



COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT

COMITÉ MINISTÉRIEL CONJOINT
DES
CONSEILS DES GOUVERNEURS DE LA BANQUE ET DU FONDS
SUR LE
TRANSFERT DE RESSOURCES RÉELLES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT



12 avril 2005
DC2005-0006

NOTE D'INFORMATION

AIDE À LA FACILITATION DES ÉCHANGES : COMPÉTITIVITÉ ET AJUSTEMENT

Veillez trouver ci-joint, pour la réunion du Comité du développement du 17 avril 2005, une note d'information intitulée « Aide à la facilitation des échanges : compétitivité et ajustement » établie par les services du FMI et de la Banque mondiale.

* * *

Aide à la facilitation des échanges : compétitivité et ajustement
Note conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale

11 avril 2005

1. La libéralisation des échanges dans le cadre du Cycle de Doha promet d'induire d'énormes opportunités économiques qui pourraient sortir de nombreuses populations de la pauvreté. Pour permettre de tenir cette promesse, les pays développés devront prendre l'initiative de libéraliser davantage les marchés, en particulier celui des produits agricoles et dans d'autres secteurs d'exportation présentant un intérêt pour les pays en développement. Ces derniers pays doivent aussi réformer leurs propres politiques afin de mettre à profit l'ouverture des marchés des pays industrialisés, et renforcer les échanges entre eux-mêmes.

2. De nombreux pays en développement se préoccupent des coûts d'ajustement liés à la libéralisation des échanges, ou ne sont pas bien préparés pour tirer parti des nouvelles possibilités d'exportation. Le FMI et la Banque mondiale pourraient les aider de plusieurs manières. Après avoir fait brièvement le point sur le Programme de développement de Doha, cette note récapitule les actions menées par la Banque mondiale et le FMI pour aider les pays en développement à s'adapter à la libéralisation des échanges et rehausser leur aptitude à mettre à profit des marchés plus ouverts, et examiner d'autres moyens de contribuer, avec la communauté internationale en générale, dans ce domaine par des améliorations du Cadre intégré de l'assistance technique liée au commerce.

1. LE CYCLE DE DOHA

3. Le Cycle de Doha – qui concerne 148 membres de l'OMC représentant plus de 97 % du commerce mondial – offre une occasion sans précédent de libérer les échanges et de contribuer à faire reculer la pauvreté au plan mondial. Mais on risque de manquer cette occasion si les négociations de Doha n'obtiennent pas un résultat d'envergure (L'Annexe I fait l'état des lieux dans les différents domaines de négociations).

4. L'agriculture pourrait représenter quelque deux-tiers des gains potentiels de la libéralisation des échanges. Une réduction sensible de la protection agricole pourrait être la plus grande contribution que les pays développés peuvent apporter au Cycle de Doha. L'accès aux marchés est primordial pour un Cycle de Doha favorable au développement, mais les taux des droits consolidés étant souvent bien supérieurs aux droits appliqués en vigueur, pour améliorer sensiblement l'accès aux marchés, il faudra procéder à des réductions appréciables des droits consolidés. Une exemption même de 2 % des lignes tarifaires considérées « délicates » réduirait de manière considérable les avantages du programme. De même, des réductions sensibles des niveaux actuellement consolidés du soutien national sont nécessaires pour induire des réductions du soutien réel. L'offre d'éliminer les subventions à l'exportation selon un calendrier convenu est bienvenue, même si elle aurait pu intervenir bien plus tôt. Toutefois, l'incidence effective de cette mesure sur le

développement sera fonction dans une très large mesure de la période de transition et d'autres modalités dont il n'a pas encore été convenu.

5. Les pays développés doivent donner le ton, mais tous les pays doivent contribuer. Les pays à revenu intermédiaire, et plus particulièrement ceux d'entre eux qui sont membres du G-20 relativement nouveau et influent, réduire les obstacles sur les marchés de produits agricoles fortement protégés, abaisser les droits élevés sur les produits manufacturés, et contribuer en offrant d'ouvrir les marchés des services. Plutôt que de s'efforcer uniquement de se ménager une « marge de manoeuvre », les pays en développement devrait mettre à profit le Cycle de Doha pour abaisser les barrières douanières qui compromettent la productivité de leur économie, en tablant sur les dispositions de traitement spécial qui prévoient des périodes de mise en oeuvre plus longues lorsque les pays se heurtent à des contraintes liées aux finances publiques, à la capacité et autres. En outre, les échanges Sud-Sud représentent désormais 25 % à 40 % des exportations des pays en développement (selon la définition de « pays en développement »), et un peu moins de 40 % des exportations des pays les moins avancés (PMA) sont destinées aux pays à revenu faible et intermédiaire. De même, les échanges Sud-Sud augmentent 50 % plus vite que le commerce mondial en général. Même si l'on ne tient pas compte des avantages tirés par les pays de leurs propres mesures de libéralisation, en dispensant ce compartiment dynamique du commerce mondial d'une libéralisation plus poussée, on bat en brèche les objectifs de développement de Doha.

