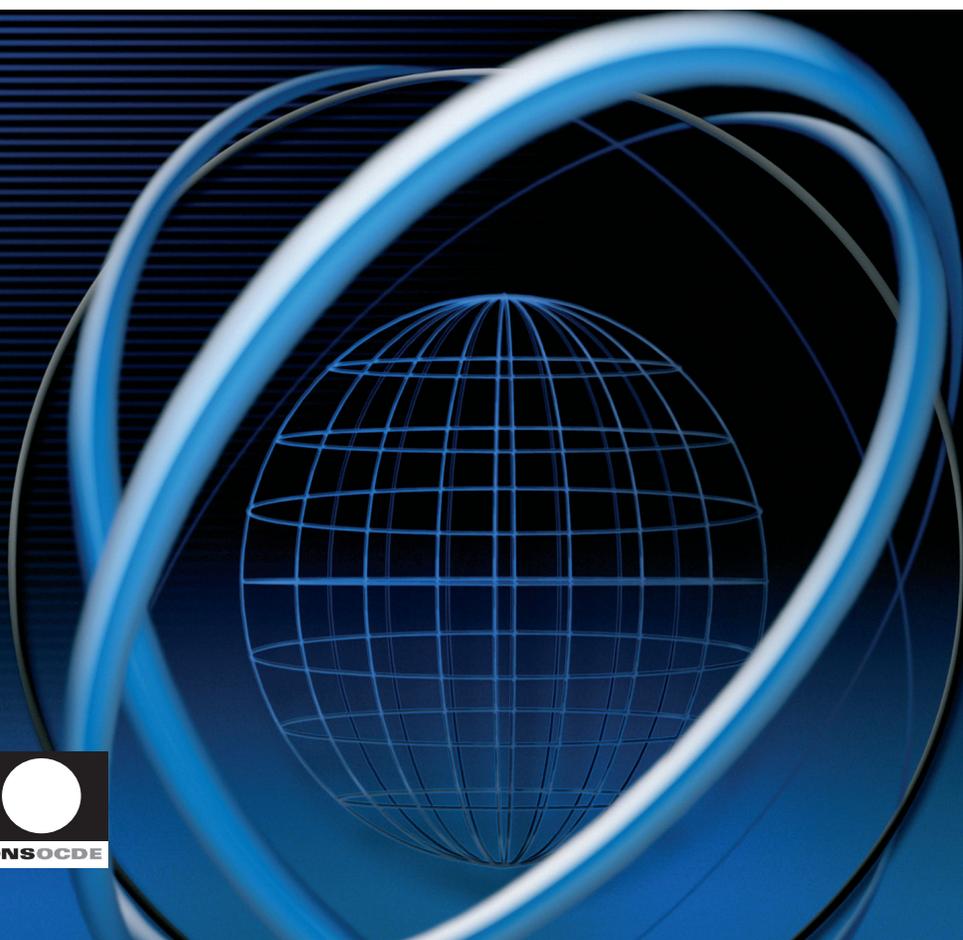




Objectif développement

L'aide au commerce

**COMMENT LA RENDRE
EFFICACE**



Objectif développement

Aide au commerce

COMMENT LA RENDRE EFFICACE



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Aid for Trade

MAKING IT EFFECTIVE

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33-1) 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax (33-1) 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 1923, USA, fax (978) 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

La Déclaration ministérielle de Doha de l'OMC de 2001 a placé les priorités des pays en développement au cœur du programme d'action et mis en évidence le problème consistant à prendre en compte les questions de développement dans le cadre du système commercial multilatéral. La question de savoir comment aider ces pays à répondre à leurs besoins liés au commerce au niveau des institutions, des ressources humaines et de la capacité de production fait donc maintenant partie intégrante des négociations de l'OMC. Plus récemment, on a créé dans le cadre de la Déclaration ministérielle de Hong Kong de l'OMC de 2005 une équipe spéciale chargée de formuler des recommandations précises sur la façon de rendre opérationnelle l'aide pour le commerce, et le Directeur général a été invité à consulter "...les organisation internationales...sur des mécanismes appropriés visant à garantir des ressources financières additionnelles pour l'aide pour le commerce, dans les cas où cela sera approprié par le biais de dons et de prêts assortis de conditions favorables".

Rendre plus efficace l'aide pour le commerce constitue la contribution de l'OCDE à ces consultations de l'OMC. Les trois questions suivantes y sont traitées en particulier: *i)* quel est le volume de l'aide que les donateurs du CAD apportent déjà pour le commerce? *ii)* quelle est l'efficacité de ces programmes d'aide ? et *iii)* comment faire de l'aide pour le commerce un outil efficace pour aider les pays en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux, à bénéficier pleinement de la libéralisation des échanges et des accords de l'OMC ?

L'inclusion de l'aide pour le commerce dans la Déclaration de Hong Kong offre une excellente occasion de réexaminer le cadre actuel dans lequel cette aide est fournie, en vue d'encourager plus énergiquement un renforcement des synergies entre le commerce et les autres aspects de la politique économique, d'harmoniser l'aide pour le commerce avec les stratégies d'aide globales, et de rendre plus crédible l'engagement pris par les donateurs en faveur d'un accroissement de cette aide.

Ce rapport a été rédigé par Martina Garcia (martina.garcia@oecd.org) de la Direction des échanges de l'OCDE, et Frans Lammersen

(frans.lammersen@oecd.org) et Masato Hayashikawa (masato.hayashikawa@oecd.org), de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE. Susan Hodgson, de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE et Jacqueline Maher, de la Direction des échanges de l'OCDE, ont également apporté leur concours.

Table des matières

Avant-propos	3
Sigles et abréviations	9
Résumé	11
Introduction	19
<i>Chapitre 1</i>	21
HISTORIQUE	21
L'assistance technique et les Accords du Cycle d'Uruguay.....	21
Initiatives internationales visant à renforcer les capacités commerciales ...	23
Le Programme de Doha pour le développement	24
<i>Chapitre 2</i>	27
PORTÉE DU PROGRAMME D'AIDE POUR LE COMMERCE	27
Compétitivité des exportations	29
Coûts d'ajustement	30
Vers une définition plus précise de l'aide pour le commerce.....	32
<i>Chapitre 3</i>	35
SOUTIEN DES DONNEURS	35
Volume de l'aide pour le commerce	35
Ventilation des flux d'aide pour le commerce	38
Marier APD et NPF: les conditions de l'aide	40
<i>Chapitre 4</i>	43
LE CONTEXTE GLOBAL DE L'AIDE : PROBLÈMES POSÉS PAR UN ACCROISSEMENT DE L'AIDE	43
Additionnalité ou accroissement de l'aide pour le commerce.....	43
Capacité d'absorption.....	46
Le syndrome hollandais	47

<i>Chapitre 5</i>	51
QUAND L’AIDE EST-ELLE EFFICACE?	51
Efficacité des interventions de l’État	51
Efficacité de l’aide: la Déclaration de Paris	53
Examen objectif des enseignements tirés des évaluations.....	57
<i>Chapitre 6</i>	63
AMÉLIORATIONS URGENTES	63
Dialogue entre les parties prenantes	63
Intégrer le commerce aux stratégies nationales de développement.....	65
Améliorer la pratique sur le terrain: adapter la stratégie des donneurs aux caractéristiques des bénéficiaires.....	67
<i>Chapitre 7</i>	75
UN PARTENARIAT EFFICACE POUR L’AIDE POUR LE COMMERCE : RESPONSABILITÉ LOCALE ET EXAMEN GLOBAL	75
Une opportunité d’améliorer l’efficacité	75
Responsabilité locale.....	78
Examen global.....	79
<i>Annexe 1. Méthodologie</i>	83
<i>Annexe 2. Codes-Objet SNPC</i>	87
<i>Annexe 3. Liste des bénéficiaires de l’APD établie par le CAD</i>	89
<i>Annexe 4. Principales conclusions des évaluations de l’AT/RCLC d’un certain nombre de donneurs</i>	91
Bibliographie	99

Tableaux

Tableau 1. Résumé des scénarios (en % et en volume).....	46
Tableau A1. Aide pour le commerce: tableau complet d'un programme en expansion	85
Tableau A2. Récapitulation des 10 évaluations examinées	95

Graphiques

Graphique 1. Aide pour le commerce : un programme en pleine expansion .	12
Graphique 2. Augmentation de l'aide générale pour le commerce (2005-2010).....	14
Graphique 3. Un partenariat efficace pour l'aide pour le commerce : Responsabilité locale et examen global	17
Graphique 4. Contributions clés à l'amélioration de la compétitivité des exportations.....	29
Graphique 5. Aide pour le commerce : un programme en expansion.....	34
Graphique 6. Volume de l'APD affectée au programme général d'aide pour le commerce.....	36
Graphique 7. Ventilation de l'aide pour le commerce par groupe de revenu, 1994-2004	38
Graphique 8. Évolution de la part de l'aide pour le commerce en 2004 par rapport à 1994, par groupes de revenu	39
Graphique 9. Un partenariat au service d'une aide plus efficace	56
Graphique 10. Intégration commerciale.....	65
Graphique 11. Modèle de matrice pour l'analyse des parties prenantes	73
Graphique 12. Un partenariat efficace pour l'aide pour le commerce : responsabilité locale et examen global.....	79

