



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)



DC2007-0019
28 septembre 2007

**AIDE A LA FACILITATION DES ECHANGES :
METTRE L'ECONOMIE MONDIALE
AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**

Vous trouverez ci-joint, en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 21 octobre 2007, un rapport intitulé « Aide à la facilitation des échanges : Mettre l'économie mondiale au service du développement économique », établi par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

* * *

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET BANQUE MONDIALE

Aide à la facilitation des échanges :
Mettre l'économie mondiale au service du développement économique

Document établi par les services du FMI et de la Banque mondiale

27 septembre 2007

Table des matières	Page
Résumé analytique	i
Contexte	1
Les échanges dans l'économie mondiale : Accroître la compétitivité et l'aide à la facilitation des échanges.....	2
Exploiter le commerce pour stimuler la croissance	2
L'aide à la facilitation des échanges : Des obstacles à surmonter en termes de politiques, d'institutions et d'offre.....	6
La mondialisation de l'économie exige des stratégies globales d'amélioration de la compétitivité.....	9
Exemples d'activités multilatérales dans le domaine de l'aide à la facilitation des échanges.....	11
Suivi mondial : Le programme de l'OMC et de l'OCDE.....	11
Activités multidonateurs en faveur des PMA : Le Cadre intégré renforcé.....	18
Favoriser une intégration durable par l'aide à la facilitation du commerce :	
Les défis à relever	19
Faire de la compétitivité un pilier des stratégies nationales de croissance	19
Comblar les dernières lacunes de l'aide à la facilitation des échanges.....	22
Augmenter l'enveloppe globale de l'aide et exploiter pleinement les possibilités offertes par la reconstitution des ressources de l'IDA.....	25
Annexe I : Situation et perspectives du Cycle de Doha au 26 septembre 2007.....	27
Annexe II : Activités de la Banque mondiale et du FMI dans le domaine de l'aide à la facilitation des échanges.....	30
Le programme de la Banque mondiale dans le domaine du commerce	30
Les activités du FMI	36
Références.....	38

Figure

- 1 Les 16 pays qui ont connu la croissance la plus rapide entre 1980 et 2005 ont exploité la mondialisation autrement que les pays à faible revenu ... notamment en adoptant des politiques différentes.....5

Tableaux

- 1 Selon la définition la plus large, l'aide concessionnelle à la facilitation des échanges représente 40 % de l'ensemble de l'APD14
- 2 Pour l'essentiel, l'aide bilatérale bénéficie aux pays à revenu intermédiaire et l'aide multilatérale aux pays à faible revenu14

Encadrés

- 1 Des estimations différentes de l'aide à la facilitation des échanges – L'exemple des prêts de la Banque mondiale en faveur du commerce15
- 2 Évaluer l'aide à la facilitation des échanges16
- A1 L'aide à la facilitation des échanges – De l'analyse à l'action31
- A2 Exemples d'activités de l'IFC dans le domaine du commerce33
- A3 Activités de la Banque en matière de normes agroalimentaires34
- A4 Les négociations sur la facilitation des échanges ... en définitive, des avantages notables et un faible coût35

Aide à la facilitation des échanges : Mettre l'économie mondiale au service du développement économique

RESUME ANALYTIQUE

L'aide à la facilitation des échanges peut permettre aux pays de tirer un meilleur profit du développement des marchés mondiaux en les aidant à faire face à des infrastructures et des institutions peu performantes. Bien entendu, cette aide doit s'accompagner de mesures efficaces : libéraliser les échanges, améliorer les incitations aux investissements privés dans le commerce et réduire les services et améliorer leur qualité. L'accès aux marchés compte aussi. C'est pourquoi l'un des objectifs majeurs de l'action des pouvoirs publics reste de mener à bonne fin le cycle de Doha.

La Banque mondiale demeure le principal bailleur de fonds multilatéral des pays à faible revenu dans le domaine de la facilitation des échanges selon la définition large de la nouvelle méthode que propose l'OCDE (il existe cependant des différences majeures entre cette définition et celles qu'emploie la Banque pour estimer l'aide liée au commerce). **Il est difficile de mesurer l'aide à la facilitation des échanges, notamment pour les raisons suivantes** : i) chaque bailleur de fonds utilise sa propre définition ; ii) l'aide en faveur des infrastructures et du budget bénéficie à la fois au secteur des biens échangeables et à celui des biens non échangeables et iii) le dispositif de notification du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est encore en cours de mise au point.

Des activités très diverses sont en cours dans le domaine de l'aide à la facilitation des échanges. De nouveaux progrès ont été accomplis avec la création du Cadre intégré renforcé en faveur des pays les moins avancés (PMA). La Banque mondiale a développé ses opérations liées aux échanges au moyen de prêts, d'assistance technique, de formations et de travaux d'analyse. En outre, elle produit une série de recherches et de biens publics mondiaux sur les échanges afin d'aider les pays en développement à démontrer le bien-fondé des réformes et à les concevoir et les mettre en œuvre. Le FMI a continué de soutenir activement les réformes liées au commerce et l'ajustement à d'autres modifications de la politique commerciale en fournissant une assistance technique, une aide financière et des conseils sur la politique à mener.

Le présent document met en lumière trois défis à relever et propose d'examiner davantage certaines questions et de prendre différentes mesures :

1. Faire de la compétitivité un pilier des stratégies nationales de croissance :

- Les pays en développement qui souhaitent tirer profit du commerce pour accélérer leur croissance doivent commencer par faire de la compétitivité un axe central de leur stratégie nationale de développement et de lutte contre la pauvreté. Ils doivent élaborer des stratégies opérationnelles globales pour améliorer la compétitivité qui prévoient des mesures d'incitation au commerce, un accès à des services de bonne qualité à des prix concurrentiels et des politiques dynamiques visant à favoriser les exportations (information et gestion dans le domaine des normes et promotion des exportations par exemple).
- On pourrait envisager d'octroyer davantage de dons afin de procéder à des évaluations de la compétitivité dans tous les pays à faible revenu et, au besoin, dans les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure. Le Cadre intégré renforcé serait un moyen important de répondre aux besoins des pays les moins avancés (PMA).

- Des investissements pourraient mettre davantage d'informations analytiques (qui sont un bien public mondial) à la disposition des pays qui souhaitent entreprendre des réformes dans les domaines du commerce et de la compétitivité. En effet, il est particulièrement utile que les responsables de l'élaboration des politiques et les bailleurs de fonds s'inspirent de comparaisons des performances au niveau international afin de se concentrer sur les domaines qui ne donnent pas de résultats satisfaisants. La Banque, outre son financement actuel de l'Indice de performance logistique, envisage d'accorder davantage de fonds au système *World Integrated Trade System* (qui aide les pouvoirs publics à analyser les distorsions liées au commerce et simuler les effets économiques des réformes) et à l'amélioration de l'indice global de restriction du commerce.

2. Comblent les dernières lacunes de l'aide à la facilitation des échanges : on pourrait envisager de prendre les mesures suivantes :

- Mettre davantage de fonds à disposition pour financer de petits projets d'assistance technique, la préparation de projets et une aide juridique et autre nécessaire pour mettre en œuvre les disciplines de l'OMC (sur la facilitation des échanges par exemple) dans les pays à faible revenu qui ne font pas partie des PMA. À cet effet, on pourrait recourir aux fonds fiduciaires existants, auprès de la Banque mondiale et d'autres institutions de développement.
- Étudier la possibilité de mettre à la disposition des pays à revenu intermédiaire vulnérables une aide concessionnelle, en liant les fonds à des projets bilatéraux ou multilatéraux en cours qui financent des programmes de réformes sérieux.
- Octroyer des ressources supplémentaires sous forme de cofinancements de programmes régionaux, notamment dans le cadre de la 15^e reconstitution des ressources de l'IDA, mettre à disposition des fonds complémentaires pour des cofinancements ou apporter des financements parallèles de parties de projets régionaux d'infrastructures.

3. Augmenter l'enveloppe globale de l'aide et exploiter pleinement les possibilités offertes par la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA), qui est le guichet d'aide libérale du Groupe de la Banque mondiale. Pour mieux répondre aux besoins liés au commerce sans être en compétition avec des ressources destinées à atteindre d'autres objectifs prioritaires de développement, il est indispensable que l'enveloppe allouée au titre de l'IDA-15 soit suffisamment importante. Il s'agit en effet d'un instrument multilatéral majeur d'aide publique concessionnelle au développement de façon générale, et plus particulièrement de la principale source d'aide à la facilitation des échanges en faveur des pays à faible revenu en Afrique et dans d'autres régions.

AIDE A LA FACILITATION DES ECHANGES :
METTRE L'ECONOMIE MONDIALE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

CONTEXTE

1. Lors des Assemblées annuelles de 2006, les services de la Banque mondiale et du FMI ont soumis au Comité du développement (CD) et au Comité monétaire et financier international (CMFI) un document commun faisant le point sur les progrès réalisés dans le contexte des négociations menées sur le Programme de Doha pour le développement sous les auspices de l'OMC et présentant une série de recommandations relatives à un mécanisme d'aide à la facilitation des échanges¹. Dans les communiqués diffusés tant par le CD que par le CMFI, les ministres ont souligné leur volonté que le cycle de Doha connaisse une conclusion ambitieuse et positive, et que l'aide visant à faciliter les échanges soit améliorée. Le présent document présente des informations complémentaires sur les efforts des bailleurs de fonds multilatéraux destinés à intégrer les pays en développement à l'économie mondiale, l'objectif étant d'alimenter les débats en cours sur les moyens de mesurer l'aide à la facilitation des échanges et de la mettre en œuvre efficacement.

2. Ce document commence par faire brièvement le point sur les négociations du Cycle de Doha sous les auspices de l'OMC, puis analyse rapidement les possibilités d'utiliser le potentiel du marché mondial pour stimuler la croissance. Il décrit succinctement certaines difficultés auxquelles sont confrontés de nombreux pays pauvres pour tirer parti de nouvelles opportunités commerciales, et souligne qu'il est important non seulement que l'aide à la facilitation des échanges contribue à remédier aux carences des infrastructures et des institutions, mais aussi que les pays élaborent une stratégie nationale globale visant à améliorer la compétitivité. Ce document fait ensuite un tour d'horizon de certaines activités multilatérales d'aide à la facilitation des échanges, et notamment des nouveaux efforts dans le domaine du suivi et du Cadre intégré renforcé (les activités de la Banque mondiale et du FMI sont décrites dans une annexe). La dernière partie décrit à grands traits trois défis de l'aide à la facilitation des échanges et propose plusieurs voies à envisager pour aller de l'avant.

3. L'un des objectifs du programme de Doha pour le développement est de réduire la protection à laquelle se heurtent les habitants des pays pauvres pour commercialiser leurs produits. Pour tirer parti des nouvelles occasions qui s'offrent, de nombreux pays doivent surmonter des obstacles nationaux à l'expansion des échanges, et notamment la mauvaise qualité des infrastructures, les carences des institutions chargées des questions commerciales et — trop souvent — des politiques inadaptées. L'ensemble de ces facteurs freine la volonté de certains États de participer activement à des négociations commerciales multilatérales. C'est pourquoi lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong organisée par l'OMC en 2005, les ministres ont choisi de mener, parallèlement aux négociations, une action en faveur du commerce à l'initiative de l'OMC. Ils ont considéré que si l'on accroissait l'aide des bailleurs de fonds en vue de définir et mettre en œuvre des stratégies commerciales dans les pays en développement, on pourrait simultanément améliorer les perspectives de croissance *et* rendre plus efficace le cycle de négociations multilatérales.

¹ Voir [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21183034/DC2006-0013\(F\)-Trade.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/21183034/DC2006-0013(F)-Trade.pdf).

4. Depuis, les progrès accomplis dans le cadre du cycle de Doha ont été inégaux. Les négociations ont repris à la fin de 2006 après avoir été suspendues en juillet 2006, et les présidents des groupes de négociation ont récemment proposé les grandes lignes de projets d'accord dans les domaines essentiels de l'agriculture et de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA ou droits de douane des produits industriels). Dans chacun des cas, ces projets ont largement dépassé les positions des principaux participants au cycle de Doha en allant dans le sens d'un compromis. Si les premières réactions sur le projet relatif aux modalités pour l'agriculture sont prudentes, elles n'en montrent pas moins que les divergences entre les négociateurs se sont considérablement aplanies. Les réactions sur le document traitant des modalités des produits industriels indiquent que les parties ont encore un long chemin à parcourir avant de parvenir à un consensus.

5. Les projets de documents sur l'agriculture et l'AMNA prévoient une libéralisation considérable des échanges, même si elle est nuancée par l'appréciation des présidents des groupes de négociation sur ce qui est faisable sur un plan politique. Les engagements proposés dans le document sur l'AMNA supposeraient notamment ce qui suit : aucun pays développé n'imposerait aux produits industriels de droits de douane supérieurs à 9 %, et les droits de douane moyens seraient considérablement réduits ; les pays en développement consolideraient presque totalement leurs droits de douane et les principaux pays émergents réduiraient les droits effectivement imposés sur un nombre de produits non négligeable. De même, les engagements proposés dans le document sur l'agriculture prévoiraient notamment ce qui suit : une réduction de plus de moitié des droits de douane appliqués par les pays développés aux produits agricoles ; une forte diminution de la capacité des principaux pays développés à subventionner l'agriculture, dont une baisse sensible des subventions bénéficiant effectivement à certains produits ; enfin une réduction substantielle des consolidations sur les produits agricoles dans les pays en développement, qui serait toutefois inférieure à celle des pays développés (voir l'annexe I).

6. Quelle que soit l'issue du Cycle de Doha, il est impératif d'améliorer la compétitivité au niveau national du fait de l'accélération de l'intégration mondiale et de l'érosion des préférences pour les pays pauvres, conjuguées au tissu de plus en plus vaste d'accords commerciaux préférentiels. Bien que l'éventualité que le hiatus se prolonge dans les négociations de Doha risque de tempérer l'intérêt des bailleurs de fonds bilatéraux pour une aide à la facilitation des échanges qui compléterait les pourparlers, la question du développement restera au centre des préoccupations.

LES ECHANGES DANS L'ECONOMIE MONDIALE : ACCROITRE LA COMPETITIVITE ET L'AIDE A LA FACILITATION DES ECHANGES

Exploiter le commerce pour stimuler la croissance

7. Le marché mondial s'est considérablement développé au cours des 30 dernières années, à un rythme environ deux fois plus rapide que celui de la demande intérieure. La baisse du coût des transports et des communications a constitué un moteur majeur car elle rendu plus aisés et moins coûteux la recherche de marchés extérieurs et leur accès. De même, la diminution des obstacles au commerce a accéléré l'intégration. Des réformes majeures adoptées par des pays en développement, essentiellement de façon unilatérale en vue de stimuler leur propre développement, ont radicalement réduit les tarifs douaniers appliqués aux produits manufacturés, qui ont été ramenés de plus de 30 % au début des années 80 à moins de 10 % en

moyenne aujourd'hui. En outre, l'ouverture de grands pays en développement, notamment la Chine, l'Inde et les pays de l'ex-Union soviétique, a joué un rôle fondamental dans l'expansion des marchés mondiaux. Le commerce des produits manufacturés, en particulier des produits intermédiaires, est monté en flèche, ce qui reflète la fragmentation et l'approvisionnement des différents éléments de la chaîne de valeur à l'échelle internationale. La part des pays en développement dans les exportations mondiales de produits manufacturés non pétroliers a pratiquement doublé entre 1990 et 2005 puisqu'elle est passée de 21,5 % à 40,2 %. Les mêmes forces ont contribué à augmenter massivement le commerce des services. Si la base de départ était beaucoup plus réduite, l'approvisionnement mondial et les investissements étrangers dans le secteur des services ont tous deux explosé.

8. La croissance des exportations a été un facteur fondamental des processus de développement réussis. Que cette croissance en soit une cause ou une conséquence, on peut dire qu'aucun pays n'est parvenu à se développer sans une vaste expansion de son commerce². Les pays qui ont connu la croissance la plus rapide sont ceux qui sont parvenus à exploiter l'économie mondiale pour stimuler leur croissance à long terme. Depuis 1980, 16 pays en développement non exportateurs de pétrole ont maintenu un taux de croissance annuel de 4,5 % ou davantage. Ce taux est élevé et il est remarquable qu'il ait été atteint année après année pendant une période de 25 ans. L'éventail de ces pays est très divers en termes de taille, de capital humain et de possibilités d'accès au marché puisqu'il va du Botswana et du Burkina Faso au Sri Lanka et au Chili, en passant par la Chine et l'Inde³. En moyenne, leur part dans le marché mondial — en retenant des moyennes non pondérées afin d'éliminer le biais dû à la taille des pays — a pratiquement triplé, tant pour les biens que pour les services (voir la figure 1).