6. Pour être significatif, le programme de Doha aura besoin du concours de tous les Membres de l'OMC sur tous les fronts. La protection globale des produits manufacturés dans les pays en développement est près de quatre fois supérieure à celle des pays à revenu élevé. Et pourtant, la protection tout en étant relativement faible dans ces derniers pays, défavorise les exportations des pays pauvres. L'ouverture accrue du marché des services, et plus particulièrement dans des secteurs clés des pays en développement tels que les services financiers, pourrait éliminer des obstacles importants au développement. Mais une libéralisation plus poussée du mouvement de personnes physiques en tant que prestataires de services (selon le Mode 4 de l'AGCS) promet également des gains substantiels et permanents tant pour les pays en développement que les pays développés.

7. En résumé, les gains potentiels sont énormes, mais si les Membres de l'OMC ne s'attachent pas davantage à réaliser un résultat d'envergure du Programme de développement de Doha, ce Cycle ne tiendra pas les promesses qu'indique son nom. Tous les pays doivent y mettre de leur si tous les pays doivent en profiter.

2. DES AVANTAGES INEGAUX

8. Malgré la possibilité de gains de revenus considérables dans l'ensemble, même un Cycle de Doha qui favorise la croissance axée sur les pauvres partout dans le monde en développement ne profitera pas également à chaque pays. Certains pays pourront faire face à des coûts de transition substantiels suite à la libéralisation, notamment les pressions s'exerçant sur leurs balances des paiements et leurs comptes budgétaires. Les produits importateurs nets de produits alimentaires, en particulier en Afrique subsaharienne,

pourraient pâtir de l'augmentation des prix de ces produits suite à la réduction des subventions dans les pays riches.

9. Un nombre relativement limité de pays pourraient assister à une érosion considérable de leurs marges de préférence sur des marchés d'exportation clés de produits tels que le sucre, les bananes et les textiles et l'habillement. Il existe cependant certains facteurs favorables : la dégradation des termes de l'échange de ces pays pourrait être compensée par une augmentation des prix de leurs autres exportations, par exemple, le coton ou les produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Les coûts seront également répartis sur la longue période (10–15 ans) de mise en oeuvre de la libéralisation. Malgré tout, les coûts d'ajustement internes de certains pays aux moyens limités pour leur faire pourraient être considérables, et la communauté internationale devrait les soutenir et les aider pour qu'ils tirent parti de la réussite du Cycle de Doha.

10. Une question plus générale et plus fondamentale est le fait qu'un certain nombre de pays en développement n'ont pas les moyens de profiter pleinement des nouvelles opportunités commerciales en raison de graves contraintes liées à l'offre et aux institutions. La capacité de nombreux pays à soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux est compromise par l'absence ou la médiocrité de l'outillage des échanges de base—services de douanes modernes et efficaces, routes et ports, infrastructures et institutions nécessaires pour se conformer aux normes sur les marchés des exportations, ou simplement la connaissance des possibilités offertes par le marché et de la manière d'y avoir accès. Par ailleurs, si les réformes des échanges sont nécessaires pour stimuler les augmentations de la productivité et de la production, ces réformes sont rarement suffisantes, notamment dans les pays les plus pauvres. Pour que le commerce devienne un puissant moteur de croissance, les bonnes politiques commerciales doivent d'une manière générale, s'accompagner de réformes complémentaires, de renforcement des capacités, de l'assistance technique et d'investissements dans les infrastructures.

11. Dans une lettre commune de septembre 2003 au Directeur général de l'OMC, le Président de la Banque mondiale et le Directeur général du FMI ont reconnu les coûts potentiels que doivent assumer les pays en développement suite aux réformes des échanges. La lettre présentait les outils dont disposent les deux institutions pour répondre aux préoccupations de ces pays à l'égard de la libéralisation des échanges et promettait que la Banque et le FMI contribueraient à : i) évaluer le caractère et l'ampleur de tout ajustement nécessaire ; ii) concevoir les politiques et les programmes de réformes institutionnelles et d'investissement visant à lever les principaux obstacles à l'expansion des échanges ; et iii) gérer les répercussions sur les groupes de population touchés.

3. ÉTAT DE L'AIDE AUX ECHANGES : LES ACTIVITES DE LA BANQUE ET DU FMI

12. Face à cette situation, le FMI et la Banque mondiale renforcent leurs activités d'aide aux échanges, activités qui sont présentées plus en détail à l'Annexe II. La Banque mondiale intervient dans les cinq domaines de l'« aide aux échanges » : i) l'assistance technique ; ii) le

renforcement des capacités ; iii) la réforme institutionnelle ; iv) l'investissement dans les infrastructures liées au commerce ; et v) l'aide pour compenser les coûts de l'ajustement, par exemple, le soutien budgétaire pour permettre aux pays de faire la transition des droits de douane aux autres sources de recettes.

13. La Banque mondiale a considérablement accru les ressources consacrées aux activités dans ces cinq domaines. Rien qu'au cours de l'exercice 05, elle a terminé 44 volets commerciaux d'études au niveau des pays et 11 études régionales visant plus de 50 pays. Ses prêts à l'appui des échanges, par le biais d'investissements renforcés dans les infrastructures et les programmes destinés à soutenir la facilitation des échanges ont augmenté de 50% au cours des exercices 04-06 par rapport au niveau des exercices 96-03 et les opérations de facilitation des échanges devraient s'étendre à plus de 50 pays.