Encadrés

Encadré 1. L'assistance transitoire: le cas des Bananes aux Antilles.....	69
Encadré 2. L'Initiative « Un village, un produit »	71

Sigles et abréviations

ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AT/RCLC	Assistance technique et renforcement des capacités liés au commerce
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d’aide au développement
CCI	Centre du commerce international
CI	Cadre intégré pour l’assistance technique aux PMA liée au commerce
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DFID*	Agence britannique de développement international
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSU*	Mémorandum d’accord sur le règlement des différends
EDIC	Études diagnostiques de l’intégration commerciale
FGAS (PDD)	Fonds d’affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GATT*	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

IFI	Institution financière internationale
JITAP*	Programme intégré conjoint d'assistance technique
MC	Moteurs du changement
MEG	Mécanisme d'examen global
MSP	Mesures sanitaires et phytosanitaires
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCMB	Organisation commune du marché de la banane
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
OTC	Obstacles techniques au commerce
OVOP*	« Un village, un produit »
PAP	Programmes d'assistance-pays
PARPA	Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue au Mozambique
PDD	Programme de Doha pour le développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRL	Pactes de responsabilité locale
SCM	Système commercial multilatéral
SFA*	Cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs ACP traditionnels de bananes
SFI	Société financière internationale, Groupe de la Banque mondiale
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
SNPC	Système de notification des pays créanciers
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID*	Agence des États-Unis pour le développement international

* Acronyme dans la langue d'origine

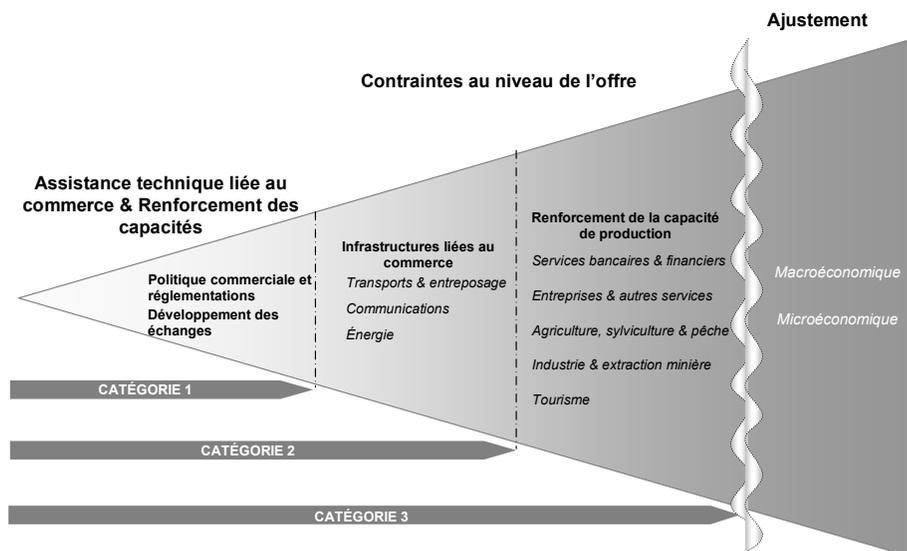
Résumé

La Déclaration ministérielle de Hong Kong de l'OMC de 2005 appelle à une expansion de l'aide pour le commerce pour permettre aux pays en développement de tirer parti des accords de l'OMC et plus généralement de développer leurs échanges. C'est dans cette optique que l'OMC a demandé à l'OCDE de contribuer à ces efforts, et en particulier d'examiner les trois questions suivantes: *i)* quel est le volume de l'aide qu'apportent déjà les donateurs pour le commerce ? *ii)* quelle est l'efficacité des programmes dans ce domaine ? et *iii)* comment faire de l'aide pour le commerce un outil efficace pour aider les pays en développement, en particulier les PMA, à tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges et des accords de l'OMC ?

Un programme en expansion

Lorsque l'on s'efforce de mesurer le montant des dépenses que représente l'aide pour le commerce, il s'agit avant tout de distinguer entre l'aide axée sur le renforcement des capacités commerciales en particulier et celle qui vise à promouvoir la croissance économique en général. L'assistance technique qui a pour but de renforcer les capacités de négociations commerciales se situe à une extrémité du spectre. À l'autre extrémité, le renforcement des capacités au niveau de l'offre pourrait inclure les dépenses d'éducation, de santé et d'environnement qui sont autant d'éléments critiques déterminant la compétitivité d'un pays. Les infrastructures sont manifestement indispensables pour renforcer la capacité d'exportation. En théorie, il serait certes utile de distinguer celles qui sont liées aux échanges, mais cela n'est pas faisable en pratique. On ne dispose pas des données voulues, et qui plus est, ce sont tous les types d'infrastructure qui contribuent à la productivité et à la compétitivité. Même l'aide qui vise à stimuler la productivité interne aura un impact sur les importations et donc sur la balance commerciale. Par conséquent, on s'emploiera ici non pas à délimiter exactement le champ que recouvre le programme d'aide pour le commerce, mais plutôt à soumettre à la réflexion les trois différentes catégories d'aide indiquées à la Graphique 1.

Graphique 1. Aide pour le commerce: un programme en pleine expansion



Il semble être de plus en plus reconnu que le programme d'aide pour le commerce inclut au moins l'AT/RCLC et l'infrastructure. Les avis sont plus partagés sur la question de savoir si l'aide visant à surmonter les contraintes au niveau de l'offre devrait se borner à réduire les frais de commercialisation (c'est-à-dire à faciliter le commerce), ou si elle devrait viser en outre à améliorer la productivité et la compétitivité du secteur privé. Les avis sont plus partagés encore sur le point de savoir si les coûts d'ajustement devraient faire partie du programme. La thèse soutenue ici est que la plupart des activités nécessaires pour faire face à l'ajustement, telles que l'aide à la diversification des échanges ou à la réforme fiscale, sont déjà incluses dans les trois catégories susmentionnées d'aide pour le commerce, mais que celles-ci ne comprennent pas d'autres dépenses liées à l'ajustement comme les filets de sécurité sociale, le soutien de la balance des paiements ou une compensation pour les coûts potentiels d'une libéralisation multilatérale tels que l'érosion des préférences ou une réduction des recettes

publiques. La thèse défendue ici est plutôt que les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le FMI soutiennent les efforts d'ajustement des pays en développement liés à toutes sortes de facteurs, notamment les réformes dans le domaine commercial, et qu'elles continueront à leur apporter leur soutien. Cette aide à l'ajustement évolue avec le temps et une définition et un ciblage plus précis sont peut-être nécessaires à la lumière des résultats du Cycle de Doha. À cet égard, les pays subissant par exemple une sérieuse érosion des préférences appellent peut-être une attention particulière.

Le volume de l'aide n'est pas la question, mais ...

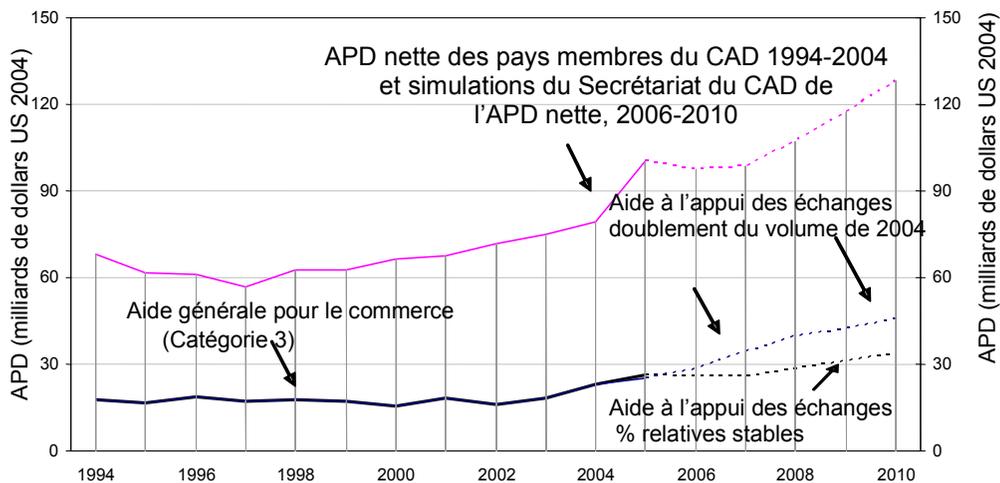
En 2004, le programme d'aide pour le commerce (au sens large) comprenait 2,5 milliards de dollars US pour l'AT/RCLC, 12,9 milliards pour la mise en place d'infrastructures et 7,3 milliards pour le renforcement de la capacité de production. Cela représente au total près de 23 milliards de dollars US et plus de 24 % de l'APD globale, compte non tenu de l'allègement de la dette.¹ En fait, depuis le Cycle d'Uruguay, le programme (au sens large) d'aide pour le commerce (catégorie 3) représente en moyenne quelque 24 % de l'ensemble de l'APD.