9. Tous les pays n'ont cependant pas bénéficié de l'intégration du commerce, et des pays et des régions restent à la traîne. Si les pays à faible revenu tout comme ceux à revenu intermédiaire ont marqué des progrès substantiels en réduisant les obstacles aux échanges au cours des vingt dernières années, il ne semble pas que ces progrès aient accru durablement les exportations dans de nombreux pays à faible revenu. Collectivement, ces pays ont vu leur part dans le marché mondial décliner depuis les années 80, et les pays africains à faible revenu (à l'exception de ceux faisant partie du groupe ayant enregistré les meilleurs résultats) affichent un bilan encore plus médiocre (voir la figure 1). Depuis quelques années, l'envolée du cours des produits de base a aidé nombre de ces pays, mais n'a pas été suffisante pour qu'ils

² Dans ce domaine, le débat tourne en grande partie autour des conséquences sur l'action des pouvoirs publics des analyses de régression couvrant plusieurs pays qui font apparaître un lien positif entre l'« ouverture » commerciale (mesurée à l'aide de variables de remplacement telles que le ratio du commerce au PIB) et le revenu des pays. Les critiques de cette approche font valoir que ces études n'établissent pas la direction du lien de causalité, et que ces résultats ne donnent pas d'informations sur l'orientation de la politique commerciale qui correspond au ratio d'ouverture des pays. Parmi les études économétriques importantes qui ont été menées sur le lien entre les réformes du commerce et le rythme de la croissance économique, on peut citer celles de Sachs et Warner (1995) et de Frankel et Romer (1999). La critique de Rodriguez et Rodrik (2001) est originale. Une étude récente de Wacziarg et Welch (2003) répond à une grande partie des critiques en montrant que les dates de la libéralisation des échanges correspondent effectivement à des ruptures dans les taux de croissance des investissements et du PIB. Plus précisément, entre 1950 et 1998, les pays qui ont libéralisé leurs échanges (en augmentant de 5 points de pourcentage en moyenne leur ratio du commerce au PIB) ont vu la croissance de leur PIB progresser en moyenne de 1,5 point de pourcentage de plus par rapport à la période précédant les réformes. Winters et al. (2004) concluent, à partir d'une étude approfondie des travaux publiés, que les données prouvent clairement que l'ouverture se traduit par une augmentation des revenus.

³ Les autres sont l'Indonésie, le Pakistan, Maurice, l'Ouganda, la Thaïlande, la Malaisie, Taïwan, le Cambodge, Singapour et la Corée du Sud.

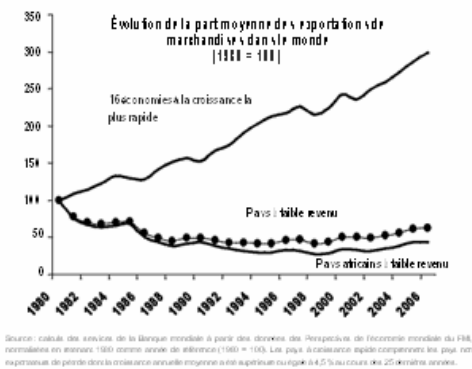
rattrapent des parts de marché. Le même phénomène s’observe dans l’un des secteurs les plus dynamiques de l’économie mondiale, celui du commerce des services.

10. Même dans les pays qui se sont servi des échanges commerciaux pour se développer rapidement, toutes les catégories sociales n’en ont pas bénéficié. Dans nombre d’entre eux, les inégalités se sont creusées et la situation de certains groupes de travailleurs s’est détériorée, bien qu’il soit souvent difficile de distinguer le rôle précis du commerce de celui de l’évolution technologique et démographique. Quoi qu’il en soit, comme dans le domaine des progrès technologiques, qui peuvent être à l’origine d’inégalités accrues, la solution ne consiste pas à supprimer les améliorations de la productivité dues au développement du commerce, mais à définir et mettre en œuvre les mesures qui s’imposent pour renforcer les filets de sécurité, à offrir des possibilités d’éducation et, par d’autres moyens, à diminuer le plus possible le coût de l’ajustement pour les victimes de cette évolution⁴.

Figure 1. Les 16 pays qui ont connu la croissance la plus rapide entre 1980 et 2005 ont exploité la mondialisation autrement que les pays à faible revenu ... notamment en adoptant des politiques différentes



Les pays qui ont connu la croissance la plus rapide ont augmenté leur part dans le marché mondial des biens...



.. et des services

⁴ Voir Banque mondiale (2007a) pour une étude des inégalités et des pressions sur le marché du travail. Selon Brown (2007), si les premières données empiriques laissent supposer que la mondialisation a peu d’effets sur les salaires et les conditions de travail, une analyse plus récente montre qu’un développement des échanges commerciaux présente des avantages non négligeables. Toutefois, d’après certaines indications, il existe un lien entre la mondialisation et la détérioration des pratiques en matière d’emploi.

L'aide à la facilitation des échanges : Des obstacles à surmonter en termes de politiques, d'institutions et d'offre

11. De nombreux facteurs politiques et structurels expliquent en partie les mauvais résultats des pays à faible revenu en matière d'échanges commerciaux. Les conflits civils ont perturbé le développement d'un grand nombre de pays d'Afrique. Ils ont démoli les infrastructures, fait fuir les investisseurs, provoqué l'exode d'une masse précieuse d'entrepreneurs talentueux et d'une main d'œuvre qualifiée et détruit un capital social édifié depuis plusieurs générations. Dans le même temps, une demande défavorable des produits primaires et des matières premières, qui constituent les exportations traditionnelles de l'Afrique subsaharienne, s'est traduite par une croissance irrégulière qui a réduit les possibilités d'industrialisation. Ces problèmes ont été aggravés par les politiques des pays de l'OCDE qui faussent les échanges car elles créent une instabilité du cours des produits de base et font reculer la demande d'exportations de ces produits⁵. En outre, étant donné que de nombreux pays à faible revenu exportent essentiellement des produits agricoles, les exportateurs de ces pays sont souvent confrontés à des barrières tarifaires et non tarifaires qui sont en moyenne beaucoup plus élevées que celles que connaissent d'autres exportateurs, comme le montre l'indice global de restriction du commerce de la Banque mondiale.

12. Par ailleurs, les politiques nationales sont elles aussi responsables des mauvais résultats enregistrés. Les *politiques macroéconomiques* ont entraîné une appréciation des taux de change réels et une surévaluation des monnaies qui ont réduit la compétitivité, même si depuis peu, les politiques se sont améliorées⁶. Dans de nombreux pays, les *obstacles* ancrés dans les systèmes de taxes et de droits de douane continuent de détourner les investisseurs des exportations. Une protection forte et efficace — le programme « traditionnel » en matière de commerce, qui consiste à imposer des tarifs douaniers élevés — reste importante dans beaucoup de pays puisque souvent, elle s'applique effectivement à 30 % ou davantage des secteurs en concurrence avec les produits importés⁷. Alors que les pays qui se développent le plus rapidement ont des crêtes tarifaires (tarifs supérieurs à 15 % pour un produit donné) qui ne couvrent que 10 % environ de leurs lignes tarifaires totales, les crêtes tarifaires des pays à faible revenu concernent plus de 40 % de leurs lignes de tarifs (figure 2). Dans un contexte où les chaînes de production sont mondiales, les coûts de production supplémentaires dus aux tarifs douaniers élevés peuvent suffire à faire perdre la compétitivité d'un pays par rapport aux autres fournisseurs. Les *restrictions sur le commerce des services* et d'autres règles à l'intérieur des frontières ont entravé le jeu de la concurrence, maintenu les coûts à un niveau élevé et limité l'accès par les pauvres, en particulier dans les régions rurales. Le coût élevé des télécommunications, de l'électricité et des transports a pesé sur les résultats en matière de commerce et de croissance et découragé les investissements directs étrangers qui peuvent apporter les capitaux et le savoir-faire nécessaires pour soutenir les exportations de processus commerciaux et d'autres services externalisés. En outre, les droits de douane élevés et d'autres obstacles aux échanges et aux investissements ont freiné l'intégration régionale qui peut être essentielle pour améliorer les résultats commerciaux des pays pauvres, en particulier ceux qui sont enclavés.

⁵ Voir Ng et Yeats (1997) et (2000).

⁶ Voir Gelb (2000) et plus récemment Sélassié et al. (2006) et Berg et al. (2007).

⁷ Voir Hinkle et Herrou-Aragon (2003).

13. Même lorsque les pays jouent la carte d'une libéralisation des échanges traditionnelle, le manque de performance des institutions chargées des questions commerciales *et les infrastructures insuffisantes* peuvent aggraver les effets des politiques qui sont défavorables aux échanges et aux investissements. Les coûts élevés et les retards provoqués par des douanes, des ports et des transports inefficaces limitent sévèrement les exportations dans les pays en développement. L'implantation de la production de vêtements qui est à forte intensité de main d'œuvre et constitue un secteur traditionnel d'exportation dans les pays pauvres, dépend de plus en plus de considérations liées aux délais de livraison et d'exigences de fiabilité. Les coûts horaires d'un opérateur au Kenya sont inférieurs de plus de 10 % à ceux des régions côtières de la Chine, mais une productivité plus faible et des chaînes d'approvisionnement moins efficaces suppriment l'avantage que représentent les coûts de main d'œuvre. L'Inde bénéficie d'un avantage comparatif important dans le domaine de l'horticulture, or beaucoup de ses produits ne sont pas compétitifs sur le plan international à cause d'une mauvaise logistique commerciale. Si l'on diminuait d'un cinquième les coûts de transport aérien et maritime, les producteurs indiens pourraient réduire le prix des produits qu'ils proposent à l'étranger à hauteur de 12 %, ce qui les rendrait concurrentiels au niveau international⁸. Les transports, y compris les délais de transit, sont aujourd'hui aussi importants que les tarifs douaniers pour déterminer le prix au débarquement des biens échangés⁹, de sorte que les problèmes peuvent être particulièrement graves pour les pays enclavés (dont 20 appartiennent à la catégorie des pays à faible revenu)¹⁰.

14. Des infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications déficientes et coûteuses ont des conséquences particulièrement lourdes sur les fabricants de produits traditionnels et de produits manufacturés standardisés dans les pays pauvres. Le prix de ces produits étant fixé au niveau international, toute augmentation du coût des services de base se traduit par des prix plus bas pour les producteurs. C'est ainsi que les agriculteurs qui cultivent du café ordinaire au Rwanda sont les premières victimes des coûts de transport et de logistique élevés qu'ils doivent supporter pour expédier leurs produits en passant par Mombasa, et qui sont élevés au regard des faibles prix à la production. En outre, les tentatives visant à se tourner vers des produits de meilleure qualité à plus grande valeur ajoutée sont entravées par la faiblesse des infrastructures. En effet, les produits à plus grande valeur ajoutée font généralement appel à davantage d'énergie et de moyens de télécommunications, et beaucoup de pays pauvres doivent importer les équipements, les emballages et tout le matériel nécessaire pour mener des activités à plus grande valeur ajoutée, le coût élevé des transports augmentant le coût de tous ces éléments. C'est pourquoi une amélioration de l'efficacité des ports, des douanes, du cadre réglementaire et de l'infrastructure du secteur des services pourrait non seulement accroître fortement les exportations des pays en développement vers les pays de l'OCDE¹¹, mais aussi modifier leur composition. Ainsi, des progrès dans la logistique et les liaisons ferroviaires ont permis au Mali et au Burkina Faso de diversifier leurs activités en réduisant la place des exportations de coton (généralement entreposé dans des ports pendant

⁸ Voir Werner International (2005) et Banque mondiale (2007b).

⁹ Voir Finger et Wilson (2006).

¹⁰ D'après une étude, on estime que l'insuffisance des infrastructures est responsable de 40 % des coûts de transport prévus dans les pays côtiers, et jusqu'à 60 % dans les pays enclavés. Voir Limao et Venables (1999). Une autre étude évalue que pour chaque jour de retard d'expédition d'un produit, la réduction du commerce peut atteindre 1 %. Voir Djankov et al. (2006).

¹¹ Simulation à partir d'un modèle dans Wilson et al. (2004).

plusieurs mois) au profit d'exportations de mangues fraîches qui ont davantage de valeur et qui ont une durée de conservation de trois semaines¹².

15. Les institutions qui encouragent les échanges commerciaux et mettent en relation les exportateurs et les acheteurs étrangers jouent elles aussi un rôle essentiel car elles permettent aux pays d'exploiter leurs avantages comparatifs. Il est important d'investir dans les institutions comme celles liées à l'administration fiscale, aux douanes et au respect du droit pour instaurer un système d'échanges commerciaux crédible. La qualité des institutions peut être en soi un avantage comparatif si les acheteurs sont uniquement disposés à traiter avec des pays qui ont atteint un certain niveau de développement institutionnel. C'est le cas lorsqu'ils acquièrent au niveau mondial des produits de haute technologie et lorsqu'il faut assurer une protection adéquate de connaissances exclusives, mais aussi dans les domaines des normes et du contrôle de la qualité, ainsi que de la promotion des exportations. La qualité des institutions est essentielle pour déterminer la structure des échanges¹³.

16. Une analyse de dix études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) menées sur les pays les moins avancés dans le contexte du Cadre intégré le confirme : la croissance des exportations est restée lente et la diversification limitée, bien que des progrès substantiels aient été enregistrés dans le domaine de la stabilité macroéconomique et des réformes du commerce¹⁴. Il ressort de cette analyse que les principales contraintes se situent du côté de l'offre, la mauvaise qualité des infrastructures (transports, ports, électricité et télécommunications) étant aggravée par une gestion déficiente de ces infrastructures, une réglementation coûteuse et la corruption. Cette analyse a également montré que les institutions peu performantes posent un problème majeur, qu'il s'agisse des services des douanes, des agences de promotion des exportations ou des organismes spécialisés dans la recherche, la formation et les transferts de technologie. Elle a établi que les carences des infrastructures et des institutions, conjuguées à un accès limité au crédit, constituent des obstacles fondamentaux à l'action des PMA visant à progresser dans la chaîne de valeur et diversifier les exportations¹⁵.

17. Les politiques des *pays à revenu intermédiaire* et leurs résultats économiques ont également des conséquences très importantes sur les pays à faible revenu. C'est ainsi par exemple que la croissance du Brésil ouvre des débouchés aux exportations de la Bolivie, que la performance économique du Kenya influe sur les pays voisins de toute la Communauté de l'Afrique de l'Est et que la Thaïlande constitue un marché important pour le Laos et le Cambodge. Collier a constaté que les pays enclavés dont les ressources sont rares ont bénéficié de la croissance de leurs voisins. En effet, un pays enclavé voit sa croissance augmenter de 0,7 % lorsque celle d'un pays voisin s'accroît de 1 %¹⁶. Le renforcement de la capacité commerciale des pays à revenu intermédiaire a des retombées bénéfiques sur les pays à faible

¹² Voir Banque mondiale (2007c). D'après Nordas et al. (2006), les retards réduisent le volume des échanges et la probabilité que les entreprises pénètrent sur les marchés d'exportation afin d'y vendre des produits pour lesquels les délais de livraison sont essentiels.

¹³ Voir A. Levchenko (2004) ; Anderson et Marcouiller (2002) ; Francois et Manchin (2007) ; Islam et Resheff (2006) ; Ranjan et Lee (2007) et Banque mondiale (2002).

¹⁴ Voir Biggs (2007).

¹⁵ Les mesures en vue d'accorder un accès préférentiel aux pays d'Afrique subsaharienne et à d'autres pays pauvres, qui n'ont rencontré que peu de succès, sont un exemple d'un meilleur accès aux marchés qui ne s'est pas traduit par un développement sensible des exportations. Non seulement les règles d'origine avaient un caractère restrictif, mais aussi il était difficile, du fait des capacités limitées des administrations publiques, de fournir la documentation nécessaire pour bénéficier de ces accords. Voir Brenton (2003).

¹⁶ Voir Collier (2007).

revenu. Si le port de Mombasa, au Kenya, devient plus efficient, le café rwandais est plus concurrentiel sur le marché mondial. En stimulant la croissance et en renforçant la capacité commerciale des pays à revenu intermédiaire, on peut encourager l'intégration régionale et la croissance des pays à faible revenu.

La mondialisation de l'économie exige des stratégies globales d'amélioration de la compétitivité

18. L'ouverture des échanges peut stimuler la croissance par quatre moyens particulièrement importants. Premièrement, la participation à l'économie mondiale procure des gains de productivité élevés. Les exportations ouvrent des débouchés plus vastes qui permettent aux entreprises de vendre leurs marchandises et entraînent des économies d'échelle et de gamme que de nombreux pays pauvres, dont le marché intérieur est trop réduit, ne pourrait obtenir par d'autres moyens. En outre, elles offrent la possibilité d'accroître la productivité par plusieurs voies, notamment grâce aux connaissances acquises en desservant les clients les plus exigeants. De plus, du fait des différences de productivité entre les entreprises et des coûts du commerce, il peut arriver que seul un sous-ensemble d'entreprises d'un secteur donné, à savoir les plus productives, puisse exporter¹⁷. Une baisse des coûts du commerce redéploie les ressources au sein des secteurs. Elle les détourne des entreprises peu productives non exportatrices au profit de celles qui le sont davantage, ce qui augmente la productivité globale du secteur¹⁸. Deuxièmement, les importations peuvent apporter la discipline de la concurrence et orienter les ressources vers des activités plus productives tout en fournissant des intrants moins coûteux, plus variés et de meilleure qualité aux entreprises qui travaillent à la fois pour les marchés intérieurs et extérieurs¹⁹. De plus, les importations vers les pays en développement ont souvent un contenu technologique relativement plus élevé que les produits d'origine nationale, ce qui en soi stimule la productivité. Troisièmement, l'ouverture aux investissements étrangers offre aux pays une source supplémentaire de capitaux, qui peuvent compléter l'épargne intérieure afin de financer la croissance des investissements. En outre, dans le cadre des investissements *directs* étrangers, les capitaux s'accompagnent d'un ensemble d'avantages — produits différenciés, accès aux chaînes de production et compétences en matière de gestion — qui peuvent stimuler la croissance. Enfin, l'ouverture est liée à l'accès aux informations mondiales et aux connaissances et aux technologies nouvelles, qui ont été au cœur des exemples les plus récents de croissance rapide.