14. Le FMI a aussi réagi au défi posé aux pays en développement par l'ajustement au commerce en renforçant son action dans ce domaine. Grâce à l'introduction du Mécanisme d'intégration commerciale (MIC) en 2004, le FMI a consolidé sa capacité à fournir une assistance financière aux pays membres en butte à des pressions de la balance des paiements suite aux réformes multilatérales du commerce. Le FMI a renforcé sa surveillance des pays en proie à des difficultés liées au commerce et continue de fournir de l'assistance technique liée au commerce en matière de réformes douanières et fiscales.

15. En se tournant vers l'avenir, le FMI examine les moyens de renforcer davantage son appui à l'ajustement lié au commerce, notamment par le recours aux tranches flottantes au titre de ses mécanismes visant à atténuer l'impact sur la balance des paiements des réformes des échanges dont l'échéancier reste incertain. Le FMI pourrait examiner la nécessité de ces tranches avec les autorités nationales dans le cadre de nouveaux programmes qu'il appuie, ou dans le cadre de mécanismes en vigueur, conjointement avec une augmentation de l'accès au moment de l'examen. Certes les tranches flottantes ne devraient pas être importantes, mais leur décaissement pourrait déclencher des concours financiers supplémentaires de bailleurs de fonds à l'appui de l'ajustement au commerce.

4. RENFORCEMENT DE L'AIDE A L'APPUI DES ECHANGES PAR LE BIAIS DU CADRE INTEGRE

16. L'aide au développement pour appuyer la réforme et l'intégration des échanges commerciaux profite non seulement au pays bénéficiaire, mais à l'économie mondiale dans son ensemble. Cependant, la demande et la capacité d'absorption de l'aide à l'appui du commerce demeurent supérieures aux ressources disponibles. De ce fait, les services de la Banque et du FMI estiment qu'il est nécessaire de renforcer l'assistance, sous forme de dons et de prêts, pour répondre à la vaste de besoins d'aide à l'appui des échanges, allant de l'assistance technique au soutien budgétaire ou aux prêts d'investissement. Ces ressources devraient véritablement compléter et non remplacer les budgets d'aide existants.

17. Les ressources supplémentaires devraient surtout mettre à profit les progrès déjà réalisés. Cela signifie tout d'abord qu'elles devraient renforcer le Cadre intégré (voir

Encadré 1). Un Cadre intégré renforcé rehaussera à son tour la capacité des bénéficiaires à inscrire les besoins en matière dans leur processus de stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) au niveau du pays, où l'on pourrait mobiliser des ressources supplémentaires, par exemple, pour faire face aux obstacles importants liés à l'infrastructure. Il faudrait aussi envisager d'étendre le Cadre intégré, au-delà des pays les moins avancés (PMA), à d'autres pays pauvres et aux moyens de consolider le Secrétariat du Cadre intégré (situé au sein de l'OMC) et les points de contact du Cadre intégré dans les pays.

Encadré 1: Le Cadre intégré

Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (Cadre intégré) regroupe des institutions multilatérales (Banque mondiale, CCI, FMI, CNUCED, PNUD et OMC) et des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux pour aider les pays les moins avancés (PMA). Il vise deux objectifs : i) intégrer le commerce dans les plans nationaux de développement tels que les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) des PMA ; et ii) contribuer à la fourniture de l'assistance technique liée au commerce en réponse aux besoins identifiés des PMA. Le Cadre intégré repose sur les principes de l'adhésion des pays aux actions de développement et du partenariat; il est financé sur un fonds fiduciaire à deux « guichets » principaux.

La première étape du processus du Cadre intégré consiste en une étude-diagnostic de l'intégration du commerce, financée au titre du Guichet I. Cette étude contient les principaux éléments d'un cadre de politique d'intégration du commerce et une matrice de mesures servant de base à la fourniture de l'assistance technique liée au commerce et identifie d'autres principaux besoins d'investissements pour contribuer à l'intégration du commerce. Un mécanisme spécial (Guichet II) a été créé en mai 2003 pour financer des projets hautement prioritaires figurant dans les matrices de mesures.

18. Le Cadre intégré est un mécanisme bien indiqué pour sous-tendre un programme élargi d'aide à l'appui du commerce, notamment en tant que moyen d'assurer la maîtrise des opérations par les pays et la coordination des interventions des bailleurs de fonds. Il y a lieu d'amplifier et d'étendre considérablement ses activités. C'est ainsi que l'on pourrait utiliser les ressources du Guichet I pour fournir sur demande aux pouvoirs publics des services de diagnostic commercial dans des domaines précis. Au titre du Guichet II, les ressources d'aide à l'appui des échanges pourraient financer une augmentation du montant d'un million de dollars actuellement accordé à chaque pays pour l'assistance technique et le renforcement des capacités. Une expansion sensible des ressources permettrait au Cadre intégré de jouer un rôle catalyseur plus soutenu pour le renforcement des capacités commerciales grâce à l'élaboration d'un programme pluriannuel d'activités et d'investissements, notamment en associant le secteur privé, dans le cadre de la SRP.