Du fait de l'attention accrue accordée par les donateurs au commerce, aux infrastructures et au programme de croissance économique en général, on peut raisonnablement s'attendre à une augmentation sensible du volume de l'APD destinée à aider les pays en développement à participer plus efficacement au commerce international. D'après les simulations du Secrétariat du CAD sur l'accroissement de l'aide,² deux scénarios relatifs à une aide additionnelle pour le commerce ont été élaborés pour la période 2005-2010 (Graphique 2):

- i) Selon la définition limitative de l'aide pour le commerce (catégorie 1), l'augmentation prévue de l'aide à elle seule – à savoir le maintien à un niveau constant de sa part de l'APD – pourrait faire passer en 2010 le montant total des dépenses à 4,3 milliards de dollars US, soit un accroissement de 67 % en volume. L'inclusion de l'infrastructure (catégorie 2) aurait pour effet de faire monter considérablement les enjeux et de porter le volume total de ces dépenses à 30 milliards de dollars US en 2010.
- ii) Les résultats obtenus lorsque l'on utilise la définition la plus large de l'aide pour le commerce (catégorie 3) sont indiqués à la Graphique 2. L'effet de l'accroissement à lui seul pourrait se traduire par un montant supplémentaire de 11 milliards de dollars US, soit une hausse de 48 % par rapport au niveau de 2004

(23 milliards de dollars US). Un doublement du volume aboutirait à une augmentation de 15 milliards de dollars US et l'aide pour le commerce représenterait alors 30 % de l'APD totale.

Graphique 2. Augmentation de l'aide générale pour le commerce (2005-2010)



Pour permettre aux pays les moins avancés d'être mieux à même de devenir des acteurs plus dynamiques dans l'économie mondiale, il faudra manifestement leur apporter un soutien sous les formes les plus variées. L'accroissement de l'aide offre des possibilités à cet égard, mais il convient de rappeler que c'est à ces pays qu'ils incombe d'accorder un rang de priorité plus élevé à leurs stratégies commerciale et de croissance et à mieux les définir pour accélérer efficacement et avec succès leur intégration à l'économie mondiale. C'est à un tel processus que les donateurs sont prêts à apporter leur soutien.

... des gains d'efficacité s'imposent

Le processus consistant à rendre des économies compétitives au plan international prend du temps et est très variable d'un pays à l'autre, mais il existe un certain nombre de caractéristiques communes à prendre en compte lorsque l'on conçoit des stratégies de grande envergure pour promouvoir une croissance forte et reposant sur une large assise par le biais du commerce, tout en réduisant les coûts d'ajustement économiques et sociaux à court terme. La levée des obstacles qui limitent les capacités commerciales d'un pays s'est révélée être un problème qui met à rude épreuve les moyens de la

plupart des bénéficiaires et des organismes bailleurs de fonds. En fait, l'aide pour le commerce se heurtera pour une bonne part aux mêmes problèmes inhérents à la fourniture de toute aide. Harmoniser l'action des donateurs et s'efforcer de mettre en place des mécanismes communs, simplifier les procédures, assurer une division du travail et une collaboration efficaces, tels sont les principes clés à respecter pour assurer l'efficacité de l'aide. De plus, de récentes évaluations des programmes d'aide pour le commerce font ressortir en particulier l'absence de modèle axé sur les résultats dans le cas de la plupart des projets, ainsi qu'une mauvaise utilisation des instruments de suivi et d'évaluation.

L'appropriation locale est fondamentale

Le principal problème reste cependant l'absence d'une véritable appropriation, par les pays, du commerce comme instrument clé du développement économique. Les réformes dans le domaine commercial sont extrêmement sensibles aux contraintes relevant de l'économie politique, et dans beaucoup de pays, il arrive souvent que des groupes d'intérêts refusent de promouvoir les réformes qui s'imposent. En pareil cas, le dialogue national et l'intégration du commerce aux stratégies nationales de développement laissent généralement à désirer. Les donateurs désireux de contribuer effectivement au développement devront peut-être s'efforcer de mieux comprendre les contraintes d'ordre politique et institutionnel pour pouvoir déterminer si le secteur privé et les leaders locaux – membres ou non des élites politiques et économiques existantes – sont capable de participer à la définition de stratégies nationales.

L'inclusion de l'aide pour le commerce dans la Déclaration de Hong Kong offre à la communauté des donateurs d'aide et aux milieux du commerce la possibilité de mettre en place un cadre pour l'acheminement de l'aide pour le commerce en incitant les bénéficiaires tout comme les donateurs à :

- Renforcer l'intégration et les synergies entre le commerce et les autres domaines de la politique économique;
- Mieux harmoniser l'aide pour le commerce avec les stratégies d'aide globales;
- Rendre plus crédible l'engagement pris par les donateurs d'accroître l'aide pour le commerce;
- Soutenir l'acquisition de connaissances dans les pays bénéficiaires et donateurs, et;

- Renforcer l'appropriation par les pays, aligner leurs stratégies, harmoniser les procédures des donateurs et améliorer la gestion des résultats et la responsabilité mutuelle.

La responsabilisation locale et un examen global permettront de mener l'action décidée à Hong Kong

Certains observateurs préconisent la création de nouveaux mécanismes institutionnels pour obtenir des ressources financières supplémentaires en faveur de l'aide pour le commerce, même s'il faut pour cela créer un fonds vertical. De fait, un fonds vertical spécifique peut être utile pour attirer des ressources financières en vue de répondre à des besoins qui ont pu être négligés et sont facilement dissociables des stratégies nationales de développement plus vastes. Il est cependant déconseillé, voire impossible, de séparer le programme lié au commerce du programme plus général de croissance économique car cela risque fort de nuire à l'efficacité de l'aide et d'empêcher tout véritable impact sur la performance commerciale. On ne peut hiérarchiser de façon efficace et efficiente les lacunes des capacités commerciales qu'en intégrant le commerce aux stratégies nationales de développement. De plus, une interprétation large de l'aide pour le commerce, qui représente déjà environ un quart de l'APD nette, indique qu'il est nécessaire d'axer les efforts sur une intégration plus poussée de cette aide à des stratégies de développement dont les responsables locaux aient la maîtrise, afin de soutenir le processus d'accroissement de l'aide au niveau des pays, plutôt que de créer un circuit parallèle d'aide pour le commerce qui serait totalement nouveau.

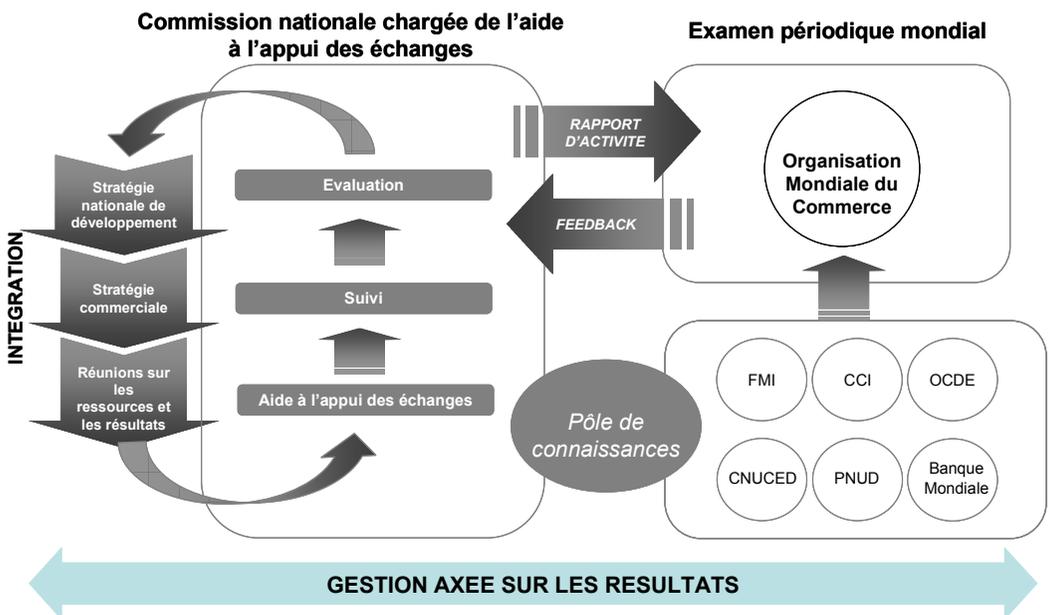
Bien qu'il existe de sérieuses raisons de ne pas créer un nouveau mécanisme institutionnel pour le financement et l'allocation de l'aide pour le commerce, il est manifestement indispensable de rendre crédible cette aide dans le contexte du Programme de Doha pour le développement (PDD). Un partenariat plus structuré dans ce domaine, opérant au niveau des pays et comportant un examen global et un suivi comblerait la lacune actuelle. En fait, deux mécanismes de responsabilisation s'imposent, le premier devant fonctionner au niveau national ou régional et le second, au niveau mondial.

Un partenariat pour l'aide pour le commerce opérant de pair avec les partenariats locaux existants devrait rassembler toutes les parties prenantes pertinentes, notamment les donateurs qui apportent un soutien au niveau des échanges. Ce type de partenariat (appelé ici Pacte de responsabilité locale, ou PRL) fournirait des incitations et des moyens pour favoriser l'appropriation par les pays, ainsi que l'alignement et l'harmonisation de l'action des donateurs. Il s'agit d'obtenir des informations en retour sur les

aspects financiers et les résultats du programme national d'aide pour le commerce. On aura ainsi l'assurance que ce type d'aide sera axé davantage sur les sorties que sur les entrées. L'obligation de faire rapport régulièrement, par exemple à l'OMC, permettra d'orienter l'aide de telle façon qu'elle donne des résultats mesurables.