19. Si l'on veut exploiter la mondialisation de l'économie pour stimuler la croissance, il faut tirer parti de ces quatre moyens en adoptant une stratégie ambitieuse en matière d'échanges commerciaux et d'investissements, conçue pour améliorer la compétitivité²⁰. Il

¹⁷ Voir par exemple Melitz (2003) qui étudie des entreprises hétérogènes qui n'ont pas la même productivité.

¹⁸ Voir Bernard et al. (2003).

¹⁹ Broda et al. (2006) constatent que dans les pays en développement, l'impact moyen de nouvelles variétés importées représente un quart de la croissance de la productivité nationale.

²⁰ Nous employons ici le terme de « compétitivité », comme l'a fait Krugman (1994), pour désigner une amélioration de la productivité. Étant donné que tous les pays peuvent bénéficier d'une amélioration simultanée de la productivité et des échanges commerciaux, il ne faut pas interpréter ce concept tel que nous l'utilisons comme un moyen de classer les pays dans un ordre quelconque. Il décrit bien les effets sur les échanges commerciaux de politiques à l'intérieur des frontières et sa définition est plus vaste que les définitions traditionnelles de la « politique commerciale ». Comme l'ont démontré Cohen (1994) et d'autres, le concept de compétitivité met en évidence le rôle du commerce dans l'élévation des niveaux de vie. Il sert de point de comparaison avec d'autres concepts et peut être utile pour mobiliser en faveur de réformes. C'est dans cet esprit que nous l'utilisons ici.

s'agit d'aller au-delà des politiques tarifaires qui influent sur les échanges de marchandises. Les politiques d'amélioration de la compétitivité visent à accroître la productivité. Ainsi, elles augmentent le nombre d'entreprises exportatrices et permettent aux entreprises nationales efficaces de soutenir plus efficacement la concurrence des importations (en supprimant les contraintes de politique générale et autres, telles que l'insuffisance des infrastructures ou le coût élevé des services). Dans les économies intégrées dans le marché mondial, la limite est floue entre les facteurs qui affectent les résultats économiques nationaux et ceux qui ont un effet sur la performance commerciale²¹.

20. Pour être efficaces, les stratégies doivent prévoir des réformes dans trois domaines d'action des pouvoirs publics :

- *Améliorer les mesures d'incitation des investissements privés dans le commerce.* Dans de nombreux pays, les tarifs douaniers élevés appliqués à certains produits sont souvent liés aux politiques fiscales et aux dispositifs en faveur de l'investissement et drainent les capitaux privés vers les marchés locaux protégés plutôt que vers les exportations. De même, les politiques fiscales et les mesures visant le marché du travail peuvent dissuader les petites entreprises de fonctionner de façon formelle et de se rapprocher des marchés mondiaux.
- *Réduire le coût des services locaux et améliorer leur qualité.* Il est impossible de participer à l'économie mondiale sans améliorer constamment les systèmes de transport, posséder des télécommunications de bonne qualité et disposer de meilleurs services financiers. À cet effet, il faut parfois réformer les politiques publiques de façon à laisser pénétrer de nouveaux concurrents dans les secteurs des services, fournir efficacement aux groupes à faible revenu un accès universel aux services de réseau et améliorer les règles commerciales. Dans certains cas, pour développer les services, on doit intervenir au niveau régional.
- *Agir par anticipation afin d'encourager la compétitivité.* La politique du laisser-faire, même si elle s'accompagne d'un cadre incitatif adéquat, suffit rarement à encourager des gains de productivité grâce au commerce. Dans les petits pays à faible revenu, les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer en assurant une coordination, en répondant à la demande qui n'est pas satisfaite par le marché et en comblant le fossé de l'information. Les stratégies doivent par conséquent prévoir de nouvelles mesures pour remédier aux carences des pouvoirs publics comme les obstacles administratifs à la concurrence qui créent involontairement des monopoles privés, ainsi qu'aux carences du marché. Ils doivent par exemple diffuser et certifier des normes, donner des informations sur les marchés extérieurs et même fournir des infrastructures qui n'intéressent pas le secteur privé. La promotion des exportations, en particulier sur les nouveaux marchés pour les produits existants, est une activité qui peut être très rentable. Parmi les actions que l'on peut mener par anticipation, on peut citer une réforme des institutions chargées des questions commerciales afin de se

²¹ De même, on doit également considérer la compétitivité dans l'optique du développement durable. Il faut analyser les efforts visant à améliorer l'intégration du commerce du point de vue de leurs conséquences potentielles aux niveaux national et international. C'est notamment le cas du commerce de produits sensibles sur le plan de l'environnement — ressources naturelles exploitées illégalement ou de façon non durable par exemple — ainsi que des conséquences de la structure des échanges sur les émissions de gaz à effet de serre par exemple (puisque les émissions liées à la production de biens consommés dans les pays à revenu élevé sont générées dans les pays à revenu intermédiaire).

« libérer » des pouvoirs publics en réduisant les lenteurs administratives des procédures d'importation et d'exportation.

21. Les pays qui réforment leurs stratégies commerciales globales ont beaucoup à apprendre de l'expérience des autres. On dispose de nombreuses sources d'information sur les stratégies efficaces, notamment des consultants, des universitaires et des médias, ainsi que des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, dont la plupart tentent de tirer les leçons des erreurs qu'ils ont commises par le passé (voir la dernière partie de ce document). Étant donné qu'en définitive, il est au moins aussi important de connaître les pratiques optimales que de disposer de fonds, le concept même d'aide à la facilitation des échanges doit englober ces informations, et ne pas être un simple moyen d'obtenir des financements.

EXEMPLES D'ACTIVITES MULTILATERALES DANS LE DOMAINE DE L'AIDE A LA FACILITATION DES ECHANGES

22. On trouvera dans cette partie du document des renseignements sur les principales activités réalisées au niveau international dans le domaine de l'aide à la facilitation des échanges, et en particulier sur les efforts visant à améliorer le suivi dans le cadre de l'OMC et la mise en œuvre du Cadre intégré renforcé en vue de fournir une aide à la facilitation des échanges aux PMA. Les actions menées par la Banque mondiale et le FMI sont analysées à l'annexe II.

Suivi mondial : Le programme de l'OMC et de l'OCDE

23. Dans la déclaration de Hong Kong de décembre 2005, les ministres du Commerce ont invité les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux à augmenter les ressources en faveur de l'aide à la facilitation des échanges, ont entériné le Cadre intégré renforcé en faveur des pays les moins avancés et créé une Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce. Cette équipe a notamment recommandé d'améliorer le suivi au niveau international afin de veiller à ce que les engagements de fournir une aide soient respectés.

24. Il est difficile de suivre systématiquement les engagements des bailleurs de fonds pour les raisons suivantes : i) les bailleurs de fonds ont chacun leur propre définition de l'aide à la facilitation des échanges (ainsi, si les engagements de l'Union européenne sont limités aux « politiques et réglementations commerciales » et au « développement des échanges commerciaux »²², ceux des États-Unis, tout comme ceux du Japon, portent sur des activités dans le domaine des infrastructures) ; ii) l'aide en faveur des infrastructures et du budget bénéficie à la fois au secteur des biens échangeables et à celui des biens non échangeables (dans le domaine des transports par exemple, on peut investir dans des routes qui conduisent à des ports ou des pistes rurales, et l'appui budgétaire peut être associé à des réformes des activités liées au commerce ou à des améliorations de la gestion des affaires publiques) et iii) le dispositif de notification centralisée par l'intermédiaire du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est encore en cours de mise au point.

²² Le « développement des échanges commerciaux » recouvre ce qui suit : développement des opérations commerciales et des activités visant à améliorer le climat commercial, accès aux moyens de financement des échanges et promotion des échanges dans les secteurs productifs (agriculture, sylviculture, pêche, industrie manufacturière, industries extractives, tourisme, services) y compris au niveau des institutions et des entreprises.

25. L'OMC, avec le concours du CAD, a engagé un processus de suivi mondial afin de recueillir des informations auprès de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sur les flux d'aide concessionnelle, c'est-à-dire les dons et les prêts dont la composante don est importante (comme les crédits de l'Association internationale de développement, ou IDA, qui est le guichet d'aide libérale de la Banque mondiale). L'objectif est de pouvoir utiliser le système actuel de notification des pays créanciers de l'OCDE, qui recueille des informations à la fois sur les engagements et les décaissements dans le cadre de l'aide publique au développement (APD), pour mesurer l'aide à la facilitation des échanges. Le nouveau système de notification de l'OMC et de l'OCDE qui est proposé retient une définition large de l'aide à la facilitation des échanges afin de prendre en compte les éléments mis en évidence dans le rapport de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce de l'OMC : politiques et réglementations commerciales, développement du commerce, infrastructure liée au commerce, renforcement de la capacité de production, ajustement lié au commerce et autres besoins liés au commerce²³. Si la base de donnée conjointe existante de l'OMC et du CAD recueille déjà des informations sur les activités des bailleurs de fonds en matière de politiques et de réglementations commerciales, de développement du commerce et, dans une certaine mesure, de renforcement de la capacité de production²⁴, il est difficile d'établir une distinction entre l'aide en faveur du secteur des biens échangeables et celle en faveur des biens non échangeables dans le domaine de l'infrastructure économique et de prendre en compte l'aide à l'ajustement lié au commerce. C'est pourquoi l'OMC et l'OCDE proposent de considérer que *l'ensemble* des investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications est lié au commerce, et que *l'ensemble* de l'appui budgétaire constitue une aide à l'ajustement et par conséquent une aide à la facilitation des échanges.

26. D'après cette définition large, les engagements en faveur d'une aide à la facilitation des échanges se sont élevés à 25 milliards de dollars par an —soit environ 40 % de *l'ensemble de l'aide publique au développement* hors allègement de la dette entre 2002 et 2005 (tableau 1). En moyenne, 60 % de cette somme a été consacrée aux infrastructures (10 milliards de dollars) et à l'appui budgétaire (5 milliards de dollars). Si l'on retient cette définition, il semble difficile d'avancer que l'aide à la facilitation des échanges est sous-représentée dans l'aide au développement.

27. Dans le même temps cependant, le *dispositif de notification de l'OCDE qui est proposé recouvre uniquement l'aide concessionnelle*, et ne prend donc pas en considération l'ensemble des prêts liés au commerce accordés aux pays à revenu intermédiaire par la BIRD et d'autres institutions multilatérales. En pratique, cette définition *exclut les prêts liés au commerce* en faveur de pratiquement tous les pays d'Amérique latine, de la plupart des pays d'Asie et de nombreux pays importants d'Afrique, et sous-évalue le rôle des banques régionales de développement, ainsi que celui de la Banque mondiale, dans l'aide en faveur du commerce.

28. Si on laisse de côté ces limites d'ordre méthodologique, il est intéressant de noter plusieurs points qui ressortent des données préliminaires des tableaux 1 et 2 :

- Étant donné qu'une part aussi grande du montant total de l'aide publique au développement semble déjà liée au commerce, directement ou non, et pour éviter de créer une concurrence

²³ Voir OMC (2006a).

²⁴ Voir la base de données sur le renforcement des capacités liées au commerce dans le cadre du Programme de Doha pour le développement à l'adresse suivante : <http://tcbdb.wto.org/>

avec d'autres besoins de développement pressants, on peut s'attendre à ce qu'à l'avenir, on ne puisse augmenter l'aide qu'en accroissant l'enveloppe de l'aide concessionnelle dans son ensemble.

- Selon cette définition, les pays à faible revenu, y compris les PMA, n'ont bénéficié que de la moitié environ des engagements d'aide en faveur du commerce entre 2001 et 2005. Sur cette part, les PMA ont reçu entre un quart et un tiers des engagements d'aide en faveur du commerce : d'autres pays à faible revenu ont vu leur part *décliner* au cours de cette période. Les pays à revenu intermédiaire ont bénéficié en moyenne d'à peine moins de 40 % des engagements, la plupart provenant de sources bilatérales.
- Les banques multilatérales de développement ont en moyenne acheminé 77 % de l'aide en faveur du commerce au profit des pays à faible revenu (5,7 milliards de dollars sur une aide totale de 7,4 milliards de dollars dans le tableau 2). Les bailleurs de fonds bilatéraux ont accordé 47 % de leur aide à la facilitation du commerce à des pays à faible revenu.
- La Banque mondiale est le plus grand bailleur de fonds destinés à faciliter le commerce dans les pays à faible revenu puisqu'elle octroie quelque 30 % de l'aide totale par l'intermédiaire de l'IDA (tableau 2). C'est pourquoi les prêts concessionnels multilatéraux sont importants pour faciliter les échanges et il est urgent — d'un point de vue commercial — de mener à bien la reconstitution des ressources concessionnelles de l'IDA en faveur des pays à faible revenu (IDA-15)

29. À titre de comparaison, la Banque mondiale emploie une définition beaucoup plus restreinte de l'aide concessionnelle à la facilitation des échanges. En effet, sa définition ne recouvre aucun investissement qui améliore la productivité des secteurs des biens échangeables, laisse une certaine liberté de manœuvre pour choisir des « thèmes » qui ne s'excluent pas mutuellement (réduction de la pauvreté ou expansion des échanges par exemple) et pour chaque projet, comptabilise uniquement la partie liée au commerce. Il n'est donc pas étonnant qu'en suivant cette méthode, on obtienne un montant beaucoup plus faible de ressources concessionnelles consacrées au commerce (encadré 1).

30. En outre, la Banque prête à ses clients environ 2 dollars de financements non concessionnels en faveur du commerce pour chaque dollar accordé par l'IDA, ce qui représente en moyenne quelque 600 millions de dollars sur la période 2000-2006 (même si, bien entendu, au total, les ressources de l'IDA sont beaucoup plus élevées). Si l'on adopte cette définition plus restreinte de la Banque, les prêts accordés à des conditions concessionnelles et non concessionnelles ont augmenté durant cette période.

Tableau 1 : Selon la définition la plus large, l'aide concessionnelle à la facilitation des échanges représente 40 % de l'ensemble de l'APD

(Engagements des donateurs membres du CAD et des agences multilatérales ; en milliards de dollars US à prix et taux de change constants de 2004)

Engagements liés au commerce	2001	2002	2003	2004	2005
Politiques et réglementations commerciales	0,9	0,8	1,0	0,8	0,9
Infrastructures	9,8	9,4	9,7	13,7	12,1
Renforcement des capacités de production	9,3	7,4	9,2	9,6	9,5
Ajustement structurel	4,8	5,9	6,4	5,2	3,5
Total aide à la facilitation des échanges	24,9	23,5	26,3	29,3	26,0

Pour mémoire : aide à la facilitation des échanges en pourcentage de l'APD ventilée par secteur a/

a/ L'APD ventilée par secteur inclut le soutien au budget général et exclut les éléments suivants : l'aide alimentaire et en nature, l'allègement de la dette, l'aide humanitaire, les dépenses d'administration, le soutien aux ONG, les réfugiés dans les pays donateurs et les frais d'études imputés.

Source : OCDE (2007).

Tableau 2 : Pour l'essentiel, l'aide bilatérale bénéficie aux pays à revenu intermédiaire et l'aide multilatérale aux pays à faible revenu

(Aide concessionnelle à la facilitation du commerce, 2002-2005, moyenne des engagements en milliards de dollars constants de 2004)

	PMA et autres pays à faible revenu		Pays à revenu intermédiaire		Total aide à la facilitation du commerce	
	<i>USD</i> <i>milliards</i>	<i>% du total</i>	<i>USD</i> <i>milliards</i>	<i>% du total</i>	<i>USD</i> <i>milliards</i>	<i>% du total</i>
Japon	2,2	15,9 %	2,8	26,2 %	5,0	20,4 %
États-Unis	0,6	4,4 %	3,1	29,0 %	3,7	15,2 %
Communauté européenne	1,9	13,5 %	0,8	7,5 %	2,7	10,8 %
Autres membres de la Communauté européenne a/	1,1	8,0 %	0,7	6,1 %	1,8	7,2 %
Royaume-Uni	0,9	6,5 %	0,2	2,2 %	1,1	4,6 %
Allemagne	0,4	3,0 %	0,7	6,0 %	1,1	4,3 %
France	0,4	2,9 %	0,3	3,0 %	0,7	2,9 %
Canada	0,2	1,1 %	0,1	0,8 %	0,2	1,0 %
Italie	0,1	0,7 %	0,1	1,1 %	0,2	0,9 %
Autres bailleurs de fonds bilatéraux b/	0,4	2,9 %	0,2	1,8 %	0,6	2,4 %
Total partiel aide bilatérale	8,1	58,8 %	9,1	83,7 %	17,2	69,8 %
Banque mondiale	4,2	30,6 %	0,5	4,2 %	4,7	19,0 %
Banque asiatique de développement	0,6	4,3 %	0,4	3,9 %	1,0	4,1 %
Banque africaine de développement	0,6	4,6 %	0,1	0,5 %	0,7	2,8 %
Banque interaméricaine de développement	0,1	0,8 %	0,1	1,0 %	0,2	0,9 %
Autres organismes	0,1	0,8 %	0,7	6,6 %	0,8	3,4 %
Total partiel aide multilatérale	5,7	41,2 %	1,8	16,3 %	7,4	30,2 %
Total	13,8	100,0 %	10,8	100,0 %	24,6	100,0 %

Note : ne comprend pas les sommes consacrées à des activités régionales ou multinationales. a/ Comprend l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède. b/ Comprend l'Australie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

Source : Système de notification des pays créanciers (SNPC), CAD/OCDE.