19. Certes les études-diagnostic sur l'intégration du commerce du Cadre intégré constituent un solide fondement pour la détermination des besoins, mais il y aurait lieu d'élaborer une stratégie commerciale cohérente dans le cadre de laquelle on pourrait envisager des projets supplémentaires pour appuyer la facilitation des échanges et l'ajustement. Une partie de l'aide dans un cadre intégré élargi pourrait être consacrée au renforcement durable des capacités des ministères du Commerce et d'autres organes clés

chargés de la promotion et de l'exécution des réformes de la politique commerciale pour leur permettre d'entreprendre la conception et la mise en oeuvre de ce type de politique. Cette combinaison d'un appui opportun des activités pour satisfaire les besoins déterminés par les études-diagnostic et le renforcement des capacités en matière de politique commerciale pourraient contribuer à donner l'impulsion nécessaire à la réforme des échanges, et à l'intégration du commerce en tant que mesure à prendre en priorité pour renforcer l'aide au développement dans le cadre de la SRP.

20. Un Cadre intégré plus solide et sa corrélation plus étroite avec la SRP permettraient de promouvoir un accroissement de l'assistance technique et le renforcement des capacités afin d'atténuer les obstacles à la compétitivité des pays en développement. Le renforcement du Cadre intégré pourrait aussi comprendre des actions visant à élaborer un programme de nouveaux investissements dans l'infrastructure et des réformes institutionnelles qui éliminerait les obstacles à l'expansion du commerce. Ces actions pourraient fournir un cadre pour de nouveaux investissements et programmes que l'on pourrait réaliser avec le soutien des institutions existantes en utilisant les instruments existants coordonnés sous les auspices de la SRP. Dans cette perspective, il faudrait augmenter considérablement les ressources disponibles, tant pour les nouveaux investissements et programmes que pour le Cadre intégré renforcé.

21. On pourrait aussi envisager d'étendre les activités du Cadre intégré au-delà des PMA à d'autres pays à faible revenu—par exemple, tous les pays bénéficiant des ressources de l'IDA, soit une augmentation de 50 à 68 pays. Cette mesure pourrait faciliter une option régionale de l'aide dans les cas où l'on pourrait gagner à faire aux obstacles liés à l'offre à un niveau multinational. Il serait possible d'étendre le Cadre intégré à ce groupe plus important de pays, étant donné le nombre probable de pays admissibles, la taille de certains bénéficiaires, les décaissements déjà effectués et la période probable au cours de laquelle d'autres décaissements seraient effectués (4 à 5 ans).

22. Pour élargir le Cadre intégré et améliorer ses corrélations avec le processus de SRP, il faudrait renforcer ses dispositions institutionnelles de base et accroître les ressources que leur consacrent les bailleurs de fonds. Les mesures prioritaires comprennent la fourniture de ressources pour le Secrétariat du Cadre intégré (au sein du Secrétariat de l'OMC) et celles consacrées aux études-diagnostic et aux corrélations avec le processus de SRP (essentiellement au sein de la Banque mondiale), ainsi que le renforcement institutionnel des points de contact du Cadre intégré au niveau des pays (bien souvent au sein des ministères du Commerce) et la gestion du Fonds fiduciaire et des fonctions fiduciaires (au sein du PNUD).

23. Un Cadre intégré élargi ne constituera donc pas en lui-même un mécanisme de financement de grands projets, mais représentera un pas essentiel vers la mobilisation de ressources supplémentaires pour l'aide à l'appui des échanges et permettra de s'assurer que ces ressources sont affectées efficacement dans le processus de SRP. L'amélioration des corrélations entre le Cadre intégré—et d'autres initiatives d'aide à l'appui des échanges—et le processus de SRP au niveau du pays permettra de s'assurer non seulement que le commerce est intégré dans des stratégies de plus grande envergure de développement et de

réduction de la pauvreté, mais aussi que l'aide stratégique pour les interventions liées au commerce est fournie dans des cadres de politiques les plus à même de la rendre efficace.

24. Ces propositions sont formulées en vue de stimuler les échanges de vues sur les moyens de renforcer l'aide à l'appui des échanges. La Banque et le FMI continueront de se concerter avec toutes les parties intéressées, en vue d'élaborer une proposition plus détaillée à soumettre à l'examen de leurs assemblées annuelles.

Le point de la mise en oeuvre du Programme de Doha pour le développement

Cette année revêtira une importance cruciale pour les négociations de Doha. Après l'échec de Cancún en 2003, l'« ensemble de résultats de juillet » de l'OMC (qui a fait l'objet d'un accord officiel le 1^{er} août 2004) a fait espérer à nouveau que les négociations pourraient remises sur les rails. Au stade actuel, il reste cependant beaucoup à faire pour que la réunion ministérielle de l'OMC dans la RAS de Hong Kong (13-18 décembre 2005) aboutisse à des résultats qui soient à la hauteur des ambitions initiales du Programme de Doha pour le développement (PDD).

L'« ensemble de résultats de juillet » a été un jalon important dans la mesure où il clarifiait le cadre de négociations sur l'agriculture (décision sur l'élimination future des subventions à l'exportation) et mettait fin à la lutte acharnée sur les Questions de Singapour, grâce à la décision que seule la facilitation des échanges sera inscrite à l'ordre du jour des négociations au titre du PDD. En revanche, le texte relatif à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et les aspects liés au commerce et au développement du Cycle devaient encore faire l'objet d'importantes négociations. En ce qui concerne les services, l'unique nouveauté était la nouvelle date (mai 2005) pour la présentation des offres de services révisées par les Membres de l'OMC.