Un Mécanisme d'examen global (MEG) donnerait de fortes incitations à répondre aux besoins – aussi bien financiers que liés aux performances – identifiés par le PRL et soulignés dans le processus d'examen global. Cela garantirait que le mandat adopté à Hong Kong concernant l'aide pour le commerce est mis en œuvre d'une façon crédible, viable et efficace, conforme aux objectifs aussi bien de la communauté des donateurs d'aide que des milieux du commerce. On trouvera à la Graphique 3 une illustration de cette approche.

Graphique 3. Un partenariat efficace pour l'aide pour le commerce: Responsabilité locale et examen global



Les évaluations plus traditionnelles des donateurs restent importantes pour assurer la diffusion des meilleures pratiques dans les différents pays et pour accroître la transparence des annonces de contributions et des engagements. Compte tenu des problèmes techniques que pose l'utilisation de l'aide pour accroître la compétitivité des exportations, et de la nécessité urgente d'améliorer les compétences dans les pays bénéficiaires comme

dans les pays donateurs, il faut mettre en place un mécanisme plus informel pour élaborer des outils et des méthodes en vue de renforcer les capacités commerciales. Les praticiens de l'aide pour le commerce pourraient ainsi se rencontrer et collaborer en dehors du rapport donateurs-bénéficiaires qui caractérise la plupart des autres forums. Ce mécanisme devrait permettre de mettre en commun les connaissances acquises au niveau local et mondial.

Notes

-
1. Sur la base des engagements (données du SNPC) compte non tenu de l'allégement de la dette et en prix constants de 2003.
 2. Il s'agit seulement de simulations. L'apport effectif d'APD dépendra de l'approbation par les pays membres du CAD des budgets d'aide et de la fourniture du niveau d'APD correspondant à leurs engagements publics.

Introduction

Dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong, le Directeur général de l'OMC a été invité à consulter "... les organisation internationales ... en vue de faire rapport au Conseil général sur des mécanismes appropriés visant à garantir des ressources financières additionnelles pour l'Aide, dans les cas où cela sera approprié par le biais de dons et de prêts assortis de conditions favorables".¹ L'OMC a ensuite demandé à l'OCDE de contribuer à ces discussions, et en particulier d'examiner les questions suivantes: *i*) quel est le volume de l'aide que les donateurs apportent déjà pour le commerce ? *ii*) quelle est l'efficacité des programmes d'aide dans ce domaine ? et *iii*) comment faire de l'aide pour le commerce un outil efficace pour aider les pays en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux (PMA) à tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges et des accords de l'OMC.

La question du volume de l'aide que les donateurs apportent pour le commerce et les scénarios relatifs aux ressources additionnelles a été traitée dans le cadre d'une première contribution au débat international sur l'aide pour le commerce.² Une seconde contribution a pris la forme d'une recommandation relative à l'amélioration de l'efficacité des programmes dans ce domaine.³ Le présent document regroupe ces deux contributions et prend en compte les observations des membres de l'OCDE. Il se présente comme suit:

- Le Chapitre 1 décrit les origines de l'assistance technique liée aux échanges et l'expansion de son champ dans le Programme de Doha pour le développement, et met en lumière la réaction au niveau international.
- Le Chapitre 2 passe en revue certains des problèmes que pose la définition du champ du programme d'aide pour le commerce, et aborde en particulier la question de savoir comment faire face aux coûts d'ajustement.
- Le Chapitre 3 analyse les tendances de l'aide financière que les donateurs apportent compte tenu de l'expansion du programme

d'aide pour le commerce, afin de fournir une base de référence commune.

- Le Chapitre 4 présente des scénarios relatifs à une aide additionnelle pour le commerce dans le contexte d'une aide accrue atteignant 130 milliards de dollars en 2010, et traite des problèmes de gestion liés aux contraintes existant au niveau de la capacité d'absorption, et au risque de syndrome hollandais.
- Le Chapitre 5 met en lumière les difficultés qu'il y a à identifier les défaillances du marché auxquelles des interventions de l'État peuvent remédier avec succès, et il énonce les principes d'efficacité de l'aide qui doivent présider à l'examen des programmes des donateurs visant à renforcer les capacités commerciales.
- Le Chapitre 6 identifie trois domaines d'action prioritaires pour améliorer l'efficacité de l'aide pour le commerce, à savoir engager un dialogue national pour formuler et appliquer une politique commerciale, intégrer celle-ci aux stratégies nationales de développement économique et d'aide extérieure, et mieux adapter les programmes des donateurs aux caractéristiques des bénéficiaires.
- Le Chapitre 7 conclut par une proposition visant à renforcer le cadre de l'aide pour le commerce, et en particulier à offrir de nouvelles incitations pour appliquer les principes de l'efficacité de l'aide et accroître la responsabilité mutuelle

Notes

-
1. Paragraphe 57 de la Déclaration ministérielle de l'OMC de Hong Kong WT/MIN(05)/W/3/REV.2
 2. COM/DCD/TD(2006)2
 3. COM/DCD/TD(2006)3

Chapitre 1

HISTORIQUE

L'adhésion à l'OMC est souvent un instrument clé pour les gouvernements désireux de renforcer la crédibilité d'une réforme dans le domaine commercial et d'offrir aux entreprises un cadre plus clair en matière de commerce extérieur. En même temps, les libéralisations multilatérales NPF successives ont mis en lumière les difficultés qu'ont beaucoup de pays à faible revenu à s'adapter à la libéralisation des échanges et à tirer parti de la plus grande ouverture des marchés. Dans ces pays, il arrive souvent que les pouvoirs publics, les institutions et les entreprises ne disposent pas des capacités (informations, politiques, procédures, institutions et/ou infrastructures) nécessaires pour pouvoir être compétitifs sur les marchés mondiaux et tirer pleinement parti des opportunités offertes par le commerce international.

Le présent chapitre met en lumière les éléments clés à l'origine de la transformation du programme limité à l'assistance technique et à l'AT/RCLC dans le domaine du commerce qui a été conçu après le Cycle d'Uruguay, en un programme plus large d'aide pour le commerce qui fait actuellement l'objet d'un débat dans le contexte du PDD. Ce rappel historique pourrait permettre d'y voir plus clair pour ce qui est de délimiter d'une part le programme spécialisé et général d'aide pour le commerce d'une part, et le programme général de développement économique d'autre part.

L'assistance technique et les Accords du Cycle d'Uruguay

Les négociations du Cycle d'Uruguay ont marqué pour beaucoup de pays en développement l'accession au statut de participants à part entière du système commercial multilatéral. Ces pays ont accepté dans le cadre de l'Engagement unique de soumettre des calendriers de concessions et d'engagements concernant l'accès au marché des produits industriels et agricoles, ainsi que des engagements dans le domaine des droits de propriété

intellectuelle et le secteur des services. Ce concept d'Engagement unique, qui est un principe fondamental de l'OMC, a mis fin à la fragmentation du système commercial multilatéral en différents niveaux d'obligations et de droits, tout en répondant aux exigences accrues de respect plus strict des règles du commerce international. Cela a posé à beaucoup de pays en développement un certain nombre de problèmes, notamment en les contraignant à mettre en place les mécanismes administratifs, institutionnels et juridiques nécessaires pour pouvoir s'acquitter de leurs engagements. Les difficultés qu'ils ont rencontrées ont porté entre autres sur les coûts d'exécution, le manque de main-d'œuvre suffisamment qualifiée, et les délais nécessaires pour préparer et promulguer les nouvelles législations et réglementations.

Bien que les ressources nécessaires pour respecter les prescriptions juridiques minimales des accords de l'OMC puissent paraître modestes, une application effective permettant aux pays d'en bénéficier pleinement exige davantage de ressources. Elle nécessite généralement l'achat de matériel, la formation de personnel et la mise en place de cadres institutionnels. La plupart des estimations des coûts de mise en œuvre proviennent de projets d'assistance technique et risquent donc d'être faussées par les préférences des donateurs pour tel ou tel pays ou projet. On manque d'estimations fiables des programmes d'exécution financés par le budget ordinaire. Les chiffres cités le plus souvent sont ceux de Finger et Schuler (2000), qui les ont extrapolés à partir de quelques projets de la Banque mondiale concernant les réformes du système douanier, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP), pour en arriver à un coût estimé à 150 millions de dollars US par pays – soit l'équivalent de la totalité du budget de développement de nombreux PMA pour une année entière – rien que pour l'application de trois de ces accords. Il est probable que ce chiffre se situe vers le haut de la fourchette d'estimation. Par exemple, alors que Finger et Schuler ont utilisé comme variable représentative le projet de la Banque mondiale de réforme du système douanier en Tanzanie qui a coûté environ 10 millions de dollars US entre 1996 et 2000, Sauvé (2005) estime à 4 millions de dollars US seulement le coût d'un projet similaire au Cambodge.

La Déclaration de Marrakech de 1994 a reconnu explicitement la nécessité de fournir une assistance technique liée au commerce aux pays les moins avancés pour les aider à faire face aux problèmes d'exécution et aux coûts d'ajustement en découlant. De plus, un grand nombre d'accords précis concernant par exemple les MSP, les OTC, l'évaluation en douane, l'inspection avant envoi, l'AGTS, les ADPIC et le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (DSU) font eux aussi spécifiquement

référence aux efforts les plus résolus pour aider les pays membres en développement et en particulier les PMA à mettre ces accords en œuvre. Enfin, une décision relative aux pays importateurs nets de produits alimentaires a également été incluse dans l'Accord du Cycle d'Uruguay.¹ Dans cette décision, les membres de l'OMC reconnaissent que “... *certains pays en développement risquent d'avoir à court terme des difficultés à financer des niveaux normaux d'importations commerciales et que ces pays pourraient être admis à tirer sur les ressources d'institutions financières internationales au titre des facilités existantes, ou de facilités qui pourraient être créées ...*”.