31. Étant donné que les annonces publiques de contributions ont été faites sur la base de définitions non comparables propres à chaque bailleur de fonds, il est impossible à l'heure actuelle d'assurer un suivi strict et systématique des résultats obtenus par rapport aux annonces. Pour améliorer la transparence et le suivi, il faut travailler davantage afin de parvenir à une définition de l'aide à la facilitation des échanges qui soit convaincante sur le plan conceptuel et généralement acceptée. L'OCDE tient compte de ces problèmes en adoptant une définition large, et travaille en collaboration avec d'autres parties prenantes afin d'étudier s'il est possible de la préciser davantage. On envisage par exemple d'autoriser les bailleurs de fonds à présenter séparément l'appui budgétaire au titre de l'ajustement lié au commerce dans le cadre du SNPC. De plus, l'OCDE a envoyé un questionnaire à tous les bailleurs de fonds qui décrit les caractéristiques de l'aide qu'ils octroient actuellement en faveur des échanges, à partir de la définition proposée ci-dessus et en utilisant les données du SNPC. Dans ce questionnaire, l'OCDE leur demande — à partir des politiques et des programmes qui leur sont propres — ce qui, d'après eux, constitue une aide à la facilitation des échanges. Elle attend des réponses en septembre 2007, l'objectif étant de contribuer au premier examen global annuel de l'aide pour le commerce que l'OMC organisera les 20 et 21 novembre 2007. Par ailleurs, l'OMC et l'OCDE ont créé un groupe technique chargé de suivre le cadre de l'aide à la facilitation des échanges, dont seront membres des organismes de développement bilatéraux et multilatéraux, ainsi qu'un petit nombre d'administrations de pays bénéficiaires. La Banque mondiale participe activement à ces activités en vue d'aider à dépeindre une image plus précise de l'aide liée au commerce.

Encadré 1 : Des estimations différentes de l'aide à la facilitation des échanges – L'exemple des prêts de la Banque mondiale en faveur du commerce

Les estimations de l'aide à la facilitation des échanges peuvent varier énormément car les bailleurs de fonds utilisent généralement des définitions différentes. C'est ainsi par exemple que la Banque mondiale retient une définition beaucoup plus restreinte des prêts liés au commerce que celle proposée par l'OMC et l'OCDE, qui ne comptabilise que la partie des projets consacrée au commerce (l'estimation de l'OMC et de l'OCDE de l'aide de la Banque à la facilitation des échanges est obtenue en ajoutant le montant des prêts aux estimations à partir des chiffres soumis par la Banque à la Base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (BDRCC) créée conjointement par l'OMC et l'OCDE, mais nous n'analyserons ici que les prêts).

Pour chaque projet de la Banque, on demande au chef de projet de choisir au maximum cinq thèmes qui décrivent le résultat prévu du projet (échanges commerciaux, environnement, réduction de la pauvreté, etc.). Le montant du prêt est fictivement réparti par thèmes à l'aide d'une formule proportionnelle. Ainsi, la part « commerce » d'un projet d'infrastructure — qu'il s'agisse d'un projet de route, d'électricité, voire d'approvisionnement en eau — varie non seulement en fonction du montant du prêt, mais aussi selon que l'infrastructure favorise le « commerce » international et remplit d'autres objectifs. Cette procédure évite de comptabiliser deux fois l'objectif « commerce » et les autres objectifs. La Banque applique la même méthode à ses projets financés à l'aide de ressources non concessionnelles (prêts de la BIRD). Ainsi, le projet de renforcement des douanes en Fédération de Russie est ventilé comme suit : commerce (25 %), politique et administration fiscales (25 %), réforme administrative et civile (24 %), institutions juridiques et marchés (13 %) et normes et information financière (13 %). Le montant des prêts liés au commerce s'élève donc à 35 millions de dollars, sur la base de l'affectation de 25 %.

Si, selon la définition de la Banque, une petite part des prêts est liée au commerce (30 % environ en moyenne pour les crédits de l'IDA), d'après la définition que propose l'OCDE, il semble que l'on considère que 100 % d'un projet donné est consacré au commerce. Si 100 % de la valeur des projets de la Banque dont l'un des thèmes

est le commerce était comptabilisé comme des prêts liés au commerce, cette part actuellement faible de 1,6 milliard de dollars bondirait pour atteindre 5 milliards de dollars environ (les crédits de l'IDA passant de 569 millions de dollars à 2 milliards de dollars et les prêts de la BIRD de 1 milliard de dollars à 3 milliards de dollars).

Par ailleurs, la définition de l'OMC et de l'OCDE ne prend pas en considération les prêts non concessionnels liés au commerce, alors que les chiffres de la Banque comprennent aussi bien l'aide concessionnelle (IDA) et non concessionnelle. La Banque a accordé de l'ordre de 2 dollars de financements non concessionnels en faveur du commerce pour chaque dollar octroyé au titre de prêts concessionnels. Cette proportion est vraisemblablement encore plus élevée dans le cas de la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement, mais plus faible pour la Banque africaine de développement.

La définition de la Banque mondiale vise à éviter de comptabiliser deux fois les composantes des projets, mais en portant uniquement sur les infrastructures et les réformes liées aux exportations, elle néglige les effets des autres investissements dans les infrastructures sur les activités des secteurs en concurrence avec les produits importés. La Banque, tout comme l'OCDE, s'emploient à affiner leurs méthodes respectives.

Source : services de la Banque mondiale

32. En définitive, on peut soutenir que la façon dont l'aide à la facilitation des échanges est affectée et son efficacité sont plus importantes que ses montants (encadré 2). De même, pour assurer un suivi, il faut considérer dans quelle mesure les pays en développement intègrent les échanges commerciaux dans leurs stratégies nationales de développement. Pour déterminer avec certitude quelles sont les carences et comprendre les problèmes en s'adressant aux pays eux-mêmes, l'OMC et les banques régionales de développement multilatéral, avec le concours de la Banque mondiale, ont organisé des conférences régionales de haut niveau des ministres des Finances et du Commerce afin d'étudier les problèmes et les domaines prioritaires de l'aide à la facilitation des échanges. Des réunions doivent se tenir à la mi-septembre en Amérique latine (avec la Banque interaméricaine de développement) et en Asie (avec la Banque asiatique de développement). Elles seront suivies d'une réunion en Afrique (avec la Banque africaine de développement) au début du mois d'octobre. L'objectif est d'éclairer le débat plus vaste à l'OMC décrit plus haut sur l'aide en faveur du commerce organisé en novembre 2007. Conformément aux recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce de l'OMC, il s'agira notamment de débattre du suivi de l'aide à la facilitation des échanges fournie actuellement, de repérer les lacunes éventuelles et de tirer les enseignements de l'expérience acquise en matière d'aide à la facilitation des échanges (à partir des autoévaluations des institutions et des évaluations des bénéficiaires).

Encadré 2 : Évaluer l'aide à la facilitation des échanges

Comme c'est le cas d'autres actions menées en faveur du développement, il est essentiel d'évaluer rigoureusement l'aide à la facilitation des échanges — et de tirer les leçons des échecs du passé — si l'on veut qu'elle soit efficace. L'OCDE a récemment entrepris une évaluation très complète de l'aide concessionnelle en faveur du commerce. Le rapport à ce sujet a souffert du manque de clarté des documents de projet, nombre d'entre eux fixant des objectifs contrôlables qui n'étaient pas suffisamment précis, et de l'absence de liens quantitatifs avec les résultats en matière d'échanges commerciaux. Il conclut néanmoins que dans la moitié des opérations évaluées, l'aide liée aux échanges a contribué à sensibiliser à l'importance du commerce et à la connaissance des questions commerciales, tout en aidant à renforcer le dialogue national sur la politique commerciale. Cependant, l'efficacité des projets a fortement varié en fonction du climat global de l'investissement et de la détermination des dirigeants politiques à promouvoir les échanges²⁵.

²⁵ Parmi les principaux points faibles des projets, on peut citer une mauvaise évaluation des besoins, des carences dans la gestion des projets et des affaires publiques, des projets non intégrés dans une stratégie commerciale ou un

Des évaluations ont également porté sur des projets de développement des exportations axés sur des produits précis destinés à l'exportation. En moyenne, ces projets : a) ont coïncidé avec une amélioration de la performance à l'exportation des marchandises en question, ou l'ont précédée ; b) ont eu davantage de retombées sur la croissance des exportations de produits déjà exportés en grandes quantités au départ que sur celle de produits exportés en petite quantité (bien que cela puisse s'expliquer par le fait que l'assistance technique soit affectée à des secteurs qui sont déjà préparés à décoller) et c) avaient plus de chances d'être menés à bien s'ils visaient à remédier à des carences précises du marché ou de l'action gouvernementale dans des activités dans lesquelles le pays avait les moyens d'être concurrentiel à long terme au niveau international (comme cela a été le cas avec la stratégie du Rwanda qui a bénéficié du concours de bailleurs de fonds pour se lancer sur le marché des cafés spécialisés de haute qualité). S'ils sont convenablement réalisés, les programmes de développement des exportations peuvent donner de bons résultats : en Ouganda, le secteur des fleurs coupées connaissait une croissance de ses exportations depuis dix ans lorsqu'un programme de développement des exportations a été engagé en 2003. Grâce à ce programme, la valeur des exportations a pratiquement triplé en un an. Bien que d'autres exportations du pays aient aussi augmenté fortement à cette époque, la part des fleurs coupées dans les exportations s'est sensiblement accrue. Par ailleurs, la Mongolie, qui était traditionnellement exportatrice de produits en laine, a connu à la fin des années 90 et au début des années 2000 une diminution de ses exportations et de la part de ce secteur dans ses exportations. Après la réalisation du programme de développement des exportations de 2003, la croissance des exportations de produits en laine a suivi une trajectoire régulière et connu un rythme plus rapide que l'ensemble des exportations en 2005.

En un mot, les données dont on dispose aujourd'hui semblent indiquer que l'aide à la facilitation des échanges peut être efficace à condition que les pays s'approprient les programmes et les incorporent totalement à leur stratégie de développement (il s'agit de principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration de Paris).

Pratiquement toutes les organisations bilatérales et multilatérales s'emploient à améliorer l'efficacité, mais toutes n'ont pas procédé à des évaluations récentes et approfondies de leurs programmes²⁶. Avec plus de 40 organismes bilatéraux et multilatéraux participant à des opérations d'assistance technique liée au commerce, on peut supposer qu'elles ont de nombreuses possibilités d'apprendre les unes des autres²⁷.

Les bailleurs de fonds et les organismes qui n'ont pas évalué récemment les projets et les programmes d'aide à la facilitation des échanges doivent envisager de le faire afin de créer des chaînes de rétroaction de façon à agir plus efficacement au fil des ans. En outre, il y a beaucoup à gagner si l'on améliore les évaluations. Par ailleurs, si l'on comparait les programmes financés grâce à l'aide tant concessionnelle que non concessionnelle des différents bailleurs de fonds, avec la participation des pays bénéficiaires, on connaîtrait mieux les pratiques optimales et on contribuerait à les promouvoir. Le premier examen global annuel de l'aide pour le commerce que l'OMC organisera les 20 et 21 novembre 2007 et auquel la Banque participera constituera une étape importante dans ce domaine.

Sources : OCDE (2006a) et (2006b), Brenton et von Uexkull (2007) et Groupe indépendant d'évaluation (2006).

programme de développement d'ensemble, des liens ténus avec la lutte contre la pauvreté, une piètre coordination des bailleurs de fonds et une communication avec les missions de terrain et des compétences en la matière inadéquates. Il est fondamental, pour développer l'économie, de faire en sorte que les pays s'approprient les programmes de facilitation des échanges. Cette tâche demeure importante pour concevoir des programmes d'aide efficaces.

²⁶ Six bailleurs de fonds importants ont entrepris des évaluations relativement récemment : l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le ministère britannique du développement international (DFID), l'Agence canadienne de développement international (CIDA), les Pays-Bas, la Banque mondiale et le FMI.

²⁷ Parmi les bailleurs de fonds qui apportent leur concours à des analyses ou des programmes liés au commerce, on peut citer le FMI, la Commission du commerce international, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, la Banque des règlements internationaux, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation internationale de normalisation, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, l'Organisation mondiale des douanes, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, plusieurs groupes régionaux et de nombreux bailleurs de fonds bilatéraux. Voir Suwa-Eisanmann et Verdier (2007).

Activités multidonateurs en faveur des PMA : Le Cadre intégré renforcé

33. Le Cadre intégré est un instrument important qui permet d'aider les pays les moins avancés (PMA) à accéder aux marchés internationaux. Il s'agit d'un programme auquel participent plusieurs bailleurs de fonds qui regroupe différents organismes — le FMI, le Centre du commerce international (CCI), la CNUCED, le PNUD, l'OMC et la Banque mondiale — qui aide ces pays à fixer des objectifs prioritaires en matière de compétitivité nationale grâce à des études diagnostiques sur le commerce. Au cours des trois dernières années, 25 PMA ont achevé des EDIC (dont 20 environ sous la direction de la Banque mondiale). Dix EDIC sont en cours et 8 sont à l'étude.

34. Les évaluations du Cadre intégré ont cependant mis en évidence certaines lacunes, et notamment la nécessité d'améliorer la gestion des affaires publiques et les communications et la coordination entre les attachés commerciaux basés à Genève, les responsables et les spécialistes des douanes basés dans les pays, les parties prenantes du secteur privé et les fonctionnaires des ministères des Finances et du Plan. De même, les bailleurs de fonds n'ont pas toujours fourni de ressources financières et humaines suffisantes pour que les études diagnostiques soient prolongées par des projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier et que des objectifs prioritaires soient fixés. Enfin, les ressources ont été jugées insuffisantes pour répondre aux exigences de la préparation des projets et de l'assistance technique nécessaire²⁸.

35. En septembre 2005, la Banque mondiale et le FMI ont présenté au Comité du développement et au Comité monétaire et financier international, à leur demande, un document proposant un renforcement du Cadre intégré²⁹. En juin 2006, une Équipe spéciale chargée du Cadre intégré a formulé une série de recommandations visant à remédier à ses insuffisances et a jeté les bases d'un nouveau *Cadre intégré renforcé*³⁰. Le 1^{er} mai 2007, le Comité directeur du Cadre intégré a adopté les recommandations de l'Équipe chargée de la transition et a créé le Cadre intégré renforcé³¹. Un nouveau secrétariat exécutif a été mis en place au Secrétariat de l'OMC, mais les décisions opérationnelles seront prises par un nouveau conseil du Cadre intégré renforcé, composé de trois bailleurs de fonds bilatéraux, de trois PMA et des six organismes multilatéraux qui n'auront pas de droit de vote. Ainsi, la structure de gestion du Cadre intégré renforcé vise à mettre en place un processus pris en charge par les pays (les bailleurs de fonds et les bénéficiaires conservant la responsabilité principale) et non plus,

²⁸ Capra-TFOC Consortium (2003), Agarwal et Cutura, (2004) et Integrated Framework Simulation, Addis-Abeba, Éthiopie, septembre 2005.

²⁹ Voir [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20659642/DC2005-0016\(F\)-Trade.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20659642/DC2005-0016(F)-Trade.pdf).

³⁰ Les recommandations de l'Équipe spéciale visaient à élargir le champ des activités financées au titre du Cadre intégré et envisagées dans les EDIC, à améliorer l'intégration du commerce dans la planification des bailleurs de fonds tout comme dans celle des pays, à renforcer la gestion des activités au titre du Cadre intégré au niveau des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires, à créer un dispositif efficace de suivi et d'évaluation et à augmenter le montant et la prévisibilité des financements [OMC (2006b)]. Ces recommandations ont été analysées dans le document intitulé *Programme de Doha pour le développement et aide à la facilitation des échanges* du Comité du développement en septembre 2006.

³¹ Dans une certaine mesure, ce processus a donné des résultats différents des recommandations initiales de l'Équipe spéciale. Ainsi, l'Équipe spéciale avait préconisé que l'OMC gère le Fonds d'affectation spéciale du Cadre intégré. Or après avoir étudié cette recommandation, il a été décidé que l'OMC ne possédait pas les compétences nécessaires pour affecter des fonds à des fins de développement. Un administrateur indépendant du fonds d'affectation spéciale sera donc nommé. Le Secrétariat du Cadre intégré renforcé sera installé à l'OMC, qui accueillera les réunions du Conseil.

comme c'était le cas auparavant, axé sur un organisme multilatéral. La Banque mondiale a participé activement à l'élaboration du Cadre intégré renforcé. Elle a exposé ses positions et a collaboré avec d'autres parties prenantes en vue de rendre les nouvelles structures les plus efficaces possible³². Dans cette nouvelle structure, le principal rôle de la Banque sera de fournir des conseils techniques et une aide sous d'autres formes en fonction des besoins. La Banque n'est plus chargée de diriger le processus des EDIC. Elle continue d'avoir des possibilités de participer au Cadre intégré renforcé au niveau national, lorsque les pouvoirs publics ont fait du commerce l'un des objectifs prioritaires de leur stratégie nationale de développement et lui demandent d'intervenir. Comme cela a été le cas au titre du Cadre intégré, le FMI continuera d'avoir pour principale fonction celle de conseiller technique. Par ailleurs, il a été convenu que toute dépense supplémentaire liée au Cadre intégré renforcé engagée par les organismes multilatéraux sera prise en charge par le Fonds d'affectation spéciale.