Agriculture

- L'accès aux marchés représente la principale pierre d'achoppement. Au nombre des questions clés figurent les détails de la formule de réduction tarifaire et la définition de produits « sensibles » et de produits « spéciaux » faisant l'objet de réductions moindres. C'est la manière de calculer le plus efficacement les équivalents « ad valorem » des droits spécifiques qui retient actuellement le plus d'attention. La complexité de la question va au-delà des considérations techniques (par exemple, le choix du prix représentatif d'un produit importé, plus particulièrement en présence de contingents tarifaires), englobant également les aspects politiques (quel niveau de remise en cause et de vérification sera permis pour les nombreux produits par chaque membre ?). À moins de faire des progrès rapides sur ce front, il y a peu de chance que l'on réalise d'ici juillet 2005 l'objectif d'avoir une première approximation des modalités (formules et autres détails nécessaires au premier accord).
- Les aspects liés au commerce de l'**initiative en faveur du coton** sont abordés dans le cadre des négociations sur l'agriculture au Sous-comité du coton, les progrès étant tributaires des négociations globales sur l'agriculture. Le Directeur général de l'OMC tient des consultations avec les organisations internationales pertinentes, notamment la Banque mondiale et le FMI, sur la meilleure manière de faire des progrès sur les aspects de cette question liés à l'aide au développement. Il a présenté, en décembre 2004 au Conseil général un rapport sur ces consultations mettant l'accent sur le bon niveau de coopération entre toutes les parties concernées. Ce processus est actuellement axé sur l'élaboration des initiatives en cours par les organismes de développement, mais le débat s'orientera bientôt vers la viabilité de ces initiatives par

rapport aux attentes des PMA.

- Le Coton-4 (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), appuyé par les ONG, s'efforce de faire mettre en place un « fonds d'urgence » pour répondre aux besoins des producteurs de coton en attendant l'élimination des distorsions causées par les subventions de l'OCDE. Cette initiative ne semble cependant pas bénéficier de l'appui des bailleurs de fonds. Des voix se sont élevées pour critiquer le rôle joué par les programmes de la Banque mondiale dans les pays du Coton-4, en particulier ses initiatives en faveur des privatisations des années 90.
- Une évolution importante intervenue récemment dans le domaine du coton a été la décision finale de l'Organe d'appel de l'OMC, publiée le 3 mars 2005 concernant la contestation par le Brésil des subventions du coton par les États-Unis. Cette décision en faveur du Brésil pourrait avoir des implications de vaste portée pour l'interprétation des critères de subventions agricoles ayant des effets de distorsion du commerce minimales ou nuls et les rapports entre les obligations au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et celles au titre de l'Accord sur l'agriculture.

Accès aux marchés pour les produits non agricoles

- Le cadre de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles donne le ton à la poursuite des réductions tarifaires suivant une formule non linéaire et la réduction ou l'élimination des obstacles non tarifaires. Son degré de spécificité est cependant peu élevé, en raison de nombreuses questions sur lesquelles les négociations ont fait des progrès limités (par exemple, les détails de la formule de réductions tarifaires, les règles de participation aux initiatives sectorielles, les flexibilités pour les pays en développement participants).
- Les principaux points de désaccord comprennent la nature des négociations sectorielles et le degré de flexibilité à accorder aux pays en développement. On peut interpréter le texte comme impliquant que la participation aux négociations sectorielles est obligatoire pour tous les pays Membres de l'OMC, à l'exception des PMA. Certains pays à revenu intermédiaire aimeraient cependant que la participation aux négociations sectorielles soit facultative, ce qui traduit leur souhait de maintenir une « marge de manœuvre » pour continuer d'appliquer les politiques industrielles. Le cadre prévoit un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, en permettant des périodes de mise en oeuvre plus longues pour les réductions tarifaires. Quant aux PMA, ils sont uniquement tenus de relever le niveau de leurs engagements de consolidation. Toutefois, certains pays africains souhaiteraient qu'il y ait encore plus de flexibilité dans l'application de la formule pour les pays en développement autres que les PMA et une augmentation du nombre de lignes tarifaires qui seraient considérées comme des exceptions dans le cadre des réductions tarifaires imposées par la formule et/ou la proportion de lignes tarifaires qui

pourraient rester non consolidées. Un domaine de préoccupation—plus particulièrement parmi les pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)—concerne la crainte d’une érosion des préférences induite par la libéralisation des produits industriels au titre de la clause de la nation la plus favorisée (NPF).

- Les principales questions qui font actuellement l’objet d’échanges de vues comprennent les suivantes : la définition des produits visés (devraient-ils comprendre tous les produits non visés par les négociations sur l’agriculture ?) ; les tarifs non consolidés devraient-ils être traités en dehors de la formule ? ; comment convertir les droits spécifiques en droits ad valorem ? ; et les flexibilités pour les pays en développement (en particulier pour ce qui est des initiatives sectorielles) et les pays ayant accédé récemment.
- Plusieurs propositions relatives à la nature de la formule non linéaire à adopter pour les réductions tarifaires font également l’objet de débats actuellement. L’adoption d’une formule de type suisse (consistant à réduire les tarifs plus élevés par un pourcentage plus élevé) semble bénéficier d’un soutien croissant, avec des coefficients différents pour les pays développés et les pays en développement. Certaines des propositions comprennent également un système de crédits (influant sur le coefficient de la formule suisse) pour récompenser la participation aux initiatives sectorielles et promouvoir une consolidation complète. Les négociations sur l’accès aux marchés pour les produits non agricoles visent à adopter des modalités d’ici à la réunion ministérielle de la RAS de Hong Kong. De nombreux participants continuent cependant de se préoccuper du fait que—de même qu’en 2004—les négociations sur l’accès aux marchés pour les produits non agricoles restent marginales par rapport aux négociations sur l’agriculture, ce qui pourrait compromettre les chances de réaliser un consensus significatif sur les modalités d’ici à décembre 2005.