Certains pays en développement n'ont pas pris toute la mesure des problèmes d'exécution découlant du Cycle de négociations, ce qu'ils ont attribué en partie à leur capacité limitée à définir leurs intérêts commerciaux et à les défendre efficacement au cours des négociations. En raison tout à la fois de l'Engagement unique et du grand nombre (34) d'adhésions de pays en développement durant les négociations du Cycle d'Uruguay, beaucoup de pays n'avaient qu'une expérience limitée des négociations commerciales, de grandes difficultés à participer à celles du Cycle d'Uruguay et une faible influence sur la conception des nouvelles règles (Blackhurst et autres, 1999).

Initiatives internationales visant à renforcer les capacités commerciales

Peu après la signature de l'Accord du Cycle d'Uruguay, des ministres du commerce de pays africains ont demandé instamment à la communauté internationale de les aider à être mieux à même de formuler une politique commerciale, de participer aux négociations commerciales et de mettre en œuvre les accords commerciaux. L'OMC, la CNUCED et le Centre du commerce international (CCI) ont répondu à cette demande en créant le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) en vue de mobiliser des compétences et d'aider les pays partenaires africains à participer aux travaux de l'OMC, à s'intégrer au nouveau système commercial multilatéral et à tirer parti des nouvelles opportunités commerciales offertes par la mondialisation des marchés.

De plus, la première Conférence ministérielle de l'OMC de 1996 a également reconnu les difficultés particulières qu'ont les PMA à s'intégrer à l'économie mondiale. L'année suivante, les membres de l'OMC ont adopté une initiative visant à renforcer les capacités commerciales des PMA, connue sous le nom de Cadre intégré pour l'assistance technique aux pays les moins avancés (CI). Cette initiative a été soutenue par six organisations multilatérales (FMI, CCI, CNUCED, PNUD, Banque mondiale et OMC), l'OCDE/CAD ayant le statut d'observateur. Ensemble, celles-ci ont mis au

point un cadre complet et intégré pour la fourniture d'une assistance technique aux PMA. Par ailleurs, la Banque mondiale a lancé des programmes (destinés tout particulièrement aux PMA) dans le cadre desquels la mise en oeuvre des accords de l'OMC fait désormais partie intégrante des projets de développement.

Le CI a été appliqué de façon ponctuelle pour répondre aux besoins de développement des différents PMA dans le cadre de tables rondes avec les donateurs et les organismes internationaux. Toutefois, l'examen prescrit du CI a fait apparaître un certain nombre d'insuffisances liées à la définition floue des objectifs, à une administration et une coordination inadéquates ainsi qu'à l'absence d'une capacité de suivi. Ultérieurement, les six principales organisations ont élargi leur programme de façon à intégrer le commerce aux plans nationaux de développement tels que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en réalisant des études diagnostiques de l'intégration commerciale (EDIC) par pays.

Le Cadre intégré est important pour deux raisons au moins: tout d'abord, les membres de l'OMC ont fini par reconnaître que malgré les efforts considérables déployés pour réformer les échanges, plusieurs pays pauvres se heurtent encore, au niveau de l'offre, à toutes sortes de contraintes qui les empêchent de tirer pleinement parti du système commercial multilatéral. Par ailleurs, compte tenu des formidables défis auxquels sont confrontés certains des pays en développement les plus défavorisés et des ressources limitées disponibles, des réponses coordonnées, intégrées et axées sur la demande revêtent une importance critique pour rendre le soutien des donateurs efficace. C'est particulièrement en ce qui concerne le processus d'exécution au niveau des pays que les résultats du CI laissent à désirer.

Le Programme de Doha pour le développement

Depuis la Réunion ministérielle de l'OMC de Seattle, les pays en développement et en particulier les PMA et d'autres pays à faible revenu se sont régulièrement avérés peu enclins à se mettre d'accord sur de fortes réductions tarifaires sur la base de la clause NPF et à prendre de nouveaux engagements dans le domaine du commerce. Cette attitude tient essentiellement à leurs préoccupations concernant l'érosion des préférences et la perte de recettes fiscales, ainsi qu'au sentiment de ne pas pouvoir tirer parti des nouvelles possibilités d'accès aux marchés et d'autres accords de l'OMC. Le consensus sur la place centrale à accorder aux priorités des pays en développement dans le Programme de Doha a fait ressortir encore davantage la difficulté qu'il y a à prendre en compte les considérations de développement dans le cadre du système commercial multilatéral, et en particulier à aider les pays en développement à répondre à leurs besoins en

ressources institutionnelles et humaines liées au commerce et à la nécessité d'accroître leur capacité de production. Ce consensus fait maintenant partie intégrante des négociations de l'OMC de Doha.

Lors de la préparation de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC de Hong Kong et en réponse à une demande précise formulée par le G8 à Gleneagles, la Banque mondiale et le FMI ont proposé conjointement un cadre pour l'aide pour le commerce. Celui-ci devrait comprendre des instruments traditionnels tels qu'une assistance technique liée au commerce et un renforcement des capacités institutionnelle et de la capacité de production, notamment pour le développement des infrastructures liées au commerce, mais il devrait être élargi de façon à prévoir une aide qui permette aux pays en développement de faire face à d'éventuelles pertes de recettes dues à des réductions des rentrées fiscales et des marges de préférence, ou de manière plus générale, d'atténuer les pressions de l'ajustement rendu nécessaire par l'intensification de la concurrence internationale. Le Comité du développement a par conséquent approuvé à sa réunion de septembre 2005 les propositions relatives à un Cadre intégré amélioré, annoncé son soutien à un cadre renforcé pour évaluer les besoins d'ajustement de telle sorte que les IFI et les mécanismes d'aide des donateurs puissent être mieux utilisés, et demandé à la Banque et au Fonds d'examiner plus avant les mécanismes existants pour déterminer s'ils sont adéquats et de mieux prendre en compte les besoins liés au commerce dans leurs programmes par pays. La Banque mondiale et le FMI doivent faire rapport au Comité du développement en septembre 2006.

Il a été convenu dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong que l'aide pour le commerce devrait avoir pour but d'aider les pays en développement, en particulier les PMA, à renforcer les capacités au niveau de l'offre et les infrastructures liées au commerce dont ces pays ont besoin pour pouvoir être mieux à même d'appliquer les accords de l'OMC et d'en tirer parti et plus généralement, de développer leurs échanges. L'aide pour le commerce ne peut se substituer aux effets positifs sur le développement à attendre de suites positives données au PDD, en particulier en matière d'accès au marché. Cette aide peut cependant compléter utilement le PDD et il importe de créer un Groupe de travail chargé de formuler des recommandations sur la façon de la rendre opérationnelle et de déterminer comment elle pourrait contribuer le plus efficacement à la réalisation des objectifs de développement du PDD.

De plus, la Déclaration a précisé qu'un Groupe de travail devrait formuler des recommandations sur les améliorations à apporter à la mise en œuvre du CI, et elle a soutenu l'engagement plus résolu pris par les pays membres de répondre à la demande accrue d'assistance technique et d'en améliorer la qualité. Le Groupe de travail a formulé un projet de

recommandation sur un Cadre intégré amélioré en vue de fournir un financement prévisible et additionnel sur une base pluriannuelle, d'accroître l'efficacité de ce cadre et d'en améliorer le mode de gouvernance.

Notes

-
- ^{1.} Voir la Décision ministérielle du Cycle d'Uruguay sur les mesures concernant les éventuels effets négatifs du Programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, adoptée par le Comité des négociations commerciales le 15 décembre 1993 et le 14 avril 1994.

Chapitre 2

PORTÉE DU PROGRAMME D'AIDE POUR LE COMMERCE

L'assistance technique liée aux échanges et au renforcement des capacités (AT/RCLC) est généralement définie comme un ensemble d'activités visant à rendre les pays qui en bénéficient mieux à même de: *i)* formuler et mettre en œuvre une stratégie de développement du commerce et créer un environnement susceptible d'accroître le volume et la valeur ajoutée des exportations, de diversifier les produits et les marchés d'exportation et d'augmenter l'investissement étranger en vue de créer des emplois et des échanges; ou de *ii)* stimuler le commerce grâce aux entreprises locales et encourager les investissements dans les industries basées sur les échanges; ou de *iii)* prendre part aux institutions et aux négociations, et en tirer parti (OCDE/OMC, 2005).

Deux catégories ont été créées pour mieux délimiter ces activités:

- i)* *Les politiques et réglementations commerciales* recouvrent ce qui suit : aider les pays à négocier, à entreprendre des réformes et à se préparer à une intégration plus poussée au système commercial multilatéral; cette catégorie inclut des activités telles que l'analyse et la mise en œuvre des accords commerciaux multilatéraux, l'intégration de la politique commerciale et les normes techniques, la facilitation du commerce y compris les structures tarifaires et les régimes douaniers, le soutien aux arrangements commerciaux régionaux et la mise en valeur des ressources humaines dans le domaine du commerce
- ii)* *Le développement des échanges* a pour but d'aider les entreprises à s'engager dans des activités commerciales, d'améliorer le climat des affaires, l'accès à des sources de financement pour le commerce et de promouvoir les échanges dans les secteurs productifs (agriculture, sylviculture, pêche, industrie, extraction minière, tourisme et services).