36. Le Cadre intégré renforcé met l'accent sur la prise en charge et la gestion par les pays et prévoit la création d'une Unité nationale de mise en œuvre qui travaillera en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds à l'échelon des pays. Les pouvoirs publics proposeront des moyens d'utiliser les ressources. Bien qu'il ne soit pas encore pleinement opérationnel, on pense que le Fonds d'affectation spéciale pourrait mobiliser entre 200 millions de dollars et 400 millions de dollars en cinq ans. Une réunion de haut niveau organisée par les ministères suédois du Développement et du Commerce se tiendra à Stockholm le 25 septembre 2007. Un certain nombre de bailleurs de fonds devraient y annoncer des contributions. Il reste cependant plusieurs problèmes à résoudre avant que des mécanismes opérationnels appropriés soient mis en place. Il faudra notamment aider de façon adéquate le processus du Cadre intégré au niveau national, bien associer le secrétariat basé à l'OMC au processus au sein des pays, choisir l'administrateur du Fonds d'affectation spéciale, déterminer au juste les obligations fiduciaires et délimiter clairement les responsabilités en matière de gestion financière et de suivi et d'évaluation. Il faudra prendre particulièrement soin d'éviter une confusion entre les décisions du Cadre intégré renforcé et le processus de négociations commerciales, ainsi que d'autres formes de politisation.

FAVORISER UNE INTEGRATION DURABLE PAR L'AIDE A LA FACILITATION DU COMMERCE : LES DEFIS A RELEVER

37. Trois défis particulièrement fondamentaux sont à relever pour assurer le succès du programme d'aide à la facilitation des échanges.

Faire de la compétitivité un pilier des stratégies nationales de croissance

38. Renforcer l'aide à la facilitation des échanges ne consiste pas seulement à octroyer des fonds. L'adhésion des pays et la volonté politique jouent un rôle fondamental, les pouvoirs publics donnant une place plus centrale au commerce dans leurs stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté. Les pays qui souhaitent tirer profit des exportations pour accélérer

³² La Banque s'intéresse particulièrement au moyen de faire en sorte que le Cadre intégré renforcé fonctionne de façon satisfaisante sur le terrain puisque son secrétariat est basé à Genève et qu'il n'est pas présent sur place. Il sera important de veiller à ce que la nouvelle structure et la nouvelle division du travail du Cadre intégré renforcé fournissent aux pays clients une aide adéquate, permettent de choisir et de superviser les projets de façon satisfaisante et n'incitent pas les organismes ou les clients à adopter un comportement stratégique.

leur croissance doivent élaborer une stratégie visant à améliorer leur compétitivité. Certains le font de façon explicite : Maurice a lancé un programme majeur l'an dernier, et le Cambodge l'a fait l'année précédente. D'autres le font implicitement : le Kenya a engagé un programme de développement du secteur privé dont une dimension importante est la compétitivité ; le Costa Rica et le Viet Nam possèdent tous deux des programmes visant à mettre les échanges au service de la croissance ; enfin des pays d'Asie du Sud réduisent les droits de douane et les obstacles aux investissements étrangers, s'attaquent aux problèmes à l'intérieur des frontières et prennent des mesures destinées à accroître le commerce régional et la coopération économique.

39. De façon générale, les pays à faible revenu ont accusé un retard par rapport aux pays à revenu intermédiaire. Les pouvoirs publics commencent seulement à intégrer dans les stratégies nationales des mesures visant à surmonter les contraintes sur le commerce au niveau de l'offre. Sur 71 Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) analysées depuis 2005, 70 % mentionnent le commerce comme composante de la stratégie de croissance. Les DSRP qui formulent des programmes opérationnels pour remédier aux contraintes qui pèsent sur le commerce sont cependant moins nombreux, surtout parmi les plus anciens. Dans l'ensemble, sur les 71 stratégies, on trouve des mesures gouvernementales précises et contrôlables qui portent sur la facilitation des transports et du commerce dans 26 d'entre elles seulement, sur la promotion des exportations dans 23 seulement et sur les questions d'intégration régionale dans 25 seulement³³.

40. De nombreux pays à faible revenu n'ont pas encore élaboré de stratégies opérationnelles globales pour favoriser la compétitivité. Comme on l'a vu plus haut, les stratégies doivent aujourd'hui traiter des *mesures d'incitation* au commerce de façon plus globale. Elles doivent porter non seulement sur les tarifs douaniers et d'autres obstacles aux frontières, mais aussi sur leurs liens avec le système fiscal, les politiques d'investissement, voire la réglementation qui régit le marché du travail. Dans la nouvelle économie mondiale, l'accès à des *services* de bonne qualité à des prix concurrentiels — en particulier dans les secteurs des transports, des télécommunications, de la finance et de l'électricité — est fondamental pour stimuler la croissance et les exportations, car il s'agit d'intrants essentiels non seulement pour l'économie nationale, mais aussi pour le secteur des exportations. Les entreprises ne peuvent participer aux chaînes mondiales de production qui exigent des livraisons fiables si elles sont constamment confrontées à des coupures d'électricité par exemple. Ainsi, alors qu'il arrive aux entreprises du Bangladesh de faire face à 248 jours de coupures d'électricité par an, celles du Chili en subissent à peine quatre³⁴. Enfin, il ne suffit pas, pour stimuler les exportations, de fixer des prix corrects en réformant les tarifs douaniers et les taux de change. Il faut *agir par anticipation* afin de favoriser les exportations pour compléter les incitations par les prix en faveur des producteurs. À cet effet, il faut notamment que les pouvoirs publics aident à obtenir des informations sur les marchés d'exportation et à respecter et vérifier les normes techniques et phytosanitaires, coordonnent la commercialisation de certaines exportations et veillent à ce que les infrastructures soient adéquates et à ce que les institutions liées au commerce soient plus efficaces. À Madagascar par exemple, le secteur public joue un rôle important en assurant la sécurité sanitaire des crevettes exportées vers

³³ Dans certains cas, les DSRP peuvent traiter de problèmes d'infrastructures tels que les routes, les chemins de fer ou les télécommunications, mais sans les lier à la facilitation du commerce extérieur. Cette étude des SRP n'aurait pas considéré que ce type d'analyse favorisait le commerce. Par ailleurs, il est possible que des pays adoptent des mesures de développement du commerce qui ne sont pas indiquées dans les SRP.

³⁴ Voir les évaluations du climat de l'investissement de la Banque mondiale.

l'Union européenne. Si le secteur privé est chargé de produire des produits de qualité, les autorités ont pour mission de contrôler le système dans son ensemble et de prouver aux acquéreurs étrangers que les normes sont respectées.

41. Dans la plupart des pays, les moyens d'action dans ces trois domaines sont dispersés entre plusieurs ministères. Le ministère du Commerce, qui est théoriquement le principal défenseur du commerce, n'exerce souvent qu'une influence marginale dans les domaines qui agissent sur la compétitivité et la performance des exportations. En outre, il est rare que les ministères du Commerce soumettent de nombreux projets à l'examen du ministère des Finances ou aux hauts responsables de l'économie, et les projets n'aboutissent donc pas dans les propositions de financement des stratégies nationales proposées aux bailleurs de fonds.

42. Il est souvent arrivé que les bailleurs de fonds ne prêtent pas non plus suffisamment attention au commerce. La Banque mondiale par exemple a considérablement réduit ses activités dans ce domaine dans les années 90, en partie car on pensait que la vague de réformes des tarifs douaniers au cours de la décennie précédente était suffisante pour aider les pays à mieux s'intégrer au marché mondial³⁵. Depuis 2000, elle a régulièrement renversé cette tendance, investi davantage dans des analyses nationales de la compétitivité, augmenté ses prêts assez constamment et mis à disposition davantage de compétences opérationnelles pour réaliser des activités au niveau des pays. Cette évolution s'est traduite par une nette reprise des travaux analytiques et financiers dans toutes les régions, et d'autres bailleurs de fonds commencent à faire de même.

43. Une partie importante de la stratégie future de la Banque vise à pérenniser la mondialisation en aidant les pays laissés à la traîne à améliorer leur compétitivité en l'intégrant dans leur stratégie de croissance. Dans le cadre du processus des DSRP, qui porte davantage attention aux stratégies axées sur la croissance, on pourrait prévoir plus de mesures incitant à inclure le commerce dans les DSRP en proposant des analyses à la fois opportunes et pertinentes sur les besoins des pays en matière de compétitivité et de commerce, et fournir des financements pour répondre à ces besoins.

- Il serait utile que les pays en développement qui souhaitent tirer profit du commerce pour accélérer leur croissance commencent par faire de la compétitivité un pilier central de leurs stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté. La Banque mondiale et d'autres organisations internationales ont indiqué qu'elles fourniraient des ressources à tout pays qui demanderait une aide à cet effet — même si une augmentation de la demande obligerait ces organisations et les autres bailleurs de fonds à investir plus. On pourrait par exemple envisager d'octroyer davantage de dons afin d'évaluer la compétitivité dans tous les pays à faible revenu et, au besoin, dans les pays à revenu intermédiaire. Le Cadre intégré renforcé serait un moyen important de répondre aux besoins des PMA.
- Par ailleurs, les investissements dans les biens publics mondiaux en vue de faciliter les échanges mettraient davantage d'informations analytiques à la disposition des pays qui souhaitent entreprendre des réformes dans les domaines du commerce et de la compétitivité. En effet, il est particulièrement utile que les responsables de l'élaboration des politiques et les bailleurs de fonds s'inspirent de comparaisons des performances au

³⁵ Voir Groupe indépendant d'évaluation (2006).

niveau international afin de se concentrer sur les domaines qui ne donnent pas de résultats satisfaisants. Les bailleurs de fonds doivent envisager d'octroyer des ressources supplémentaires afin d'améliorer la plate-forme d'informations sur les indicateurs commerciaux de l'action gouvernementale et de la performance que sont en train de mettre en place le CCI, la CNUCED, la Banque mondiale et l'OMC. Pour sa part, la Banque mondiale, outre son financement actuel de l'Indice de performance logistique, envisage d'accorder davantage de fonds à la plate-forme de données WITS (World Integrated Traded Solution) et à des travaux d'amélioration de l'indice global de restriction au commerce.

Comblent les dernières lacunes de l'aide à la facilitation des échanges

44. L'aide à la facilitation des échanges souffre aujourd'hui de plusieurs lacunes. Aucune n'oblige nécessairement à créer de nouveaux instruments, mais toutes mettent en évidence des domaines dans lesquels il est très souhaitable d'accroître les engagements.

45. Les pays à faible revenu qui ne font pas partie des PMA ont été négligés dans l'action des milieux commerciaux en vue de mobiliser une aide concessionnelle à la facilitation des échanges. Il s'agit notamment de pays africains (tels que le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya et le Nigéria) ainsi que de quelques pays d'Asie centrale (République kirghize, Mongolie, Tadjikistan et Ouzbékistan). Ces pays pourraient utiliser l'aide à la facilitation des échanges pour réaliser des projets d'assistance technique et financer la préparation de projets et de réformes juridiques et autres visant à mettre en œuvre les obligations contractées dans le cadre de l'OMC, en particulier pour conclure un accord sur la facilitation des échanges.

46. Une deuxième lacune concerne certains pays à revenu intermédiaire. Ainsi, les petits États insulaires ou les pays enclavés rencontrent parfois des problèmes particuliers pour maintenir une croissance rapide des exportations, subissent des fluctuations prononcées et inhabituelles de leur commerce et mériteraient que la communauté internationale leur prête une attention particulière. Plus généralement, toute croissance dans les pays à revenu intermédiaire crée souvent un effet d'entraînement de la demande d'exportations de la part des pays voisins à faible revenu. Par conséquent, en aidant les économies les plus prospères à se développer plus rapidement, on crée des retombées positives sur la croissance de toute la région. Si collectivement, ces pays reçoivent déjà une aide concessionnelle de la part de bailleurs de fonds bilatéraux, on ne sait pas avec certitude si chaque pays qui mérite de bénéficier de ressources en reçoit. Il pourrait être intéressant d'envisager d'accroître le suivi et l'aide concessionnelle compte tenu de l'ampleur des avantages en termes de « biens publics mondiaux » que procurent les réformes du commerce. Tous les pays bénéficient des réformes que chacun entreprend et, comme nous l'avons vu plus haut, les pays les plus pauvres et les plus petits peuvent profiter particulièrement des réformes de leurs voisins. Il ne faut pas sous-estimer l'effet d'émulation sur d'autres pays des réformes du commerce qui ont abouti, y compris compte tenu de l'influence qu'exercent de nombreux pays à revenu intermédiaire dans les négociations commerciales internationales. Par ailleurs, certains pays à revenu intermédiaire risquent eux aussi de manquer de moyens pour investir dans les infrastructures alors que c'est un secteur qui peut donner de bons résultats en stimulant une croissance qui réduit la pauvreté. En revanche, d'autres pays possèdent une population pauvre qui reste encore très nombreuse et peuvent avoir des difficultés à faire face aux coûts d'ajustement transitoires liés aux réformes du commerce qu'eux-mêmes ou que d'autres ont entreprises.

47. À cet égard, l'expérience de Maurice est un bon exemple de cette situation et incite à la prudence. Frappé par trois chocs extérieurs — la fin progressive des accords sur le textile et l'habillement, la baisse des cours du sucre dans l'Union européenne et l'augmentation des prix du pétrole — alors que dans le même temps la courbe de croissance fléchissait, le pays a adopté un programme de réformes ambitieux en juin 2006. Il mettait l'accent sur la maîtrise des dépenses publiques, une réforme du système d'incitation afin d'améliorer la compétitivité, des réformes du régime des investissements et de la réglementation et des programmes visant à démarginaliser les pauvres et accroître leur participation à l'économie. La Banque mondiale ayant donné son aval à ce programme et les services du FMI ayant rédigé une lettre d'évaluation dans le cadre de son initiative d'aide à la facilitation des échanges, l'État a demandé à la communauté internationale de lui fournir une aide concessionnelle afin de financer ce programme³⁶. Bien qu'une aide ait été apportée sous forme d'un prêt de la Banque mondiale de 30 millions de dollars, auquel il faut ajouter un cofinancement de 30 millions de dollars par l'organisme français d'aide au développement, aucune autre ressource concessionnelle n'était prévue³⁷. Certes, Maurice bénéficie des améliorations qu'elle a elle-même apportées — et c'est là le principal résultat de l'action du pays — mais on peut soutenir que l'ajustement aurait été plus aisé sur le plan politique et légèrement plus rapide, et qu'il aurait moins réduit les investissements publics, si le pays avait disposé de ressources supplémentaires.

48. La troisième lacune concerne les projets régionaux. Le document sur l'aide à la facilitation des échanges présenté l'an dernier au Comité du développement montrait que la coopération régionale pouvait avoir des effets bénéfiques majeurs, en particulier pour les pays très pauvres, petits et enclavés³⁸. Comme on l'a vu plus haut, l'intégration régionale peut accroître fortement la compétitivité des pays. En effet, la coordination transfrontières des infrastructures et de l'action des pouvoirs publics (reconnaissance mutuelle et adoption de systèmes réglementaires communs par exemple) peut contribuer à réduire les coûts commerciaux. Pour les pays enclavés, l'accès aux corridors de transport peut être essentiel au commerce. Les faiblesses des institutions régionales entravent cependant l'acheminement des fonds d'aide à la facilitation des échanges pour les entreprises régionales. C'est ainsi par exemple que de nombreux organismes régionaux de pays en développement ne génèrent pas de recettes et ne peuvent donc pas emprunter auprès de bailleurs de fonds sans garanties du pays. Dans le même temps, les différents pays étant peu incités à lancer des projets qui présentent de

³⁶ En réponse à des demandes des pouvoirs publics, la Banque mondiale, tout comme le FMI, ont apporté une assistance technique. En février 2006, le Département des finances publiques du FMI a publié un rapport sur les politiques en matière fiscale et de dépenses publiques visant à favoriser un cadre macroéconomique durable. Une mission de la Banque mondiale s'est rendue à Maurice en avril 2006 et a réalisé un rapport intitulé *Mauritius : From Preferences to Global Competitiveness*, Report of the Aid for Trade Mission, 26 avril 2006.

³⁷ Maurice devrait cependant tirer profit de transferts en provenance de l'Union européenne dans le cadre des fonds au titre du Protocole sucre de l'UE qui serviront à financer des mesures d'accompagnement pour restructurer le secteur du sucre.

³⁸ Dans le document présenté au Comité du développement, trois options ont été proposées : i) améliorer les dispositifs bilatéraux et multilatéraux en place ; ii) proposer des financements sous forme de dons spécifiquement destinés à faciliter la coordination régionale et appuyer des réformes en matière de politique publique et de réglementation à l'échelon régional et iii) créer un mécanisme de financement spécifique pour couvrir une partie des coûts associés aux projets portant sur des grandes infrastructures ou à d'autres mécanismes régionaux communs. La deuxième option présente l'avantage de bien équilibrer les besoins de renforcer la coordination régionale et le souhait d'éviter de mettre en place un vaste mécanisme de financement spécifique qui pourrait fausser les priorités nationales.

grands avantages au niveau régional et ayant des difficultés à obtenir une coordination efficace entre eux, les possibilités d'introduire les questions de transport régional dans les stratégies nationales sont limitées. Depuis que le document du Comité du développement a été publié l'an dernier, un certain intérêt s'est manifesté pour réaliser des programmes régionaux, mais il n'est pas suffisant³⁹.