Services

- Les négociations sur les services ont également été jusqu’à présent éclipsées par l’accent mis sur l’agriculture. Jusqu’à la mi-mars 2005, 51 pays Membres de l’OMC seulement (y compris les 25 membres de l’UE en tant qu’un seul pays) avaient présenté leurs offres initiales, bien que d’autres devraient leur emboîter le pas. Plus de 40 pays Membres, sans compter les PMA, doivent encore présenter leurs offres initiales. Un bon nombre des offres sont confidentielles, mais de l’avis général, la plupart ont un faible niveau d’ambition. Les offres révisées sont attendues d’ici mai 2005.
- On croit savoir que les progrès sont lents sur les négociations parallèles concernant les règles relatives aux services visant les subventions, les marchés publics, la réglementation intérieure et les mesures de sauvegarde d’urgence. Le débat sur les subventions et les marchés publics a été assez limité. L’accent est mis pour l’essentiel sur les mesures de sauvegarde d’urgence, où un fossé sépare ceux qui estiment qu’un tel mécanisme est fondamentale (certains pays en développement d’Asie de l’Est) et d’autres

(la plupart des pays de l'OCDE) qui contestent la faisabilité et le bien-fondé d'une sauvegarde au titre de l'AGCS. La réglementation intérieure a également fait l'objet d'attention, mais les questions en cause (par exemple, un critère de nécessité éventuel dans les services) sont complexes et délicates.

- Les pays en développement continuent de s'intéresser tout particulièrement au Mode 4 (mouvement des personnes physiques), et notamment la libéralisation des marchés des pays industriels pour les hommes et femmes d'affaires. Il est cependant peu probable que les États-Unis améliorent leur offre dans ce domaine d'ici la date limite de mai. Les pays industrialisés sont particulièrement réticents à donner plus de liberté de mouvement aux personnes physiques pour des raisons économiques et politiques (préoccupations au sujet des liens entre le mouvement temporaire et la migration permanente ainsi que les implications potentielles pour les marchés du travail), sans compter l'accroissement des préoccupations liées à la sécurité. Il y a cependant lieu de faire preuve d'imagination dans ce domaine, en favorisant non seulement une plus grande transparence et des procédures plus rapides, mais aussi en multipliant les possibilités d'accès aux marchés. Les pays développés, quant à eux, s'intéressent à la libéralisation accrue des services financiers, position appuyée de plus en plus activement par le secteur des services financiers.
- Les difficultés rencontrées par les interlocuteurs pour faire des progrès dans les négociations sur les services sont exacerbées par la complexité de celles-ci—qui font intervenir ou affectent souvent des ministères qui ne sont pas autrement directement impliqués dans les questions de commerce—et les mécanismes (fondés sur les procédures de demande et d'offre) des négociations. Toujours est-il qu'à moins d'un engagement renouvelé de la part des administrations nationales de s'activer pour réaliser des progrès sur ce dossier, il est difficile d'imaginer que l'on puisse obtenir des résultats concrets d'ici la réunion ministérielle.

Facilitation des échanges

- L'« ensemble de résultats de juillet » autorisait des négociations sur la facilitation des échanges, en vue d'accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement de marchandises, y compris des marchandises en transit.¹ L'Annexe D de la décision du Conseil général (Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges) dispose que visent à clarifier et à améliorer les aspects pertinents des articles V (liberté de transit), VIII (redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (publication et application des règlements relatifs au commerce)

¹ La décision du Conseil général indiquait clairement que les autres questions de Singapour ne feront pas partie de l'engagement unique au titre du PDD. Leur avenir dans le cadre de l'OMC demeure ouvert au débat. De nombreux pays en développement (en particulier les membres du G90, qui regroupe les pays ACP, les PMA et l'Union africaine) aimeraient que ces questions soient définitivement enlevées du programme de l'OMC. D'autres membres (la Corée, le Japon et l'UE, par exemple), par contre, aimeraient plutôt que les travaux se poursuivent en vue de clarifier ces questions au sein de leurs groupes de travail respectifs. Ces groupes de travail sont actuellement inactifs.

du GATT de 1994 tout en favorisant l'assistance technique pour le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges. Dans le texte figurent de nombreuses dispositions sur le traitement spécial et différencié, liant les engagements en matière de facilitation des échanges par les pays en développement à la capacité de mise en oeuvre et à la disponibilité de l'assistance technique. Il engage explicitement les membres de l'OMC à collaborer dans ce domaine avec le FMI et la Banque mondiale, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales telles que la CNUCED, l'OCDE et l'OMD.

- Des négociations de fond ont commencé et de nombreuses présentations ont été faites par les membres de l'OMC sur les articles VIII et X. La majeure partie du débat a été axée jusqu'à présent sur la portée des prescriptions en matière de transparence (l'UE, par exemple, adoptant une définition large de cette notion, qui inclurait des consultations préalables avec les autorités de réglementation, alors que certains membres—par exemple, le Brésil—sont en faveur d'une approche moins élargie), la portée du traitement spécial et différencié (la « valeur » des périodes de mise en oeuvre plus longues et le rôle de l'assistance technique), le coût de la facilitation des échanges et l'assistance technique nécessaire dans le cas des pays en développement.