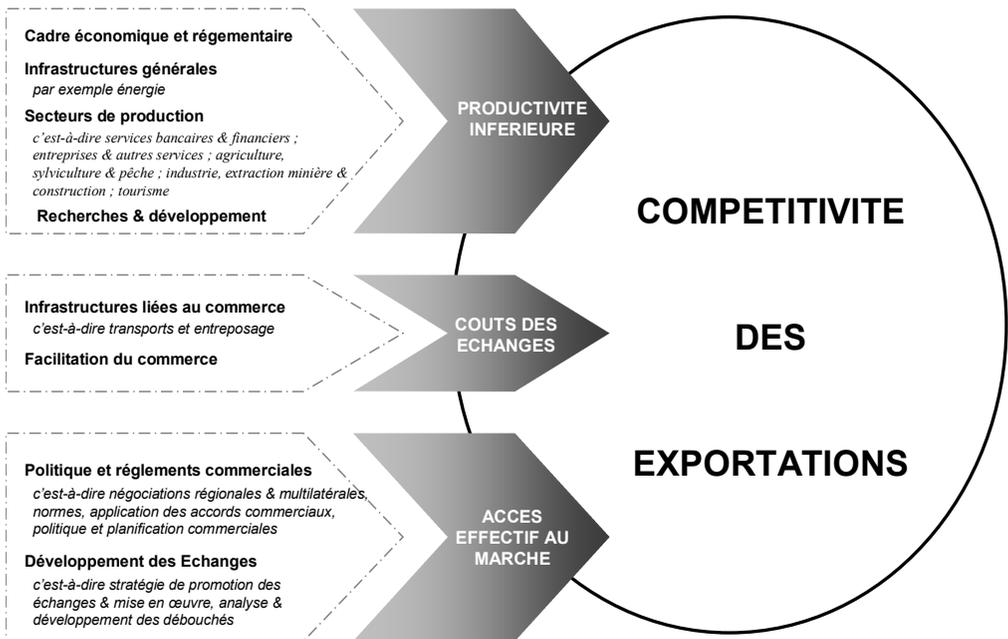
Il a été décidé en outre de ne pas s'abstenir de créer une nouvelle catégorie distincte pour l'aide destinée aux infrastructures liées aux échanges. Les routes, les télécommunications ou l'électricité font toutes partie d'un réseau, et attribuer au commerce l'essentiel de l'aide apportée dans ces domaines resterait toujours arbitraire et ne permettrait pas d'assurer la cohérence voulue entre les donateurs. On a estimé en fait que toute l'aide notifiée dans le cadre du Système de notification du crédit sur les infrastructures économiques (transports, énergie et communications) représentait entre autres un soutien au commerce international. De fait, même la catégorie développement des échanges – qui a pour but d'aider à identifier l'élément commercial des activités qui visent à renforcer les capacités de différents secteurs productifs, ou à créer un environnement favorable aux entreprises – reste marquée par des incohérences au niveau des données communiquées. Les donateurs ont établi des pratiques de notification différentes, certains d'entre eux tentant d'isoler l'élément commercial de chaque catégorie tandis que d'autres considèrent, dans leur notification, que c'est l'activité tout entière qui est liée au commerce.

Ces différences de méthode de notification tiennent à l'absence d'accord sur la question de savoir si l'aide visant à atténuer « les contraintes qui pèsent sur l'offre » devrait également avoir pour but de renforcer la capacité d'activités productives ou se borner à réduire les coûts des transactions (qu'il s'agisse des informations sur les débouchés à l'exportation, des normes ou du financement du commerce) et être réservée aux exportateurs. En fait, il n'existe pas de définition des contraintes au niveau de l'offre agréée au plan international. En général, ces contraintes représentent les obstacles à la capacité de produire des biens et services de façon compétitive et de les commercialiser à un coût raisonnable. Cela semble être le principe de base du Consensus de Monterrey qui appelait les donateurs à lever progressivement les obstacles au niveau de l'offre en améliorant les infrastructures commerciales, en diversifiant la capacité d'exportation et en favorisant un accroissement du contenu technologique des exportations, en renforçant le développement institutionnel et en améliorant la productivité et la compétitivité globales (Nations Unies, 2002). Pour d'autres, ce type d'aide a pour but de permettre à ses bénéficiaires d'être mieux à même, économiquement, de saisir des opportunités commerciales. Ces deux concepts visent à répondre à une large gamme de besoins de développement des secteurs public et privé, aussi bien en aidant les gouvernements à créer un environnement compétitif et favorable qu'en permettant aux entreprises locales d'être mieux en mesure d'identifier et de produire des biens à des prix compétitifs (USAID, 2003).

Compétitivité des exportations

À première vue, une définition économiquement plus rationnelle de l'aide pour le commerce reposerait sur la compétitivité des exportations. Cette dernière est fonction de trois facteurs principaux: *i*) la productivité interne, qui détermine les coûts de production; *ii*) les coûts des échanges, qui déterminent le coût de l'acheminement et/ou de l'exportation d'un bien et/ou d'un service, et *iii*) le degré effectif d'accès au marché qui est déterminé par la portée des réformes unilatérales, régionales ou multilatérales des échanges, et la capacité de respecter des normes et de faire face au manque d'informations sur les débouchés extérieurs (Graphique 4).

Graphique 4. Contributions clés à l'amélioration de la compétitivité des exportations



Note: Classification correspondant aux catégories de la base de données du SNPC

Toutefois, le principal problème tient au fait que ce type de définition ne permet pas de distinguer plus clairement, d'une part, un programme d'aide pour le commerce, et d'autre part, le programme de développement économique général. Il est clair que la productivité interne déterminera de façon cruciale la capacité des pays en développement à tirer parti d'une libéralisation plus poussée des échanges. Le renforcement de la capacité au niveau de l'offre pourrait aller jusqu'à inclure les dépenses d'éducation, de santé et d'environnement qui peuvent être cruciales pour la compétitivité. (Certains pays se sont effectivement dotés d'une capacité d'exportation reposant sur une main-d'œuvre instruite ou un tourisme ménageant l'environnement). Des infrastructures sont manifestement indispensables pour renforcer cette capacité et même si, en théorie, il serait utile de considérer les infrastructures liées au commerce comme une catégorie distincte, dans la pratique, une telle distinction n'est pas réaliste d'une part parce qu'en fin de compte, toutes les infrastructures contribuent à la productivité et à la capacité d'affronter la concurrence (par exemple l'eau pour l'irrigation, l'assainissement pour le respect des normes sanitaires et phytosanitaires) et d'autre part, à cause des limitations existant en matière de données et de notification. Enfin, non seulement la compétitivité des exportations résulte d'un vaste processus économique, mais même l'aide qui paraît destinée exclusivement à accroître la productivité interne aura aussi un impact sur les importations et partant, sur la balance commerciale.

Coûts d'ajustement

Les avis sont encore plus partagés sur la question de savoir si une compensation/assistance pour les coûts d'ajustement devrait faire partie du programme. Pour Bhagwati (2004), Hoekman et Prowse (2005) et Zedillo et autres (2005), l'aide pour le commerce devrait faire partie du programme, point de vue largement partagé par les pays en développement et les organisations non gouvernementales. Le Comité du développement a toutefois estimé que les mécanismes d'aide existants pourraient être suffisants s'ils étaient mieux utilisés et que cette question ne fait pas partie de la section de la Déclaration de Hong Kong relative à l'aide pour le commerce. Il est fait mention des besoins d'ajustement dans l'Annexe F sur le traitement spécial et différencié, dans laquelle la proposition 36 modifiant la Décision relative aux mesures en faveur des pays les moins avancés est libellée comme suit:

Nous demandons instamment à tous les donateurs et institutions internationales pertinentes d'accroître le soutien financier et technique visant à diversifier les économies des PMA, tout en fournissant une assistance financière et technique additionnelle par le biais de mécanismes de fourniture appropriés pour les aider à remplir leurs obligations en

matière de mise en œuvre, y compris en satisfaisant aux prescriptions SPS et OTC, et à gérer leurs processus d'ajustement, y compris ceux qui sont nécessaires pour faire face aux résultats de la libéralisation NPF du commerce multilatéral.

La question de l'ajustement est particulièrement complexe. La libéralisation des échanges suscite des changements des prix relatifs, qui déclenchent à leur tour un ajustement structurel, ce qui se produit à mesure que les entreprises plus productives – en particulier celles qui sont orientées vers l'exportation – accroissent leur production tandis que l'on assiste à un recul des entreprises moins productives dans les secteurs désormais exposés à une concurrence accrue des produits importés. Comme les courants d'échanges évoluent, des salariés perdent leur emploi et doivent essayer de se réintégrer dans des secteurs en expansion, tandis que des capitaux risquent également de rester improductifs pendant un certain temps. Dans beaucoup de pays en développement, l'ajustement est freiné par les rigidités présentes dans l'économie et la structure des exportations (par exemple une dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits d'exportation et de débouchés extérieurs). De plus, les coûts qu'impose l'application des nouveaux accords de l'OMC peuvent être tout à fait excessifs dans les pays en développement où les pratiques et réglementations antérieures étaient parfois très éloignées des normes internationales. Dans cette optique, la facilitation de l'ajustement structurel est au cœur même des efforts visant à éliminer les contraintes au niveau de l'offre, et elle fait donc partie intégrante de la Déclaration de Hong Kong sur l'aide pour le commerce, et des catégories/activités d'aide évoquées plus haut.