49. Dans le cadre de la 14^e reconstitution des ressources de l'IDA, 1 milliard de dollars environ est disponible pour financer des programmes régionaux. Cette somme correspond à deux tiers des engagements en faveur de projets régionaux, le troisième tiers provenant des dotations de l'IDA aux pays participants. Quatre-vingt-dix pour cent de cette somme est utilisée en Afrique, les ressources allouées dans le cadre des 13^e et 14^e périodes de reconstitution finançant actuellement 18 programmes régionaux, pour un coût total de 1,8 milliard de dollars, y compris les garanties⁴⁰. Les projets d'infrastructures (énergie et transports, suivis par les télécommunications) comptent pour plus de 80 % du total des engagements⁴¹ et une grande partie des engagements de la Banque en faveur de l'intégration régionale a été prise en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds⁴². Toutefois, les fonds dont dispose l'IDA pour des projets régionaux ne permettent pas d'accorder des dons à des organismes supranationaux, ce qui limite l'aide que la Banque peut octroyer en faveur du développement des capacités de communautés économiques régionales. Un soutien limité a été apporté par le biais du Fonds de développement institutionnel (FDI), de partenariats et de fonds fiduciaires bilatéraux. Il est toutefois difficile pour la Banque, du fait que ces financements sont limités et fragmentés, d'accorder une aide proportionnée à l'importance stratégique du développement des capacités⁴³. De plus, la demande de ressources au cours de l'exercice 08

³⁹ Le Département de l'intégration régionale en Afrique est en train de formuler une stratégie d'aide à l'intégration régionale à l'échelle de l'Afrique. Son objectif est de déterminer quels sont les programmes régionaux prioritaires, de servir de structure à un renforcement des capacités dans des institutions régionales clés et de tenir lieu de plateforme pour mener des actions conjointes avec d'autres bailleurs de fonds. Cette stratégie devrait être présentée au Conseil d'ici le milieu de l'exercice 08. La région Asie de l'Est et Pacifique a également préparé une stratégie analogue pour la sous-région du Grand Mékong. Par ailleurs, le Département juridique de la Banque s'emploie à formuler des orientations pour le personnel sur les moyens de résoudre les problèmes juridiques liés aux projets régionaux.

⁴⁰ Durant l'exercice 06, les engagements de l'IDA en faveur de projets régionaux ont atteint 538 millions de dollars, 11% du total des engagements bénéficiant à l'Afrique. Durant l'exercice 07, les engagements en faveur de projets régionaux en Afrique ont représenté 707 millions de dollars, l'Afrique recevant ainsi 12% des engagements de l'IDA.

⁴¹ Parmi les projets réalisés, on peut citer les suivants : le projet de pool énergétique ouest-africain, qui créera un marché de l'électricité efficace dans six pays, le projet de transports d'Afrique de l'Est, qui réduira le coût des transports de 20 à 35 % grâce à une amélioration des routes et le Projet du marché de l'électricité de l'Afrique australe (de 179 millions de dollars) qui reliera le réseau d'électricité de la République démocratique du Congo à celui de la Zambie, l'objectif à terme étant d'intégrer l'ensemble des pays d'Afrique australe à un marché régional de l'énergie.

⁴² La Banque mondiale travaille maintenant en étroite collaboration avec la Banque africaine de développement. Celle-ci participe à l'élaboration de programmes complexes d'infrastructures et apporte un cofinancement à la plupart des grands projets d'investissement régionaux. Parmi les autres partenaires importants, on peut citer l'Union européenne, la Banque islamique de développement, la Banque de développement de l'Afrique australe, le DFID, l'Agence française de développement (AFD), l'USAID, l'Allemagne, le Japon et les pays nordiques.

⁴³ Plusieurs organisations régionales ont pris contact avec la Banque mondiale pour lui demander d'aider à renforcer la coordination régionale des questions commerciales. Bien que la Banque soit gênée par l'absence d'un instrument d'allocation de dons permettant de financer des organismes régionaux, elle a entrepris plusieurs études diagnostiques régionales durant les exercices 06 et 07, portant notamment sur la mise en place d'unions douanières et les lacunes des infrastructures régionales. Elle analyse actuellement les principaux obstacles à l'amélioration du climat des affaires dans le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) qu'il faudrait lever au niveau régional.

représente plus du triple des fonds disponibles. La demande d'aide régionale en Afrique durant l'exercice 08 totalise 1 milliard de dollars environ (sur la base des demandes d'engagements en faveur de projets régionaux pour l'exercice 08) dont les deux tiers doivent être fournis sous forme de fonds régionaux⁴⁴. La demande de projets régionaux financés par l'IDA en Afrique devrait représenter plus de 700 millions de dollars par an (dont un tiers de cofinancements) durant l'IDA-15⁴⁵. Il sera fondamental d'obtenir une reconstitution substantielle des ressources régionales dans le cadre de l'IDA-15 pour répondre à cette demande croissante.

- On pourrait envisager de financer de petits projets d'assistance technique, la préparation de projets et une aide juridique et autre nécessaire pour mettre en place les disciplines de l'OMC (sur la facilitation des échanges par exemple) dans les pays à faible revenu qui ne font pas partie des PMA. À cet effet, on pourrait recourir aux fonds fiduciaires existants, auprès de la Banque mondiale ou d'autres institutions de développement.
- De même, on pourrait étudier la possibilité de mettre à la disposition de certains pays à revenu intermédiaire une aide concessionnelle, en liant les fonds à des projets bilatéraux ou multilatéraux en cours qui financent des programmes de réformes sérieux. Les bailleurs de fonds pourraient également envisager d'octroyer des ressources supplémentaires sous forme de cofinancements de programmes régionaux, notamment dans le cadre de la 15^e reconstitution des ressources de l'IDA, de mettre à disposition des fonds complémentaires pour des cofinancements ou d'apporter des financements parallèles de projets d'infrastructures.

Augmenter l'enveloppe globale de l'aide et exploiter pleinement les possibilités offertes par la reconstitution des ressources de l'IDA

50. Au début des pourparlers sur l'aide à la facilitation des échanges dans le cadre du Cycle de Doha, les pays en développement cherchaient à obtenir l'engagement que l'accroissement de l'aide s'ajoute aux engagements de ressources existants. L'objectif était que l'aide à la facilitation des échanges ne se réalise pas par ponction sur les faibles fonds déjà alloués à d'autres activités de développement prioritaires.

51. Il apparaît cependant qu'il est pratiquement impossible d'évaluer l'additionnalité, et ce pour deux raisons. Premièrement, il est difficile de chiffrer avec précision l'aide à la facilitation des échanges car de nombreuses activités (en particulier les projets d'infrastructures et l'appui budgétaire) remplissent généralement plusieurs objectifs. Deuxièmement, même si l'on pouvait définir des activités strictement liées aux échanges, les engagements sont pris en partant des pays. Toute l'aide au développement suppose que les bailleurs de fonds, tout comme les bénéficiaires, prennent des engagements mutuels dans le cadre d'une stratégie nationale. Il est possible que suivant les principes énoncés dans la Déclaration de Paris⁴⁶, des

⁴⁴ L'accent continue d'être mis sur des projets d'électricité, de corridors de transport, de facilitation des échanges et d'aide aux télécommunications. On prévoit également une aide complémentaire en faveur de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles partagées, d'initiatives régionales visant à accroître la productivité agricole, de la lutte contre les maladies migratoires et du renforcement des capacités.

⁴⁵ Voir IDA (2007).

⁴⁶ Il s'agit notamment de l'appropriation par les pays des programmes proposés, de l'alignement des bailleurs de fonds sur les stratégies des pays, de l'harmonisation des programmes des bailleurs de fonds afin d'apporter une

pays décident de donner aux échanges un degré de priorité moindre par rapport à d'autres activités urgentes. Étant donné que la totalité de l'aide à la facilitation des échanges est constituée par la somme des engagements des bailleurs de fonds qui reflète des stratégies nationales particulières, rien ne peut garantir qu'au total, l'aide à la facilitation des échanges atteindra un niveau déterminé à l'avance. Autrement dit, on ne peut pas fixer le montant de l'aide à la facilitation des échanges ex ante à Genève (ou Washington ou encore Londres), mais seulement à l'issue d'un processus mené dans les capitales du monde entier.

52. Quoi qu'il en soit, la communauté des bailleurs de fonds a préconisé un accroissement de l'aide au développement afin de renforcer les capacités liées au commerce dans les pays en développement, comme le montre la déclaration des dirigeants du G-8 au sommet de Gleneagles de 2005. C'est un fait inéluctable que le sort de la recommandation de l'Équipe spéciale de l'OMC d'accroître l'aide concessionnelle en faveur du commerce, et la possibilité d'amplifier l'appui aux infrastructures liées au commerce (y compris en faveur de projets régionaux dans les secteurs des transports et des télécommunications par exemple) varieront selon que les bailleurs de fonds bilatéraux rempliront l'ensemble des engagements en matière d'aide qu'ils ont pris à Gleneagles. Les volumes d'aide publique au développement étant en stagnation ou en déclin, on peut s'attendre à ce que la concurrence soit si intense pour obtenir suffisamment de fonds pour satisfaire les différents besoins qu'aucun financement supplémentaire ne sera octroyé au commerce. Si l'enveloppe globale de l'aide n'augmente pas, ou, ce qui serait encore pire, si elle diminue — comme cela s'est produit en 2006 — il est pratiquement inconcevable que le montant de l'aide à la facilitation des échanges s'accroisse suffisamment pour répondre aux besoins. D'après la méthode que proposent l'OMC et l'OCDE (tableau 2), la Banque mondiale est la source la plus importante des financements de l'aide à la facilitation des échanges en faveur des pays à faible revenu, et toute augmentation de l'aide dans ce domaine est tributaire des mesures en vue de reconstituer les ressources de l'IDA.

- Pour mieux répondre aux besoins liés au commerce sans être en compétition avec des ressources destinées à atteindre les objectifs prioritaires de développement fixés actuellement, il est indispensable que l'enveloppe allouée au titre de l'IDA-15 soit suffisamment importante. Il s'agit en effet d'un instrument multilatéral majeur d'aide concessionnelle au développement et d'une source essentielle d'aide à la facilitation des échanges en faveur des pays à faible revenu en Afrique et dans d'autres régions.

ANNEXE I : SITUATION ET PERSPECTIVES DU CYCLE DE DOHA AU 26 SEPTEMBRE 2007

53. Les négociations commerciales dans le cadre du Cycle de Doha ont progressé de façon irrégulière depuis leur reprise au début de 2007 et les pourparlers entre les ministres du Commerce du G4 (Brésil, Union européenne, Inde et États-Unis) ont été rompus en juin. En juillet, les présidents des comités de l'agriculture et des produits industriels ont diffusé la version préliminaire de textes proposant les principaux éléments d'un accord qui pourrait être conclu dans ces domaines clés. Les premières réactions au texte préliminaire sur les modalités agricoles, bien que prudentes, indiquent que le fossé qui séparait les négociateurs s'est considérablement réduit. Les réactions au document sur les modalités concernant les produits industriels montrent que les parties ont encore beaucoup à faire pour parvenir à un consensus.

54. Bien qu'il ne soit en aucune façon garanti, un accord dans les conditions proposées par les présidents dans les documents de juillet 2007 sur les modalités prévoirait par exemple ce qui suit :

- Pour les tarifs des produits industriels (« non agricoles ») :
 - Réduire fortement les crêtes tarifaires des pays développés. Ces tarifs portant généralement sur des produits à forte intensité de main d'œuvre, ils présentent un intérêt particulier pour les pays en développement. Dans le cas des pays développés, le tarif supérieur serait ramené de plus de 50 % à 9 %, et le taux moyen de 3,3 % aux alentours de 2,3 %.
 - Diminuer davantage les droits de douane des pays en développement (en dehors des PMA). De nombreux pays en développement ont baissé les droits de douane de façon unilatérale, et les ont souvent ramenés à un niveau bien inférieur aux droits « consolidés » de l'OMC. Il reste que pour les principaux pays émergents, le paramètre proposé supposerait une réduction des droits de douane appliqués à une minorité substantielle de lignes tarifaires de produits industriels. Pour d'autres, les droits consolidés de l'OMC seraient rendus plus conformes aux droits appliqués actuellement, ce qui limiterait les possibilités de tout retour en arrière sur les tarifs douaniers.
- Dans le domaine de l'agriculture :
 - Éliminer les subventions à l'exportation d'ici à 2013. Les subventions aux exportations de coton seraient supprimées au début de la période de mise en œuvre du cycle de Doha (date à déterminer). Des disciplines seraient introduites sur l'aide alimentaire, et seraient renforcées sur les crédits à l'exportation et les entreprises commerciales d'État.
 - Réduire fortement les tarifs appliqués aux produits agricoles, en particulier dans les pays développés. Les tarifs actuellement supérieurs à 75 % seraient diminués d'environ 7/10^e et les tarifs compris entre 50 et 75 % de près de deux tiers (les tarifs consolidés des pays en développement seraient réduits des deux tiers du montant exigé des pays développés). Ces derniers pourraient désigner comme « produits sensibles » 5 % environ des lignes tarifaires (et les pays en développement une proportion un peu plus élevée), ce qui permettrait de baisser

moins fortement ces tarifs. En outre, les pays en développement seraient autorisés à désigner certains produits « spéciaux » qui bénéficieraient d'un traitement différencié.

- La possibilité pour les pays développés de compenser les agriculteurs pour la baisse des tarifs en relevant les subventions agricoles nationales serait fortement réduite, bien que les ajustements actuels et prévus dans les plus grands États membres développés aient déjà réduit le montant réel de certaines subventions, qui se rapprochent de ces limites. Il semble cependant que des dispositions particulières pour le coton exigent une baisse substantielle du soutien interne que les États-Unis apportent au coton.
- Les pays développés offriraient un accès en franchise de droits et sans contingent aux produits importés des PMA sur au moins 97 % (et de préférence la totalité) des lignes tarifaires, et les pays en développement seraient encouragés à faire de même.

55. On ne sait pas encore avec certitude si l'on pourra parvenir à un accord sur ces domaines de base et cela peut dépendre en partie des progrès dans des domaines tels que les règles, les services et la facilitation des échanges. Si un accord était conclu sur les « modalités », il faudrait plusieurs mois pour en préciser les détails.

56. Cette tâche sera délicate, mais d'autres cycles de négociations commerciales multilatérales qui se sont déroulés récemment ont montré que la persistance peut être récompensée. Jusqu'à présent, le Cycle d'Uruguay (1986-1994) a été plus long que le Cycle de Doha, qui a commencé en 2001. Le premier était complexe en soi puisqu'il introduisait des règles multilatérales sur les services, créait les premières règles multilatérales globales sur l'agriculture, mettait en place un mécanisme puissant de règlement des différends et établissait une nouvelle organisation internationale — sans compter qu'il faisait progresser les questions sur lesquelles avaient porté des cycles de négociations multilatérales par le passé. Le Cycle de Doha s'est révélé être tout aussi complexe, du fait non seulement de l'ampleur des thèmes couverts, mais aussi du nombre de pays participant activement aux négociations, et de la diversité de leurs intérêts. Cette complexité s'explique par les divergences d'opinion sur ce que signifie, dans la pratique, le fait que le cycle de Doha accorde la priorité au développement.

57. De nombreux observateurs font remarquer que l'engagement relativement faible du secteur privé, y compris dans les pays développés, est un autre facteur qui explique le rythme des négociations. Ce type d'appui a été important pour mettre en lumière les avantages potentiels des cycles précédents qui, bien qu'ils priment sur les inconvénients dans d'autres domaines, sont souvent trop diffus pour recueillir un soutien politique. Il semble cependant que les effets positifs que le Cycle de Doha devrait avoir sur les entreprises soient au moins aussi importants que lors de cycles de négociations multilatérales antérieurs. Les milieux d'affaires, sans doute déçus par le rythme des négociations multilatérales, ont concentré leur attention sur les accords commerciaux régionaux.

58. Une conclusion du Cycle de Doha ancrée sur les modalités relatives à l'agriculture et aux produits industriels proposées en juillet 2007 et complétée par un accord sur d'autres parties du programme de Doha donnerait un coup d'accélérateur à l'économie mondiale et apporterait des avantages particuliers aux pays en développement. Les progrès se sont révélés

très inégaux au cours des négociations, mais il faut parvenir à une conclusion rapide pour concrétiser tous ces avantages et alléger les pressions protectionnistes qui s'exercent de plus en plus, tout en favorisant le multilatéralisme. Les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international continueront de soutenir fermement le Cycle de Doha.

ANNEXE II : ACTIVITES DE LA BANQUE MONDIALE ET DU FMI DANS LE DOMAINE DE L'AIDE A LA FACILITATION DES ECHANGES

Le programme de la Banque mondiale dans le domaine du commerce

59. Le Groupe de la Banque mondiale dispose d'une vaste gamme d'instruments et de compétences qui lui permettent d'apporter aux pays en développement une aide à la facilitation des échanges. Sa capacité à disposer tout à la fois d'un grand nombre de spécialistes, d'une perspective économique globale et de financements donne à la Banque un avantage comparatif grâce auquel elle peut participer au programme d'aide à la facilitation des échanges.

