



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)



DC2003-0018
19 septembre 2003

LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT APRÈS CUNCUN
Note d'information élaborée par les services de la Banque mondiale

Veillez trouver, ci-joint, pour la réunion du 22 septembre 2003 du Comité du développement, une note intitulée « Le commerce et le développement après Cancun : note d'information élaborée par les services de la Banque mondiale ». Elle contient des éléments d'information utiles pour le point III de l'ordre du jour provisoire.

* * *

**Le commerce et le développement après Cancun :
Note d'information élaborée par les services de la Banque mondiale**

Introduction

Le 14 septembre, au terme de quatre jours d'intenses pourparlers, les ministres ont déclaré close la 5^e Réunion ministérielle de l'OMC sans être parvenus à un accord. Même si Cancun se solde par un échec, il n'en reste pas moins que la libéralisation multilatérale des échanges est indispensable si l'on veut atteindre les Objectifs de développement pour le Millénaire. Les quelques prochains mois seront importants pour l'issue des négociations commerciales multilatérales, et la communauté du développement devra savoir tirer les enseignements de cet échec et les conséquences qui en découlent pour ses travaux. La présente note vise à proposer trois grandes pistes d'action que cette communauté pourrait vouloir explorer : renforcer la cohérence des politiques des pays industrialisés, porter davantage d'attention au commerce des pays en développement et défendre les fruits de la négociation de Doha favorables aux intérêts des pauvres.

Renforcer la cohérence des politiques des pays riches en matière de commerce et de développement

Il arrive trop souvent que les pays riches adoptent des politiques commerciales qui ne servent pas leurs politiques de développement. En 2003, les pays bailleurs de fonds ont généreusement décidé à Monterey, au Mexique, d'apporter une aide supplémentaire pour aider les pays en développement à atteindre les Objectifs du Millénaire. Toutefois, ainsi qu'on l'a fait observer, la protection et les subventions dont bénéficie l'agriculture font fréquemment obstacle à la croissance et, même si les négociations de Doha devaient finir par aboutir, les mesures nouvelles qui en sortiront ne permettront sans doute pas de remédier entièrement aux conséquences néfastes pour le développement de ces mesures de protection et des subventions. De la même manière, pour ce qui est des produits manufacturés, les pays riches perçoivent sur les exportations des pays en développement des droits de douane en moyenne plus élevés que sur celles des autres pays industrialisés. Par ailleurs, les crêtes tarifaires et la progressivité des droits de douane découragent systématiquement les pays en développement d'ajouter de la valeur à leurs produits, de même que ces pays font plus fréquemment l'objet de poursuites antidumping, autant de facteurs qui nuisent à la productivité et à l'efficacité de l'aide au développement.

Certains pays relativement riches — voire plusieurs d'entre eux — pourraient aller bien au-delà de ce que prévoit le programme de Doha et revoir leurs politiques commerciales pour atteindre les objectifs de développement. Ils pourraient notamment prendre des mesures unilatérales afin de remédier les incitations néfastes au développement découlant de leurs politiques commerciales, modifier l'application des règles qui régissent les systèmes de préférence particuliers et proposer des mécanismes de soutien améliorés pour les groupes et les régions susceptibles de pâtir d'une plus grande ouverture et d'être amenés à exiger des protections.

Un renforcement du dialogue entre les responsables du commerce et le monde du développement ne peut que contribuer à une amélioration de la cohérence. S'inspirant des efforts déployés à

l'échelon international, les pays bailleurs de fonds bénéficieraient souvent, à l'échelon individuel, d'une plus grande interaction entre leurs ministres du commerce, des finances et du développement. Ceci signifie également qu'il convient, au niveau national, d'aider les différents groupes concernés à soumettre les objectifs de développement, à côté des autres objectifs, à l'examen des responsables de la conduite des affaires publiques, grâce à des échanges d'information, des analyses et un dialogue entre les institutions de développement, les analystes, les milieux d'affaires privés et les organisations de la société civile. C'est au niveau de la politique à l'égard de l'agriculture que les pays industrialisés ont le plus besoin de cohérence, étant donné que plus de 70 % des pauvres de la planète dépendent directement de ce secteur pour leur subsistance, et que c'est dans le secteur agricole que les barrières commerciales et les subventions sont les plus élevées. Faire du commerce un instrument efficace de développement est une entreprise de longue haleine qui exige une action concertée sur plusieurs années de la part des responsables du commerce et du développement.

la Banque mondiale peut aider à promouvoir l'harmonisation des politiques en matière de développement et d'échanges commerciaux, au cours de l'année comme au-delà. Cette action suppose de sa part un certain nombre d'initiatives :