Par ailleurs, dans le contexte de l'aide pour le commerce, l'ajustement est souvent considéré comme une compensation financière pour les effets négatifs potentiels de la libéralisation des échanges multilatéraux, comme l'érosion des préférences, le renchérissement des produits alimentaires et la perte de recettes publiques. C'est cet aspect qui suscite le plus de critiques, en partie à cause des effets systémiques qu'il peut avoir sur les futures négociations relatives à une libéralisation des échanges multilatéraux, mais aussi en raison des incertitudes concernant l'ampleur de ces coûts potentiels et la nature des activités généralement financées, comme les filets de sécurité sociale, le soutien de la balance des paiements ou le soutien budgétaire non spécifique – qui se situent tout à fait en dehors du cadre de l'aide traditionnelle liée au commerce.

Lorsque l'on examine le traitement des coûts d'ajustement dans le débat sur l'aide pour le commerce, il est indispensable de faire une distinction, d'une part, entre la possibilité d'intégrer au programme d'aide pour le commerce les activités et le type de soutien nécessaires pour atténuer

l'ajustement et accélérer le changement structurel (par exemple l'AT/RCLC, les infrastructures, l'aide aux secteurs productifs, les programmes de formation de la main-d'œuvre et même le soutien de la balance des paiements) et d'autre part, la possibilité de définir *à priori* un plan de financement compensatoire en faveur des pays qui risquent apparemment de subir des pertes globales de bien-être dues à la libéralisation multilatérale.

Il est en fait extrêmement difficile de prévoir l'ampleur des effets négatifs dans des situations complexes impliquant des changements de politique dans divers domaines et régions tels que ceux qui découlent d'un cycle de négociations commerciales. Par exemple, bien qu'au moment de la Décision relative aux pays importateurs nets de produits alimentaires, les pays en développement se soient attendus à une hausse du prix de ces produits causée par la libéralisation touchant le secteur agricole des pays développés, les gains de productivité agricole ont été nettement plus sensibles que toute pression à la hausse causée par une réduction relativement modeste des aides à l'agriculture. C'est la raison pour laquelle, dans l'ensemble, les prix des produits agricoles n'ont pas augmenté. Ce qui s'impose manifestement, c'est la mise en place d'une série d'instruments auxquels on puisse faire appel, si des effets négatifs se font sentir dans des secteurs et activités spécifiques, pour permettre à ceux qui les subissent d'y faire face (Bhagwati, 2004).

Par exemple, le Mécanisme d'intégration commerciale créé par le FMI en avril 2004 est un instrument de ce genre. Il a été conçu pour apporter un soutien aux pays susceptibles de connaître des problèmes de balance des paiements en raison de la libéralisation multilatérale des échanges. Ce mécanisme a pour but d'atténuer les préoccupations des pays en développement concernant l'impact sur leur économie de l'ouverture par d'autres pays de leurs marchés des biens et services, rendant plus prévisibles et accessibles les ressources disponibles dans le cadre des facilités antérieures. À ce jour, deux pays membres seulement, le Bangladesh et la République dominicaine ont demandé et obtenu une aide.

Vers une définition plus précise de l'aide pour le commerce

Il ressort clairement des considérations qui précèdent qu'il existe peu de critères rationnels du point de vue économique pour distinguer très exactement, d'une part, les activités d'aide pour le commerce et d'autre part, l'APD qui vise à promouvoir la croissance en général. Toute définition de l'aide pour le commerce fondée exclusivement sur la catégorie des activités admissibles à ce type d'aide ne saurait être qu'arbitraire. De plus, si l'on devait utiliser une telle définition pour hiérarchiser l'aide financière à apporter aux activités admissibles, les programmes d'aide pour le commerce

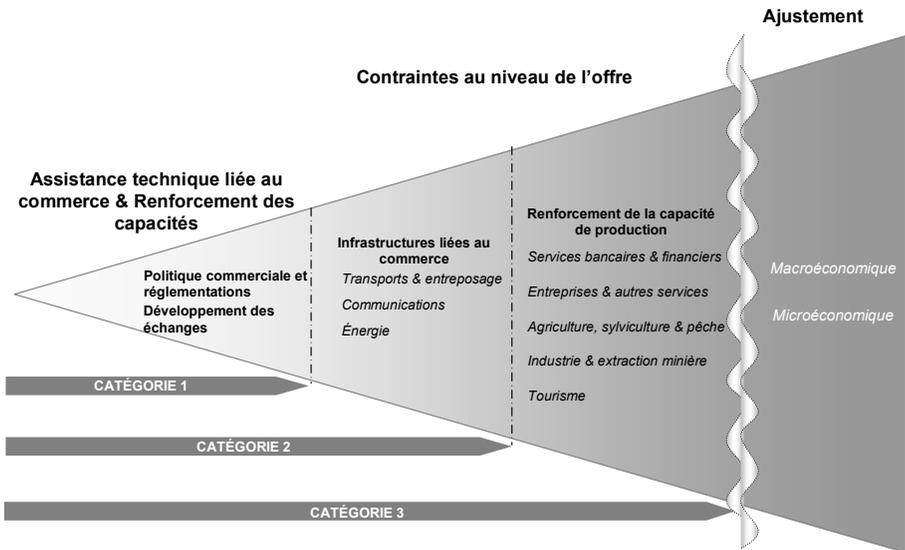
risqueraient de ne pas prendre en compte les différentes caractéristiques et les besoins spécifiques des pays, ce qui pourrait entraîner une mauvaise répartition des ressources et réduire l'efficacité globale de ce type d'aide.

On risque en même temps de replacer dans la catégorie de l'aide pour le commerce toute aide au développement contribuant à la croissance en général. On risque ainsi de réduire l'impact de l'initiative d'aide pour le commerce et de susciter un scepticisme accru au sujet des chances qu'elle a d'aider véritablement les pays en développement à tirer un meilleur parti des accords de l'OMC. La solution serait peut-être d'adopter une définition qui soit fondée sur les objectifs de l'aide, c'est-à-dire de définir l'aide pour le commerce par les objectifs de l'activité à financer plutôt que par la nature de l'activité en question. Cela semble être plus proche de l'esprit de la Déclaration de Hong Kong qui définit cette aide du point de vue de la capacité au niveau de l'offre et des infrastructures liées au commerce nécessaires pour appliquer les accords de l'OMC (et en tirer parti) et développer les échanges. En outre, une définition fondée sur les objectifs serait pleinement compatible avec l'approche de l'aide pour le commerce axée sur les résultats proposée au Chapitre 7.

Toutefois, aux fins du présent document et en particulier du chapitre suivant sur l'estimation du soutien des donateurs, seule l'APD ciblée sur l'assistance technique liée au commerce et le renforcement des capacités, les infrastructures économiques et le renforcement de la capacité de production est examinée. Sont exclues, pour n'en citer que quelques-unes, d'autres formes de soutien au programme de croissance économique comme la politique et la planification économiques et la politique de développement, les évolutions d'ordre juridique et judiciaire et les administrations publiques. Cela ne signifie pas pour autant que l'impact de la réglementation et de la politique soit négligeable. Au contraire, les rapports annuels de la Banque mondiale/SFI sur la *Pratique des affaires* montrent l'impact critique que les réglementations et les formalités administratives peuvent avoir sur les coûts supportés par les entreprises. Toutefois, l'inclusion d'éléments de ce genre dans le champ d'une initiative d'aide pour le commerce dans le contexte du PDD risque de signifier pour certains que le champ élargi du programme de l'OMC se traduit de plus en plus par des politiques décidées loin des pays concernés, et aussi de susciter sans raison des inquiétudes quant à la conditionnalité et aux liens existant entre la politique intérieure et les réformes des échanges. L'aide à l'ajustement telle que les filets de sécurité sociale et le soutien de la balance des paiements est également exclue. Cela tient tout d'abord à ce que la base de données actuelle ne distingue pas l'aide à l'ajustement liée au commerce des autres types d'ajustement, et ensuite au fait que l'on ne peut pas considérer que les dépenses passées donnent une indication des dépenses futures dans ce domaine.

Ainsi, malgré l'absence de consensus sur le champ couvert par le programme d'aide pour le commerce, pour donner une idée de l'ampleur des flux d'aide actuels et prévus, les éléments possibles de ce programme qui sont pris en compte ici sont représentés à la Graphique 5.

Graphique 5. Aide pour le commerce: un programme en expansion



Chapitre 3

SOUTIEN DES DONNEURS

On trouvera dans le présent chapitre une description un peu plus détaillée des tendances de la participation des donneurs bilatéraux et multilatéraux aux différentes catégories du programme d'aide pour le commerce, c'est-à-dire l'AT/RCLC et les contraintes au niveau de l'offre (infrastructures et renforcement de la capacité de production). Une série chronologique pour la période 1994-2004 offre une base de comparaison en ce qui concerne la participation des donneurs du programme d'aide pour le commerce. Les définitions et la méthodologie utilisées figurent à l'Annexe 1. Dans le présent chapitre, on s'efforce également de prendre simultanément en compte l'admissibilité des pays limités à l'APD et le principe de non-discrimination de l'OMC.