60. Les *prêts* de la Banque mondiale sont un outil important d'intégration du programme de commerce et d'investissement dans les dialogues sur les politiques nationales. Les prêts liés au commerce octroyés par la Banque mondiale ont fortement augmenté au cours des dernières années. Si l'on retient la définition restreinte de la Banque (voir l'encadré 1), qui repose sur des montants estimés projet par projet par les chefs de projet, plutôt que les estimations beaucoup plus larges de l'OCDE et de l'OMC, les prêts de la Banque — à titre concessionnel ou non — ont été portés de 400 millions de dollars environ d'engagements durant l'exercice 2000 à 1,6 milliard de dollars environ en 2006 et 2007. Cette somme constitue de l'ordre de 10 % du total des prêts de la Banque. Les prêts non concessionnels représentaient approximativement 70 % du total des prêts de l'Institution au cours de cette période. Celle-ci a octroyé des prêts à 42 pays, auxquels il faut ajouter trois prêts multipays. La majorité a bénéficié à l'Europe, l'Asie centrale et l'Afrique. Les projets que le Conseil a approuvés durant l'exercice 2007 couvrent une vaste gamme de domaines destinés à stimuler le commerce notamment les télécommunications, les transports, la réglementation et les normes, la finance, l'électricité, le développement rural et la promotion des exportations.

61. L'*assistance technique* liée aux échanges a également augmenté au cours des cinq dernières années puisqu'elle est passée de 21 projets réalisés durant l'exercice 2003 à 37 pendant l'exercice 2007⁴⁷. Durant l'exercice 2007, la Banque a entrepris 37 projets d'assistance technique ayant une composante commerce portant sur 21 pays, auxquels il faut ajouter 5 initiatives régionales/multipays. La plupart des projets ont été réalisés en Afrique et dans la Région Asie de l'Est et Pacifique. Viennent ensuite ceux exécutés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Par ailleurs, la Banque assure une série de *formations sur le commerce* qui couvrent par exemple l'adhésion à l'OMC, les réformes des politiques publiques et les options de négociation de l'OMC, les normes et le commerce des denrées alimentaires, la diversification des exportations et les services. Pendant l'exercice 2007, la Banque a réalisé 34 activités auxquelles ont participé 2 550 personnes environ. Quinze l'ont été au niveau national et 19 aux niveaux régional et international. Les activités nationales ont été menées dans 14 pays, dont la vaste majorité était des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire⁴⁸. Le nombre de jours de formation par participant est resté relativement stable au cours des cinq dernières années et le nombre de participants par activité de formation a augmenté, signe que la Banque organise des manifestations plus approfondies, ciblées et individualisées.

⁴⁷ Il convient de noter que ces chiffres peuvent sous-estimer les projets liés au commerce car il est possible que les chefs de projets n'aient pas correctement indiqué les codes.

⁴⁸ Il s'agit des pays suivants : pays à faible revenu — Bangladesh, Kenya, Madagascar, Sénégal et Viet Nam ; pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure — Cameroun, Chine, Égypte, Indonésie, Iraq et Maroc ; pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure — Fédération de Russie et Uruguay ; enfin un pays à revenu élevé, l'Arabie saoudite.

62. Par ailleurs, la Banque assure de plus en plus des *services d'analyse et de conseil*. Ainsi, à Maurice, son analyse a été utile dans le cadre des réformes majeures du commerce qui ont été réalisées ultérieurement, et qui ont été ensuite financées par un prêt de la Banque⁴⁹. De même, l'Institution a aidé le Pérou et la Tunisie au moyen d'analyses et de prêts lorsque ces pays se sont employés à améliorer la compétitivité de leurs exportations. Des rapports sur la croissance et la compétitivité ont été publiés pour le Pakistan, le Bangladesh et l'Inde (traitant essentiellement de l'agriculture), et des rapports analytiques sur les services et les règles d'origine dans les accords commerciaux préférentiels pour l'Asie de l'Est. En outre, des études régionales ont porté sur l'intégration du commerce⁵⁰. Les études sectorielles et économiques sur le commerce continuent de se développer, 66 ayant été réalisées durant l'exercice 07 dans plus de 41 pays, auxquelles il faut y ajouter neuf études régionales. La plupart de ces travaux ont été accomplis pour l'Afrique, suivie par la région Europe et Asie centrale et la région Asie de l'Est et Pacifique. Les travaux d'analyse prennent notamment la forme d'études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC), de rapports sur le commerce et la compétitivité, d'études sur le commerce régional et de notes d'orientation sur des sujets plus précis. Par ailleurs, des diagnostics sur le climat des affaires tels que les enquêtes auprès des entreprises dans les pays en développement fournissent des informations importantes sur les obstacles aux affaires et au commerce. Les analyses de la Banque ont contribué de façon importante à guider les réformes des politiques publiques et la conception des projets (voir l'encadré A1).

63. D'autre part, la Banque mondiale a élaboré un certain nombre de produits généralisés qui aident les pays en développement à comparer leurs résultats commerciaux, démontrer le bien-fondé des réformes commerciales et estimer les conséquences de ces réformes. On peut citer par exemple la plate-forme de données *WITS (World Integrated Trade System)* que la Banque et la CNUCED ont mise en place (qui aide les pouvoirs publics à analyser les distorsions liées au commerce et simuler les effets économiques des réformes), le *Manuel de modernisation des douanes* de la Banque (qui constitue un guide pratique complet sur la réforme des administrations douanières dans les pays en développement) et le projet sur la pratique des affaires *Doing Business* de l'IFC (qui prévoit des mesures de réglementation des affaires ainsi que leur application, notamment en matière de commerce transfrontières, dans 175 pays). D'autres activités de l'IFC dans le domaine du commerce sont décrites à l'encadré A2.

Encadré A1 : L'aide à la facilitation des échanges – De l'analyse à l'action

Il ressort de l'EDIC sur le Kenya publiée en novembre 2005 que la mauvaise qualité des transports et les conditions défavorables au commerce constituent un frein majeur à la compétitivité des exportations du pays. Une amélioration des axes terrestres et maritimes le long du corridor Nord qui relie le port de Mombasa à Nairobi, à l'intérieur du Kenya, à l'Ouganda, au nord de la République démocratique du Congo et au Rwanda, non seulement augmenterait la compétitivité commerciale du Kenya, mais aurait aussi d'importants effets bénéfiques pour les pays voisins. Les résultats de cette analyse ont été largement pris en compte dans l'élaboration du Projet

⁴⁹ Voir *Mauritius -- From Preferences to Global Competitiveness: Report of the Aid for Trade Mission*, Banque mondiale, avril 2006.

⁵⁰ En Afrique par exemple, l'étude intitulée « *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier* » a mis en évidence les conséquences sur la croissance du commerce et des investissements de la Chine et de l'Inde. En Amérique latine, celle intitulée « *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny* » a analysé comment les ressources naturelles pourraient favoriser le développement et la diversification économique à partir de situations observées dans le monde entier.

de facilitation du commerce et des transports en Afrique de l'Est d'un montant de 200 millions de dollars. Ce projet vise à améliorer les transports et la logistique sur les grands corridors en abaissant les barrières non douanières et en diminuant l'incertitude sur les temps de transit. Il comprend une composante d'investissements destinée à améliorer les infrastructures portuaires de Mombasa et Dar-es-Salaam et une composante d'appui institutionnel dans l'optique de renforcer l'Accord de transit du corridor Nord conclu entre le Kenya et les pays des Grands lacs.

L'étude sur la compétitivité et la croissance au Pakistan publiée en avril 2006 a analysé les principaux obstacles plurisectoriels qui, dans le monde des affaires, freinent les investissements, la croissance de la productivité et la compétitivité des exportations. Des analyses de la chaîne de valeur ont été réalisées sur les crevettes, les carreaux de marbre, le lait en poudre, les radiateurs automobiles et les textiles. Les pouvoirs publics ont réagi très positivement et ont adopté un certain nombre de réformes à partir des recommandations du rapport dans le budget de l'exercice 07 (réduction des tarifs douaniers sur les camions multi-essieux afin d'encourager le renouvellement du parc de camions du Pakistan et suppression des dispositions relatives au contenu d'origine nationale dans l'industrie automobile par exemple).

Le gouvernement indonésien utilise les conclusions de l'étude sur le commerce et la compétitivité de 2005 pour préciser sa position dans les négociations dans le cadre du cycle de Doha. En tenant compte de ces conclusions, il a demandé une aide en vue d'améliorer les capacités techniques et humaines du ministère du Commerce. La Banque apporte son concours au ministère pour mettre en place un projet de renforcement des capacités qui améliorera la coordination en renforçant le processus de décision et de formulation des politiques.

Source : services de la Banque mondiale

64. Le *programme de recherche* de la Banque mondiale fournit les informations nécessaires pour mieux formuler les politiques aux niveaux national, régional et multilatéral. Il porte particulièrement sur les politiques en matière de commerce et de complémentarité nécessaires pour réduire la pauvreté. Les principaux domaines étudiés depuis 2006 sont notamment l'élaboration de politiques commerciales agricoles, l'impact des coûts de transport et de transaction sur la compétitivité des exportations, les effets du commerce et des investissements directs étrangers sur la croissance de la productivité, les conséquences de la libéralisation du commerce des services et des pratiques de mise en œuvre, les migrations (la fuite des cerveaux, les programmes de migration temporaire et les liens entre les migrations, le commerce et les investissements directs étrangers), l'incidence sur les pays en développement des programmes de libéralisation et des réformes mondiales et les effets sur la concurrence des grands marchés émergents⁵¹.

65. Cette recherche permet de tirer certaines conclusions essentielles : c'est l'accès aux marchés, plutôt que les subventions, qui sont le principal moyen d'obtenir des avantages potentiels d'une réforme du commerce agricole à l'OMC ; les réformes unilatérales et celles de l'OMC ont été beaucoup plus importantes que les accords régionaux pour libéraliser le commerce des pays en développement ; l'ouverture aux échanges a beaucoup plus d'effets positifs lorsque le cadre économique est souple, c'est-à-dire qu'il ne comporte pas de réglementations excessives sur les nouvelles entreprises et la main d'œuvre ; les investissements directs étrangers augmentent la productivité grâce aux transferts de connaissances aux entreprises qui fournissent des intrants ; les migrations peuvent contribuer à réduire la pauvreté, même s'il arrive que la fuite et le gaspillage des cerveaux réduisent ces effets positifs ; les réformes du commerce des services ouvrent d'immenses perspectives aux

⁵¹ Ainsi, l'ouvrage « *Services Trade and Development : the Experience of Zambia* » analyse la réglementation qui porte sur les carences du marché et propose de nouvelles politiques proactives pour élargir l'accès aux services par les entreprises, les agriculteurs et les consommateurs.

pays en développement ; la modernisation des infrastructures et la transparence accrue de la politique commerciale peuvent développer le commerce intrarégional ; enfin il faut adopter des politiques complémentaires, et notamment aider à la facilitation du commerce, pour augmenter au maximum les possibilités de réduire la pauvreté grâce à une réforme du commerce.

66. Par ailleurs, la Banque a analysé de façon approfondie les accords commerciaux préférentiels au niveau régional qui réorganisent le système commercial mondial⁵². Elle apporte également une assistance technique aux pays qui négocient ces accords en vue d'améliorer leur conception et d'aider les pouvoirs publics à les utiliser pour favoriser des réformes nationales. C'est ainsi que la Banque a entretenu un dialogue avec l'Union européenne sur l'élaboration d'accords de partenariat économique, en particulier en ce qui concerne l'origine des règles restrictives et l'ordre dans lequel les droits de douane seront baissés. La Banque a également apporté son concours au Groupe Afrique orientale et australe et au Groupe Caraïbes dans leurs négociations sur les accords commerciaux préférentiels, ainsi qu'aux pays d'Amérique centrale et des Andes lorsqu'ils ont négocié les accords de libre-échange avec les États-Unis. Enfin, la Banque aide le Maroc et la Tunisie sur les perspectives d'intégration régionale accrue, en particulier dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

67. Un autre élément important des travaux de la Banque dans le domaine du commerce concerne les normes. Tenant compte du rôle essentiel que joue le commerce des produits agricoles puisqu'il stimule la croissance rurale et favorise la réduction de la pauvreté, la Banque : 1) sensibilise les pays en développement à l'évolution des normes publiques et privées ; 2) fixe les objectifs prioritaires en matière d'investissement, de réformes réglementaires et d'autres mesures pour se mettre en conformité avec les normes ; 3) définit et fait connaître les « bonnes pratiques » ; 4) favorise la coordination entre les bailleurs de fonds en vue de renforcer les capacités et 5) apporte une assistance technique et financière au niveau national. Entre 1996 et 2006, la Banque a prêté 175 millions de dollars environ dans le domaine des normes et de la gestion de la qualité des produits agricoles dans le cadre de 38 projets (encadré A3).

Encadré A2 : Exemples d'activités de l'IFC dans le domaine du commerce

Programme de financement du commerce mondial (GTFP). D'un montant de 1 milliard de dollars, il facilite les échanges des clients et des marchés mal desservis en accordant des garanties partielles ou totales dans le cadre de transactions commerciales particulières, qui couvrent le risque de paiement de banques locales.

Infrastructures commerciales. Les investissements dans les transports (notamment les ports, les routes et les chemins de fer) et le magasinage représentaient 6,1 % du portefeuille d'engagements de l'IFC durant l'exercice 06. Des travaux de conseil et des investissements spécialisés portant sur les zones industrielles tournées vers l'exportation et la commercialisation des exportations par voie électronique ont également été réalisés.

Entreprises de commerce agricole. Une part de plus en plus importante du portefeuille de l'IFC dans le secteur des agro-industries se compose de transactions avec des intégrateurs et des négociants, ce qui permet à l'IFC de nouer des relations avec un grand nombre de bénéficiaires finaux de façon efficiente et à un prix compétitif. Ces clients clés sont des acteurs majeurs du secteur des produits de base et collaborent directement avec les agriculteurs et les producteurs.

⁵² Voir Banque mondiale (2005) pour une analyse approfondie et Newfarmer (2005) pour une étude de certains aspects des accords régionaux. Banque mondiale (2000) examine les avantages et les inconvénients des accords commerciaux régionaux préférentiels.

Entreprises d'exportation. L'IFC investit régulièrement dans des entreprises qui mènent des activités commerciales importantes (dans les secteurs manufacturier, des agro-industries et du pétrole, du gaz et des industries extractives par exemple), et renforce ainsi le potentiel commercial des pays. Ces secteurs représentaient de l'ordre de 20 % du portefeuille de l'IFC durant l'exercice 06.

Investissements sud-sud. Dans le cadre de la priorité stratégique « Partenariats à long terme avec des acteurs émergents dans les pays en développement », l'IFC attache une grande importance à l'aide aux investissements sud-sud. Ces investissements favorisent souvent les échanges, soit directement soit à travers un transfert de savoir et de compétences.

Services de conseils dans le domaine du commerce. Parmi les principales activités du Service-conseil pour l'investissement étranger, on peut citer les conseils sur les politiques et les procédures (douanes) d'importation et d'exportation et sur les stratégies et les outils de promotion des investissements. D'autres activités favorisent également le commerce. Ainsi, un programme de conseils aux PME en Asie du Sud a facilité le commerce transfrontières entre le Bangladesh et le Nord-Est de l'Inde et l'établissement de nouvelles liaisons commerciales pour les PME du secteur de la confection.

Source : services de l'IFC

68. La Banque ne se contente pas d'aider à respecter les normes commerciales. Ses activités dans le domaine des normes sanitaires et phytosanitaires applicables aux animaux sont liées à d'autres grands biens publics mondiaux qu'elle souhaite financer. En effet, la consommation d'aliments d'origine animale dans les pays en développement a rapidement augmenté depuis le début des années 80 puisqu'elle est passée d'un tiers de la production mondiale annuelle de viande à près des deux tiers aujourd'hui. Cette évolution s'est traduite à la fois par des pressions plus fortes pour une sécurité accrue du commerce des produits animaux et par l'adoption de normes et de mesures d'atténuation des risques plus adaptées aux besoins et aux réalités des pays en développement et à la croissance du commerce entre les pays en développement. La Banque apporte un soutien actif à l'Organisation mondiale de la santé animale (l'Office international des épizooties) afin de déterminer les besoins de développement institutionnel dans ce domaine. En outre, l'incidence accrue de la transmission de maladies animales au niveau international attire de plus en plus l'attention sur l'établissement et le suivi de normes sanitaires applicables au commerce des produits animaux. Lorsque la transmission de maladies pose des risques de santé publique au niveau international, comme c'est le cas de l'influenza aviaire hautement pathogène, la Banque participe largement à des activités au titre de projets qui comportent des éléments visant à faciliter le respect des règles et des normes de santé animale et à réduire les risques du commerce. C'est ainsi que depuis 2005, elle a investi 344 millions de dollars dans le Programme mondial de lutte contre la grippe aviaire (GPAI) et le Mécanisme de financement de la lutte contre la grippe aviaire et humaine (AHIF). À ce titre, elle a entrepris 42 projets dans des pays en développement et 19 projets, d'une valeur de 64 millions de dollars, sont sous dossier.

Encadré A3 : Activités de la Banque en matière de normes agroalimentaires

Le commerce se développant sur des distances de plus en plus longues, et portant sur des produits de plus grande valeur tels que les fruits, les légumes, les poissons et les produits dérivés du poisson, la viande et les produits laitiers, il est devenu fondamental de respecter des normes sanitaires et phytosanitaires pour soutenir la concurrence dans le commerce international. Or les pays en développement ont souvent du mal à appliquer ces normes efficacement.