Développement

- Des recommandations concrètes sur la mise en oeuvre des dispositions relatives au **traitement spécial et différencié** devraient être formulées d'ici juillet 2005. Ces recommandations devraient faire fond sur les 88 propositions relatives au traitement spécial et différencié présentées au Comité du commerce et du développement avant Cancun. Ces propositions peuvent être regroupées dans les domaines suivants : demandes d'une plus grande flexibilité en termes de « marge de manoeuvre » pour les pays en développement (par exemple, une plus grande liberté de maintenir les politiques industrielles de faire face aux difficultés liées à l'offre par des interventions des pouvoirs publics) ; accès préférentiel aux marchés ; appui aux institutions et au renforcement des capacités ; et amélioration de la capacité des pays en développement à bénéficier des procédures de règlement de différends.
- On espère guère parvenir à un consensus sur toutes ces propositions. Un défi de taille consistera à réduire cet ensemble de propositions en un programme significatif pouvant être mis en oeuvre. L'une des principales difficultés dans ce domaine réside dans le fait que toute tentative de calibrer le traitement spécial et différencié par niveau de développement, ce qui se traduira par une plus grande différenciation entre les pays en développement, est condamnée à faire l'objet d'une solide opposition de la part des pays en développement membres de l'OMC.

Autres considérations

- Les frictions commerciales en dehors du processus de Doha pourraient affecter le rythme des négociations. Les dangers éventuels comprennent les discussions entre l'UE et les États-Unis concernant les subventions des avions et les questions relatives au régime commercial de la banane de l'UE. Le calendrier pour le choix du nouveau Directeur général de l'OMC exige de prendre une décision d'ici fin mai pour un mandat qui commence en septembre 2005. Si ce processus se prolongeait jusqu'à l'été, il pourrait constituer un frein aux négociations de Doha.

Les activités de la Banque mondiale et du FMI à ce jour concernant l'« aide à l'appui des échanges »

Banque mondiale

La Banque a considérablement augmenté les ressources pour les activités liées au commerce. Rien qu'au cours de l'exercice 05, elle a terminé 44 volets liés aux échanges d'**études au niveau des pays** et 11 **études régionales** portant sur plus de 50 pays. Ces études constituent une importante base de connaissances. Il reste cependant beaucoup à faire pour intégrer les échanges dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et les stratégies d'aide-pays (CAS), afin de traduire les connaissances en programmes et investissements permettant de renforcer les capacités d'échanges.

Les prêts de la Banque en faveur des échanges, par le biais d'investissements accrus dans les infrastructures et les programmes pour appuyer la **facilitation des échanges**, ont augmenté de 50 % au cours des exercices 04 à 06, par rapport aux exercices 96 à 03. Au cours de l'exercice 04, le Conseil a approuvé 16 nouveaux projets comportant des volets sur la facilitation des échanges pour des engagements totaux de plus 560 millions de dollars, soit plus du double du nombre de projets et d'engagements de l'exercice 03. En outre, on prévoit que les prêts de la Banque à la facilitation des échanges au cours des exercices 04 à 06 devraient s'élever à un milliard de dollars, soit plus du triple du montant total des exercices 96 à 03. Les opérations de prêt à la facilitation des échanges devraient bénéficier à plus de 50 pays.

L'Initiative de facilitation des échanges a déjà mis au point un ensemble d'outils, notamment un « Manuel de modernisation des douanes » et une approche modulaire à la préparation de projets dans les ports, le transport et la sécurité à l'intention des chefs de projet. La Banque élabore également des Indicateurs de logistique mondiaux, pour mesurer les progrès dans les domaines clés tels que les douanes, l'environnement réglementaire et la performance des ports. Ces outils sont complétés par de nouveaux instruments d'analyse—Audits sur la facilitation des échanges et du transport, études de la chaîne d'approvisionnement et enquêtes sur le climat d'investissement—et un programme ambitieux de diffusion et de sensibilisation de séminaires régionaux.

De même, la Banque collabore étroitement avec des partenaires au niveau des pays à la mise en oeuvre de programmes adaptés aux besoins des pays, notamment dans le cadre de **conseils en matière des politiques pour les pays appliquant des réformes unilatérales de libéralisation des échanges** (par exemple, le Bangladesh, l'Équateur, l'Éthiopie, l'Inde, l'Irak, Madagascar et le Vietnam), des **opérations en faveur de réformes ayant des volets sur le commerce** (par exemple, au Bangladesh, en Équateur, à Madagascar et au Vietnam) et des **conseils et de l'assistance technique aux pays qui oeuvrent en vue de leur accession à l'OMC** (par exemple, l'Éthiopie, la Russie et le Vietnam).

De solides partenariats avec des institutions locales et régionales ont aussi permis à l'Institut de la Banque mondiale d'augmenter ses activités liées aux échanges dans le cadre de la **formation et du renforcement des capacités**, en organisant 49 événements d'apprentissage à travers le monde au cours de l'exercice 04—contre 28 activités un an seulement auparavant et 12 activités l'année d'avant. Rien que pendant cette année, de nouveaux cours ont été dispensés sur le commerce des services, la facilitation des échanges, le commerce et la pauvreté, et les normes.