- Avoir une aide plus importante des bailleurs de fonds — « aide pour le commerce » — semble d'autant plus évidente et urgente depuis la réunion de Cancun. Sur la base des progrès notables accomplis au cours des dernières années, il faut poursuivre l'action engagée pour aider les pays à améliorer leurs infrastructures et offre afin de permettre aux entreprises et aux paysans des pays pauvres, non seulement de tirer pleinement parti de l'élargissement de l'accès au marchés, mais aussi de s'adapter à une éventuelle réduction de l'accès préférentiel. Ceci est particulièrement vrai pour les pays les plus démunis. Il est d'une importance cruciale de permettre à ces pays d'appliquer les recommandations des études diagnostiques nationales en leur fournissant des financements suffisants sous forme de dons.
- Assurer, dans le cadre de l'effort de Suivi mondial, le suivi des politiques commerciales et de développement, en particulier mettre au point des indicateurs plus précis et plus détaillés de l'ampleur des obstacles tarifaires, contribueront à nourrir les discussions entre les ministres du commerce et des finances au sujet des objectifs de développement.
- Entreprendre de nouvelles recherches sur certaines questions afin de guider la politique des pays industrialisés, telles que les études qu'il est prévu d'effectuer sur l'incidence des distorsions de la politique agricole actuelle sur les accords internationaux (accords de l'OMC et autres accords commerciaux) ; les avantages des programmes préférentiels existants et l'importance éventuelle de l'érosion des préférences ; l'impact du recours croissant aux mesures antidumping ; et la répartition des avantages et des coûts des politiques économiques des pays en développement — par ex., l'incidence sur la pauvreté des politiques commerciales et agricoles des pays pauvres et des pays à revenus intermédiaires.
- Œuvrer à renforcer notre participation au dialogue avec les milieux d'affaires privés et les organisations constructives de la société civile qui s'intéressent aux questions touchant le développement et les échanges, à partir de notre analyse et de celle de nos partenaires des

pays en développement. Nous prévoyons de faire davantage d'efforts pour communiquer avec ces groupes au cours des deux années à venir.

Politiques visant à promouvoir la croissance et la compétitivité des pays en développement

Même si le cycle de Doha devait parvenir aux plus ambitieux des résultats prévus, les pays en développement eux-mêmes pourraient réaliser des gains bien plus importants en modifiant leurs propres politiques. Ceci est particulièrement vrai des pays en développement à faibles revenus, qui devraient être largement exemptés des nouvelles disciplines de l'OMC relatives à la protection aux frontières. Des mesures ayant pour objet de réduire progressivement les obstacles à la frontière, de remanier la protection dans le sens d'une plus grande neutralité, d'abaisser les crêtes tarifaires, de diminuer la progressivité des droits de douane et de libéraliser les services dans le cadre d'un système réglementaire rationnel peuvent dynamiser la croissance. Elles contribueraient aussi à stimuler la croissance dans les pays voisins, puisque les droits de douane d'un pays donné frappent généralement le plus lourdement ses voisins. De même, pour stimuler leur croissance, de nombreux pays ont entrepris de réduire d'eux-mêmes la protection dont bénéficient des services tels que les télécommunications en dehors du cadre des négociations réciproques de l'OMC.

Les réformes de la politique commerciale qui ont donné les meilleurs résultats sont celles qui ont été engagées dans le cadre d'un programme en plusieurs étapes, exécuté avec détermination sur plusieurs années. En outre, l'expérience montre que, pour recueillir les fruits d'une nouvelle libéralisation, il est nécessaire de prendre des dispositions complémentaires afin de protéger les groupes vulnérables, de rationaliser l'affectation des ressources d'investissement en évitant les secteurs non compétitifs au plan international, au profit des secteurs qui constituent la base d'une croissance plus rapide et d'assurer une offre suffisante d'infrastructures et de biens publics. Sans mesures complémentaires de ce genre, un pays a peu de chances de réaliser son potentiel d'exportation, et les réformes n'atteindront pas leur objectif fondamental, qui est de promouvoir la croissance et de faire reculer la pauvreté.

Comme on l'a indiqué, le programme de Doha a suscité un regain d'intérêt pour le commerce en tant que source potentielle de croissance. Les pouvoirs publics s'intéressent à la politique commerciale, de même qu'ils s'efforcent de la lier à leurs stratégies de croissance — et de lutte contre la pauvreté. Les milieux d'affaires privés et les organisations de la société civile des pays en développement comptent de plus en plus sur les responsables gouvernementaux pour introduire un volet sur les échanges dans leur Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté — et l'inclure d'une manière ou d'une autre dans la définition et la mise en œuvre de ces stratégies. Pour tirer parti de ce regain d'intérêt, il faudra profiter de l'élan de Doha pour renforcer la cohérence des politiques intérieures — entre les efforts de réduction de la pauvreté, objectif déclaré des gouvernements, et les distorsions des politiques commerciales qui ont souvent pour effet de mettre l'économie à l'abri de nouveaux concurrents.