Les travaux de la Banque dans le domaine de la gestion des normes sanitaires et phytosanitaires prennent des formes très diverses. Une étude réalisée en 2005 intitulée *Food safety and agricultural health standards, challenges, and opportunities for developing country exports* a influencé le paradigme du développement à ce sujet en mettant l'accent non plus sur des normes qui constitueraient des obstacles mais sur une étude des

problèmes à régler et des possibilités à exploiter, du rôle de catalyseur des normes et du programme positif de renforcement des capacités.

Au niveau des pays, des évaluations des capacités en matière de normes sanitaires et phytosanitaires, des consultations avec les parties prenantes et des plans d'action sont en cours dans 14 pays — en Asie de l'Est et du Sud-Est (Chine, Viet Nam et RPD lao), en Asie du Sud (Bangladesh, Inde et Pakistan), en Europe de l'Est (Arménie et Moldova) et en Afrique (Kenya, Tanzanie, Rwanda, Niger, Ouganda et Zambie). Parmi les autres projets, on peut citer ceux de diversification agricole aux Philippines ; de compétitivité agricole au Kazakhstan, au Burkina Faso et en Zambie ; d'aide à l'adhésion à l'UE en faveur de la Croatie, de la Bosnie et de la Roumanie ; de sécurité alimentaire en Chine ; de compétitivité de l'élevage et de sécurité alimentaire au Viet Nam, et interventions sur la chaîne d'approvisionnement en Bosnie et au Nord-Est du Brésil.

Certains s'inquiétant que les normes risquent d'exclure les petits agriculteurs des chaînes d'approvisionnement nationales et internationales lucratives, la Banque étudie en outre des bonnes pratiques permettant aux petits exploitants de mieux respecter les normes dans les chaînes d'approvisionnement au Kenya, en Ouganda, en Zambie et au Ghana. D'autres travaux d'analyse portent sur les conséquences sur le commerce agricole de la modernisation du commerce alimentaire de détail. En outre, des réunions sur le commerce électronique sensibilisent les responsables politiques, les spécialistes techniques et le secteur privé des pays en développement et facilitent le dialogue entre eux.

De plus en plus, les travaux analytiques et opérationnels de la Banque sont entrepris en partenariat avec d'autres organisations. Ainsi, la Banque est membre du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) qui regroupe l'OMC, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Office international des épizooties (OIE), l'Organisation mondiale de la santé et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) afin de financer et de coordonner un renforcement des capacités en matière de normes sanitaires et phytosanitaires. Par ailleurs, la Banque est l'un des principaux membres du réseau Trade Standards Practitioners Network et a participé aux travaux menés conjointement au niveau national avec des organismes multilatéraux — l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO) et la FAO — et bilatéraux — l'USAID et l'Union européenne.

Source : services de la Banque mondiale

69. La Banque fournit également une assistance importante dans le domaine des transports et de la facilitation des échanges, notamment dans le cadre de projets auxquels participent plusieurs pays tel que le programme de facilitation de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine). Enfin, depuis 2001, elle collabore avec des partenaires internationaux pour promouvoir un cycle de l'OMC favorable au développement. Les services de la Banque ont analysé les avantages que pouvait procurer une réforme du commerce mondial dans trois numéros de la publication *Global Economic Prospects*, ont mené des recherches sur les conséquences de moyens d'action précis et ont entrepris des travaux détaillés sur la libéralisation des échanges et la pauvreté et d'autres questions (notamment la libéralisation des services, l'érosion des préférences et les problèmes des pays importateurs nets de produits alimentaires). En outre, la Banque a aidé activement les négociateurs des pays en développement dans le domaine de la facilitation des échanges (encadré A4).

Encadré A4. Les négociations sur la facilitation des échanges ... en définitive, des avantages notables et un faible coût

La facilitation des échanges est le principal domaine dans lequel les nouvelles disciplines de l'accord de Doha pourraient obliger les pouvoirs publics à investir dans des réformes juridiques et réglementaires des institutions. À Genève, de nombreux négociateurs étaient peu disposés à accepter de nouvelles disciplines tant qu'ils n'avaient pas une idée claire des conséquences en termes de coût — et certaines assurances sur les financements. Pour aider les pays en développement à faible revenu dans les négociations, la Banque mondiale, le FMI et d'autres partenaires ont aidé à établir un lien entre les négociateurs commerciaux et leurs propres spécialistes des douanes

et des spécialistes dans les capitales, de façon à ce que les pays dont les délégations à Genève étaient peu nombreuses soient en mesure de négocier plus efficacement au sujet des disciplines sur les institutions clés.

Ce projet visait à publier un guide intitulé *Trade Facilitation Negotiation Support Guide* fournissant des conseils pratiques sur les mécanismes d'assistance dans les capitales des pays membres et à organiser une série d'ateliers nationaux pour démontrer l'utilité de groupes d'aide aux négociateurs à Genève basés dans les capitales. Des ateliers se sont tenus en Jamaïque, en Ouganda, à Sri Lanka, au Bénin et au Pérou, dont les résultats ont été communiqués à tous les membres de l'OMC. En deuxième lieu, dans le cadre de ce projet, une recherche a été réalisée sur les coûts potentiels afin d'informer les pays en développement et prévenir la communauté des bailleurs de fonds des besoins de ressources éventuels. Une équipe de spécialistes expérimentés des douanes et de la facilitation des échanges de la Banque, du FMI et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a étudié six pays représentatifs pour mettre en évidence les différences entre les systèmes actuels et les mesures en cours de négociation à l'OMC. Un rapport détaillé a été présenté aux membres de l'OMC en décembre 2006. Étant donné que la plupart des pays ont des programmes d'assistance technique en cours, on a constaté que le coût *supplémentaire* de la mise en œuvre des accords de l'OMC était relativement faible. Toutefois, ces réformes sont loin d'être suffisantes pour créer effectivement un système commercial plus rapide et efficace, en d'autres termes, investir dans l'aide à la facilitation du commerce de façon à obtenir davantage de résultats. Enfin, ce projet a permis de créer un outil d'autoévaluation qui aide les membres de l'OMC à fixer leurs propres priorités en matière de réformes et d'assistance technique. Cet outil sert aujourd'hui de point de départ à plusieurs ateliers nationaux et régionaux organisés dans le monde entier par le Secrétariat de l'OMC avec le concours de la Banque, du FMI, de la CNUCED, de l'OCDE et de l'OMD. Toutes les composantes du projet d'aide de la Banque ont été exécutées en partenariat avec le FMI, l'OMD, l'OCDE et la CNUCED, en étroite collaboration avec le Secrétariat de l'OMC.

Source : services de la Banque mondiale

Les activités du FMI

70. Le FMI a continué de soutenir activement les réformes liées au commerce et l'ajustement à d'autres modifications de la politique commerciale en fournissant une assistance technique, une aide financière et des conseils sur la politique à mener.

71. *L'assistance technique* sur le commerce, qui constitue un élément important de l'assistance technique que fournit le FMI, est axée sur les réformes de la fiscalité, des tarifs douaniers et des douanes. Elle est assurée par des agents basés au siège, des centres régionaux d'assistance technique et des conseillers résidents et itinérants. Parmi les pays ayant bénéficié d'une assistance technique dans le domaine des réformes commerciales stratégiques et des administrations douanières, qui sont étroitement liées aux stratégies nationales de développement, on peut citer le Kenya, le Liberia, le Mexique et la Tanzanie. Certaines activités d'assistance technique menées récemment portent particulièrement sur des réformes fiscales visant à compenser la diminution des recettes liées au commerce qui résulte de la baisse des tarifs douaniers — et souvent de la mise en œuvre d'accords de libre échange et d'unions douanières, ou de l'érosion des préférences. C'est ainsi que dernièrement, le FMI a apporté une assistance technique aux Maldives, à l'Éthiopie et à plusieurs pays d'Amérique centrale, l'aide à ces derniers pays s'inscrivant dans le cadre du Traité de libre-échange entre les États-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (CAFTA-DR). Par ailleurs le FMI, ainsi que la Banque mondiale et d'autres partenaires, ont été actifs dans le domaine de la facilitation des échanges, en particulier celui de la modernisation des administrations douanières. En outre, le FMI a collaboré avec l'Organisation mondiale des douanes sur des questions relatives à la mise en œuvre du Cadre de normes de l'Organisation mondiale des douanes pour sécuriser et faciliter le commerce mondial. Il a également participé à plusieurs ateliers sur la facilitation des échanges organisés conjointement avec des banques régionales de développement telles que la Banque interaméricaine de développement.

72. *Financement par le FMI de la libéralisation des échanges.* Le FMI octroie des financements dans le cadre d'accords au titre de sa facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, d'accords de confirmation et d'accords élargis afin de répondre aux besoins en matière de balance globale des paiements, y compris aux besoins résultant des ajustements aux réformes liées au commerce et à d'autres chocs provoqués par les politiques commerciales. Certains instruments peuvent être adaptés à la libéralisation des échanges. Il s'agit notamment du Mécanisme d'intégration commerciale (MIC) et de la Facilité de protection contre les chocs exogènes (facilité PCE). Le Conseil d'administration du FMI a créé le MIC en avril 2004 comme une politique visant à augmenter l'accès aux ressources du FMI disponibles dans le cadre des mécanismes en vigueur de façon à aider plus directement les États membres à procéder à des ajustements de leur balance des paiements des suites de la libéralisation des échanges d'autres pays. Jusqu'à présent, trois pays (le Bangladesh, la République dominicaine et Madagascar) ont fait appel à ce mécanisme, le montant des financements approuvés totalisant 141 millions de SDR (soit 210 millions de dollars environ) en août 2007, dont 55 millions de SDR (80 millions de dollars environ) ont été décaissés. Bien qu'elle n'ait pas encore été utilisée, la facilité PCE que le Conseil d'administration a approuvée au début de 2006 pourrait également servir à octroyer des financements concessionnels aux États membres à faible revenu qui subissent des chocs commerciaux ou d'autres chocs exogènes.

73. *Concertations régulières sur les actions à mener et analyses diagnostiques.* Les questions commerciales figurent en bonne place dans certaines consultations au titre de l'article IV, dans les concertations sur les actions à mener autour des programmes financés par le FMI et dans les recherches du FMI. Les activités prennent notamment la forme de consultations dans le cadre de la surveillance bilatérale et multilatérale qui portent sur les réformes commerciales des États membres, les négociations commerciales multilatérales, les retombées d'actions menées par d'autres économies et l'ajustement nécessaire d'autres politiques au cadre de la politique commerciale. Par ailleurs, le FMI continue de participer au processus du Cadre intégré renforcé en coordination avec des bailleurs de fonds bilatéraux et d'autres organismes internationaux afin d'aider les pays les moins avancés à élaborer et mettre en œuvre des politiques et des projets destinés à faciliter leur intégration dans le système commercial mondial.

REFERENCES

- Agarwal, M. et J. Cutura. 2004. « Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs: Case Study ».
- Anderson, J. et D. Marcouiller. 2002. "Insecurity and the Pattern of Trade : An Empirical Investigation", *The Review of Economics and Statistics*
- Association internationale de développement. 2007. « The Demand for IDA15 Resources and the Strategy for their Effective Use », préparé pour la réunion de négociations sur la 15^e reconstitution des ressources de l'IDA, Maputo, Mozambique, 28-30 juin.
- Banque mondiale. 2000. *Trade Blocs*.
- Banque mondiale. 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets* .
- Banque mondiale. 2005. *Global Economic Prospects, 2005: Trade, Regionalism and Development*
- Banque mondiale. 2007a. *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization, Banque mondiale, Washington DC*.
- Banque mondiale. 2007b. *From Competition at Home to Competing Abroad: A Case Study of India's Horticulture*.
- Banque mondiale. 2007c. *Global Trade Connections: Connecting to Compete*, à paraître.
- Berg, A. S. Aiyar, M. Hussain, S. Roche, T. Mirzoev et A. Mahone. 2007. « The Macroeconomics of Scaling Up Aid: Lessons from Recent Experience », FMI, Occasional Paper (Étude spéciale) 253.
- Bernard, A., J. Eaton, B. Jensen et S. Kortum. 2003. « Plants and Productivity in International Trade », *American Economic Review*.
- Biggs, T. 2007. « Export Promotion and Diversification: What Do We Learn from the DTISs in Low-Income Countries? », rapport de consultant à la Banque mondiale.
- Brenton, P. 2003. « Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms, » World Bank Policy Research Working Paper 3018.
- Brenton, P et J.E. von Uexkull. 2007. « Does Aid for Trade Really Work? » Banque mondiale, à paraître.
- Broda, C., J. Greenfield et D. Weinstein. 2006. « From Groundnuts to Globalization: a Structural Estimate of Trade and Growth », NBER Working Paper 12512.
- Brown, D. K. 2007. « Globalization and Employment Conditions Study » Social Protection Discussion Paper n° 0704, Banque mondiale.
- Capra-TFOC Consortium. 2003. « Evaluation of the Revamped Integrated Framework For Trade-related Technical Assistance to the Least-Developed Countries », novembre.
- Cohen, S. 1994. « Speaking Freely », *Foreign Affairs*, juillet/août.
- Collier, P. 2007. *The Bottom Billion Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done about it* Oxford: University Press.
- Djankov, S., C. Freund et S. P. Cong. 2006. « Trading on Time, » World Bank Policy Research Working Paper 3909.
- Finger, J. M. et J. S. Wilson. 2006. « Implementing a WTO Agreement on Trade Facilitation: What Makes Sense? », World Bank Policy Research Working Paper 3971.
- Francois, J. et M. Manchin. 2007. « Institutions, Infrastructure and Trade, » World Bank Policy Research Working Paper 4152.
- Frankel, J. et D. Romer. 1999. « Does Trade Cause Growth? », *American Economic Review*, n° 89, juin.
- Gelb, A. (ed). 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington DC, Banque mondiale
- Groupe indépendant d'évaluation. 2006. *Assessing World Bank Support for Trade, 198 –2004*, Banque mondiale.

- Hinkle, L. et A. Herrou-Aragon. 2003. « How Far Did Africa's First Generation Trade Reforms Go? An Intermediate Methodology for Comparative Analysis of Trade Policies, » Africa Region Working Paper Series n° 58.
- Islam, R. et A. Resheff. 2006. « Trade and harmonization: if your institutions are good, does it matter if they are different? » World Bank Policy Research Working Paper 3907.
- Krugman, P. 1994. « Competitiveness: a Dangerous Obsession », *Foreign Affairs* mars/avril 1994.
- Levchenko, A. 2004. « Institutional Quality and International Trade », document de travail du FMI 04/231.
- Limao, N. et A. J. Venables. 1999. « Infrastructure, Geographical Disadvantage, and Transport Costs, » World Bank Policy Research Working Paper 2257.
- Melitz, M. 2003. « The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity ». *Econometrica*.
- R. Newfarmer (ed). 2006. *Trade, Doha and Development: A Window into the Issues*. Banque mondiale.
- Ng, F. et A. Yeats. 2000. « On the Recent Trade Performance of Sub-Saharan African Countries: Cause for Hope or More of the Same? », Africa Region Working Paper Series, n° 7, Washington, Banque mondiale.
- Ng, F. et A. Yeats. 1997. « Open Economies Work Better! Did Africa's Protectionist Policies Cause its Marginalization in World Trade? », *World Development*, Vol. 25, n° 6, juillet.
- Nordas, H., E. Pinali and M. Geloso Grosso. 2006. « Logistics and Time as a Trade Barrier, » OECD Trade Policy Working Paper 21.
- OCDE. 2006a. *Trade-Related Assistance: What do Recent Evaluations Tell Us? .*
- OCDE. 2006b. *Aid for Trade: Making it Effective*.
- OCDE. 2007. Trade-related Assistance: 2006 Joint WTO/OECD Draft Report, Joint Meeting of the Development Assistance Committee and Working Party of the Trade Committee, OCDE, (DCD/DAC(2007)19).
- OMC. 2006a. Rapport de l'Équipe spéciale chargée de l'aide pour le commerce de l'OMC, WT/AFT/1, disponible à l'adresse suivante : www.wto.org.
- OMC. 2006b. « Report of the Chairman of the Task Force on an Enhanced Integrated Framework, including Recommendations » WT/IFSC/W/15, June 2006, disponible à l'adresse suivante : www.wto.org.
- Ranjan, P. et J.Y. Lee. 2007. « Contract Enforcement and the Volume of International Trade in Different Types of Goods, » à paraître dans *Economics and Politics*.
- Rodriguez F. et D. Rodrik. 2001. Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence » in Bernanke and Rogoff (eds) *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge MIT Press.
- Sachs J. et A. Warner. 1995. « Economic Reform and the Process of Global Integration ». *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Sélassié, A.A., B. Clements, S. Tareq, J. K. Martijn et G. di Bella. 2006. « Designing Monetary and Fiscal Policies in Low-Income Countries », IMF Occasional Paper 250.
- Suwa-Eisanmann, A. et T. Verdier. 2007. « Aid and Trade », Paris School of Economics.
- Wacziarg R. et K. H. Welch. 2003. « Trade Liberalization and Growth: New Evidence » NBER Working Paper n° 10152, décembre 2003.
- Werner International. 2005. *Primary Textiles Labor Costs Comparisons*
- Wilson, J.S., C.L. Mann et T. Otsuki. 2004. « Assessing the Global Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective, » World Bank Policy Research Working Paper 3223.
- Winters, L. A, N. McCullough et A. McKay. 2004. « Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far » *Journal of Economic Literature*, mars.