La Banque continue d'œuvrer activement avec d'autres organisations internationales dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges, par exemple, dans le cadre du Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce, dont l'initiative a été prise par la Banque mondiale et l'OMC.

FMI

Les activités du FMI liées au commerce se rangent essentiellement dans quatre catégories : surveillance, soutien financier, assistance technique et recherche.

Suite à la Déclaration de Doha, le Conseil d'administration du FMI a encouragé le renforcement de la **surveillance** des politiques commerciales, en particulier dans les pays industriels dont les politiques revêtent une importance cruciale pour le système de commerce mondial. Le FMI a fait ses preuves en matière de dialogue franc avec les membres au sujet du commerce, tant dans le contexte de la surveillance bilatérale que par l'intermédiaire d'instruments multilatéraux tels que World Economic Outlook (WEO), qui inclut dix sections ou encadrés importants sur le commerce depuis 2001.

Le FMI demeure résolument déterminé à aider les membres dont les paiements extérieurs accusent des déséquilibres à trouver le dosage approprié d'ajustement et de **financements**, notamment lorsque ces déséquilibres résultent des réformes de politique commerciale. Le Mécanisme d'intégration du commerce (MIC), introduit en avril 2004, donne des assurances supplémentaires aux membres du FMI sur la disponibilité des financements du FMI face à l'incertitude au sujet de l'incidence possible sur la balance des paiements de la libéralisation par les pays *tiers*—attribuables, par exemple, à l'érosion des préférences, l'évolution des termes de l'échange des produits alimentaires ou l'expiration des contingents sur les textiles. L'appui du MIC a été approuvé pour deux pays et les discussions sont bien avancées pour plusieurs autres pays.

L'**assistance technique** du FMI liée au commerce privilégie de plus en plus les éléments stratégiques visant à fournir un cadre global pour la réforme et la supervision constante, complétant ainsi les éléments plus détaillés de l'assistance technique fournie par d'autres institutions et bailleurs de fonds. Le FMI a organisé, ces dernières années, 25 à 30 missions d'assistance technique liées au commerce par an.

La **recherche** liée au commerce est un apport déterminant dans les activités commerciales plus opérationnelles. Les études du FMI dans des domaines comme l'érosion des préférences, ont permis d'identifier les pays qui ont des vulnérabilités macroéconomiques face au commerce et se sont traduites par une surveillance plus ciblée et un meilleur échange de vues avec les autorités nationales. Les activités opérationnelles ont aussi tiré parti des études du FMI dans des domaines tels que les incidences de la réforme commerciale sur les finances publiques, la conception des accords commerciaux régionaux, les mesures de sauvegarde de la balance des paiements, et les liens entre la volatilité des taux de change et le commerce.

Le Cadre intégré

La Banque et le FMI sont des participants essentiels du Cadre intégré, le mécanisme central de coopération interinstitutions en matière d'aide à l'appui du commerce, qui regroupe des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et des institutions multilatérales (les autres en sus de la Banque et du FMI étant le CCI, la CNUCED, l'OMC et le PNUD) pour aider les PMA. Le principal objectif du Cadre intégré consiste à intégrer le commerce dans les plans nationaux de développement des PMA et contribuer à la fourniture coordonnée de l'assistance technique liée au commerce en réponse aux besoins identifiés par ces pays. À ce jour, dix-sept bailleurs de fonds, dont la Banque, ont fourni au total 28,1 millions de dollars, et l'on a besoin d'un montant supplémentaire de 10,5 millions de dollars en 2005.

Après l'achèvement de 14 études-diagnostic sur l'intégration du commerce et l'organisation d'ateliers d'information dans ces pays, le Cadre intégré est passé des diagnostics à la mise en oeuvre. À ce stade, des ressources spéciales d'assistance technique à concurrence de un million de dollars par pays sont distribuées sur le Mécanisme spécial de dons approuvé en juillet 2003 (Guichet II). Douze des 14 pays ont présenté des projets à l'approbation et des projets d'un montant total de près de 7 millions de dollars ont été approuvés.

Les activités de la Banque mondiale dans les pays relevant du Cadre intégré augmentent également. Au Cambodge, l'aide porte sur l'élaboration et la diffusion d'instruments d'information commerciale, la recherche en matière de politique commerciale et la sensibilisation, le renforcement des capacités des responsables du commerce et des opérateurs du secteur privé. À Madagascar, le Cadre intégré a donné une solide impulsion aux récentes réformes du commerce, qui étaient axées sur la réduction, la simplification et la consolidation des taxes et des droits. En Afrique australe, les audits sur la facilitation des échanges et du transport au Malawi, au Mozambique, et en Zambie devraient permettre à ces pays relevant du Cadre intégré de renforcer leur intégration et leur compétitivité.

D'autres pays sont particulièrement intéressés par le processus de Cadre intégré et souhaitent en faire partie, et les dirigeants de l'OMC et de plusieurs institutions d'aide bilatérale et

multilatérale ont exprimé leur solide soutien au mécanisme. De janvier 2004 à juin 2005, le nombre de pays visés par le Cadre intégré aura presque doublé, de 14 à 28. Il est possible d'en faire beaucoup plus.