La communauté du développement pourrait renforcer l'aide qu'elle apporte dans le domaine commercial. La quasi-totalité des bailleurs de fonds ont élargi leurs programmes d'action au niveau des pays, de même que les organisations mondiales de la société civile telles qu'Oxfam. Il serait possible d'établir des partenariats entre ces groupes et la Banque au niveau des pays.

La Banque complète désormais les conseils qu'elle prodigue au sujet de la réduction de la protection à la frontière par des suggestions sur la façon de concevoir et de mettre en œuvre les politiques complémentaires nécessaires pour tirer un meilleur parti des réformes commerciales. Ces mesures couvrent un large éventail de domaines, assez variables d'un pays à l'autre, ce qui traduit les grandes différences de niveau de développement des industries de services, des équipements d'infrastructures et des programmes de protection sociale de nos pays clients.

Les efforts de la Banque dans ce domaine porteront sur les points suivants :

- Dans le cadre du Programme d'assistance commerciale annoncé à Cancun, la Banque prévoit d'accroître ses concours financiers dans les domaines de la logistique et de la facilitation des échanges, ainsi que son soutien financier aux pays qui entreprennent des réformes de fond de leur politique commerciale. Les programmes relatifs à la logistique commerciale, qui représentent à l'heure actuelle quelque deux milliards de dollars et couvrent 50 pays, pourraient s'étendre à un minimum de 75 pays, avec une aide supplémentaire sous forme de prêts à l'investissement et d'assistance technique. L'aide apportée au titre de la mise en oeuvre des programmes nationaux liés à tout accord de Doha et, de façon plus générale, au titre des programmes de réforme commerciale qui servent les intérêts des pauvres, pourrait prendre la forme de prêts programmatiques.
- La Banque continuera de développer son programme d'études diagnostiques sur l'intégration des échanges dans les pays à faible revenu, qui couvre à l'heure actuelle plus de 20 pays, ce qui leur permettra d'identifier les obstacles au commerce. La Banque est déterminée à aider les pays à mobiliser des ressources suffisantes pour financer la mise en œuvre des volets de développement institutionnel de ces études.
- Il est en outre prévu de mettre au point et de personnaliser les instruments d'analyse de l'impact des réformes commerciales et des changements dans l'environnement commercial extérieur. Ces instruments permettront aux services de la Banque et à d'autres analystes intéressés de nos pays clients d'affiner la conception des réformes commerciales et de mieux les intégrer à leurs stratégies de développement nationales. Ils permettront aussi aux pays de déterminer les effets des modifications des politiques commerciales d'autres pays sur leurs termes de l'échange, l'accès de leurs exportations aux marchés et certains secteurs particuliers.

Soutenir les résultats des négociations de Doha qui servent les intérêts des pauvres

Le processus de Doha a montré que les pays en développement peuvent participer de façon constructive aux négociations relatives à l'agriculture et autres questions importantes pour leurs populations, et que les pays riches étaient disposés à traiter de questions de développement pour tous les aspects des négociations.

En même temps, l'absence de cadre de référence commun pour le traitement spécial et différencié des pays en développement est à l'origine de nombreuses frictions, de sorte que les négociateurs doivent consacrer un temps excessif à ces questions, pour de bien maigres résultats.

En outre, les négociations sont également compliquées par l'ampleur et la complexité du programme de négociations, qui englobe tout une série de questions réglementaires toujours considérées comme des questions d'ordre interne. Cette situation a gêné même les équipes les plus étoffées et les plus qualifiées des pays en développement participant aux négociations à Genève. Malgré les efforts les plus déterminés des bailleurs de fonds soucieux de fournir une formation et autres formes d'assistance, les pays les plus petits et les plus pauvres (dont plusieurs ne sont pas physiquement représentés à Genève) n'ont pratiquement aucune possibilité de participer à une grande partie du programme de négociations.

Les trois prochains mois seront importants pour l'issue du programme de Doha. Il faut que les pays développés comme les pays en développement fassent preuve de détermination pour tirer parti des progrès réalisés à ce jour et redynamiser le processus.

Si nous ne redoublons pas d'efforts pour relancer le processus de Doha, nous assisterons à une prolifération nouvelle d'arrangements bilatéraux et régionaux. Certes, ces arrangements peuvent contribuer à générer des échanges et à promouvoir les investissements transfrontaliers et la coopération dans certains cas, mais ils ne sauraient véritablement remplacer une approche multilatérale pour la plupart des pays en développement. De nombreux pays en développement ne s'intègrent pas naturellement aux types d'accords les plus susceptibles de susciter échanges, investissements étrangers et innovation (les travaux de recherche de la Banque tendent à montrer que ce sont plutôt les arrangements Nord-Sud qui produisent ce genre de résultats), et que ceux qui le font ont peu de chances d'être traités sur un pied d'égalité dans ce type de partenariat. Par ailleurs, pour ce qui est de la protection dans l'agriculture, il est peu probable que les négociations régionales ou bilatérales débouchent sur les compromis nécessaires pour réduire les subventions génératrices de distorsions. La prolifération des arrangements mettra encore plus lourdement à contribution les capacités de négociation limitées des pays en développement, de même qu'elle aura pour effet de réduire leurs incitations à poursuivre la libéralisation multilatérale en ralliant des partisans pour soutenir le système de préférences. Étant donné que les négociations multilatérales de l'OMC peuvent permettre de traiter de façon constructive la question de la protection dans le domaine de l'agriculture et qu'elles couvrent le marché le plus important, elles constituent la meilleure chance qui soit d'améliorer le niveau de vie des pauvres.

La communauté du développement peut aider de plusieurs manières à remédier à cette situation. Premièrement, elle doit continuer à centrer ses analyses sur les questions de développement, en particulier l'accès aux marchés des produits que produisent les pauvres. Deuxièmement, elle doit s'attacher à renforcer les moyens dont disposent les pays pour traiter les questions commerciales et participer aux négociations commerciales, en particulier dans les nouveaux domaines couverts par les règles de l'OMC. Troisièmement, elle doit effectuer une évaluation minutieuse des coûts et avantages liés à l'extension des règles de l'OMC aux mesures applicables à l'intérieur des frontières d'un pays, en centrant particulièrement l'analyse sur les principaux obstacles à l'accès aux marchés et les questions pour lesquelles l'OMC représente le meilleur véhicule pour promouvoir les changements.

La Banque mondiale continuera de soutenir le processus de Doha de plusieurs façons :

- Afin de répondre aux préoccupations des pays qui participent aux discussions de Doha et qui souhaitent obtenir une aide pour gérer toute transition interne qui s'imposerait, le Programme d'assistance commerciale de la Banque annoncé à Cancun a pour but de fournir les ressources financières nécessaires pour soutenir les programmes de réformes commerciales. En outre, étant donné que la mise en place d'une capacité d'exportation nécessite souvent de nouveaux investissements dans l'infrastructure pour tirer parti de l'ouverture de nouveaux marchés, la Banque est prête à aider les pays à surmonter tous les obstacles susceptibles d'entraver les échanges. Malgré l'interruption des négociations internationales, la Banque entend travailler avec ses partenaires afin d'affiner ce programme.
- L'Institut de la Banque mondiale est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans l'action entreprise en vue d'approfondir la base de connaissances des pays à faibles revenus, particulièrement ceux d'Afrique ; former des négociateurs pour qu'il puissent comprendre l'éventail des options qui leur sont offertes et disposer des instruments leur permettant d'évaluer leurs intérêts dans une négociation demeure une priorité. Le travail d'analyse et d'assistance technique pour un pays donné, tel que celui effectué pour les services en Inde et au Brésil, peut aider à éclairer les dirigeants nationaux sur l'éventail des avantages que leur ouvrirait une négociation aboutie.
- Les travaux effectués au niveau régional sur le coton en Afrique afin de s'attaquer aux effets des subventions octroyées sur le marché mondial demeurent une priorité en raison de l'importance de ce produit pour ces économies et pour les négociations mondiales.
- L'engagement avec les parties prenantes du secteur privé et la société civile est d'une importance cruciale pour faire connaître à des groupes susceptibles d'avoir de l'influence les avantages qu'il y a à mobiliser des soutiens en faveur des résultats propices aux intérêts des pauvres.
- La recherche et l'analyse continueront de constituer le fondement de tous nos travaux. Cela vaut en particulier pour les nouvelles études sur l'érosion des préférences, les analyses complémentaires à effectuer sur les produits de base, la forme d'un régime approprié pour le traitement spécial et différencié et l'extension des règles de l'OMC aux réglementations nationales (par exemple pour la transparence dans les marchés publics).