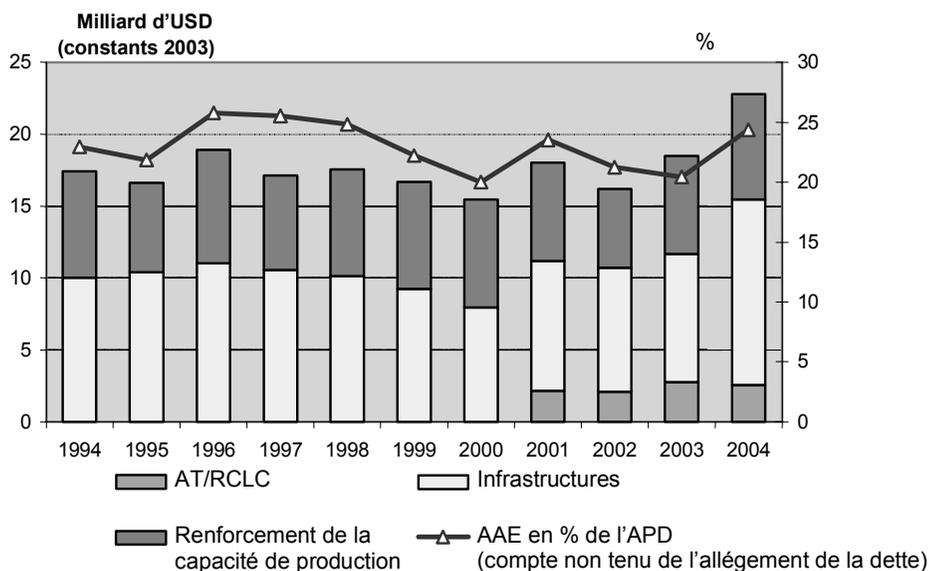
Volume de l'aide pour le commerce

À la Conférence ministérielle de Doha, les pays membres ont reconnu la nécessité de disposer de données plus complètes pour suivre les engagements relatifs à l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce qui font partie du Programme de Doha pour le développement. En réponse, l'OMC et l'OCDE ont créé conjointement en 2002 la base de données relative au renforcement des capacités commerciales. Celle-ci couvre le soutien aux politiques et réglementations commerciales et au développement du commerce fourni par 26 donneurs bilatéraux et 19 organismes multilatéraux. Les activités relevant de l'AT/RCLC apparaissent dans la base de données commune OMC/OCDE sous les deux rubriques principales suivantes: *i) les politiques et réglementations commerciales* et *ii) le développement des échanges*.

D'après les chiffres figurant dans cette base de données, le soutien global à l'AT/RCLC a diminué de 200 millions de dollars US pour tomber à 2,5 milliards en 2004, après l'augmentation enregistrée en 2003. Toutefois, à partir de 2001, les engagements en faveur des *politiques et réglementations*

commerciales sont passés de 649 à 703 millions de dollars US en 2004 tandis que ceux en faveur du *développement des échanges* ont augmenté de 340 millions de dollars US pour atteindre près de 1,8 milliards en 2004. Le niveau des contributions des donateurs aux fonds et programmes multilatéraux, à savoir le Fonds d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (FGAS du PDD), le Cadre intégré, le JITAP et les fonds d'affectation spéciale du CCI, a augmenté de près de 70 % entre 2001 et 2003, mais est resté stable à 45 millions de dollars US entre 2003 et 2004. Cela représente moins de 2 % du budget global de l'AT/RCLC (Graphique 6 et Tableau A1).

Graphique 6. Volume de l'APD affectée au programme général d'aide pour le commerce



Source : Base de données OCDE du Système de notification des pays créanciers et base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales

Les diminutions signalées sont essentiellement dues aux cycles de programmation de certains des principaux donateurs et aux variations du taux de change entre le dollar US et les autres monnaies, essentiellement l'euro. Pour éliminer l'influence de ces fluctuations semestrielles dans les programmes des donateurs, le rapport conjoint 2005 de l'OMC/OCDE sur l'AT/RCLC a regroupé les volumes d'aide en 2001 et 2002 et comparé le total à l'aide combinée de 2003 et 2004. L'AT/RCLC calculée ainsi a

augmenté de 50 % en volume et sa part de l'APD totale est passée de 2,75 % en 2001/2 à 2,9 % en 2003/4. Les données pour 2005, encore incomplètes, laissent à penser que cette part augmentera à nouveau et dépassera le niveau de 2003/4.

Les activités visant à améliorer les *infrastructures* nécessaires aux échanges figurent dans le Système OCDE de notification des pays créanciers sous la rubrique infrastructures économiques et traitées dans les apports annuels conjoints de l'OMC/OCDE sur l'AT/RCLC. Les infrastructures économiques comprennent un certain nombre de sous-secteurs, à savoir les transports et le entreposage, les communications et l'énergie. L'approvisionnement en eau et l'assainissement figurent sous la rubrique des secteurs sociaux. C'est la raison pour laquelle, dans le présent chapitre, toute l'aide consacrée à l'infrastructure, (à l'exception de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement), est considérée comme une variable représentative de l'infrastructure liée au commerce. Depuis 1994, le volume total de l'aide au secteur des infrastructures économiques oscille entre 8 et 11 milliards de dollars US (en prix constants de 2003). En 2004, il a augmenté de près de 50 % pour atteindre 13 milliards de dollars US, essentiellement en raison des importants programmes de reconstruction entrepris en Afghanistan (transports) et en Irak (énergie). Bien que la forte progression enregistrée en 2004 ne traduise pas en elle-même une tendance, on constate de la part des donateurs un regain d'intérêt pour la contribution que l'infrastructure et en particulier les transports peuvent apporter à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté (OCDE, 2006). Dans ce contexte, il faut probablement s'attendre à un renversement de la tendance à la baisse de l'aide aux infrastructures, dont la part était tombée de 15,6 % en 1997 à 9,8 % en 2003. [Tableau A1 et Graphique 5].

Les activités visant à améliorer *la productivité et la compétitivité globales* ne figurent ni dans la base de données communes OMC/OCDE, ni dans les rapports annuels sur l'AT/RCLC. Le SNPC rend compte de l'aide visant à améliorer la productivité et la compétitivité. Jusqu'en 2000, le soutien à ces programmes, qui représentait entre 8,2 % et 10,7 % de l'ensemble de l'APD, était relativement stable. Depuis 2001, il a diminué pour ne plus en représenter qu'entre 7 % et 9 %. Ce fléchissement tient au fait que le développement des échanges a été reclassé dans la catégorie de l'AT/RCLC, après la création de la base de données commune OCDE/OMC en 2001. Dans toutes les données présentées dans le présent chapitre, on a veillé à éviter un double décompte pour les activités relevant à la fois de la catégorie du développement des échanges et de celle de la productivité et de la compétitivité.

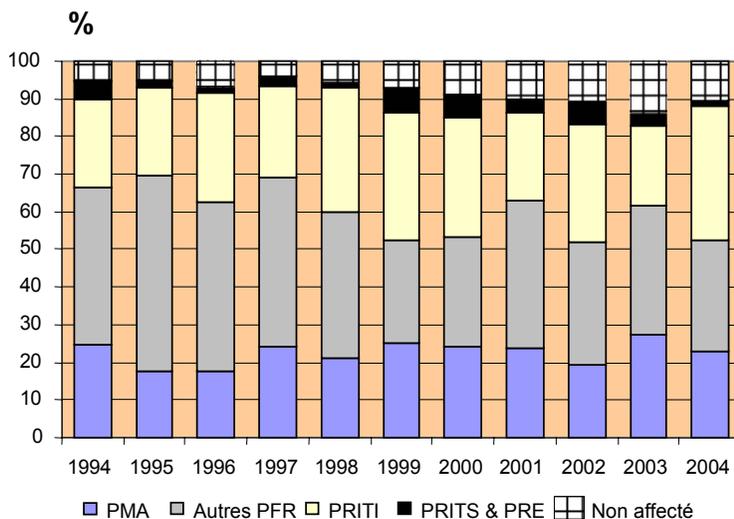
Durant la période 1994 – 2004, la plus grande partie de l'aide visant à améliorer la productivité et la compétitivité est allée au secteur agricole

(50 % en moyenne). La part de l'aide poursuivant ce même objectif dans l'industrie a représenté quelque 20 % en moyenne, et elle a été orientée pour une large part vers le secteur des industries extractives dans les pays en développement où celui-ci est important. Le soutien aux services (secteur bancaire et autres services) a augmenté dans l'ensemble pour représenter 26 % de l'aide totale en 2004 (Tableau A1).

Ventilation des flux d'aide pour le commerce

La ventilation selon le niveau de revenu indique les groupes de pays où les dépenses au titre de l'AT/RCLC consacrées à l'infrastructure et au renforcement de la capacité de production sont en augmentation. En 2004, le principal groupe de bénéficiaires a été celui des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, qui compte des acteurs aussi importants à l'échelon mondial que le Brésil, la Chine, l'Égypte et la Thaïlande, qui ont reçu environ 36 % de l'ensemble de l'aide pour le commerce. La part des pays du groupe à faible revenu autres que les PMA a diminué proportionnellement, tandis que celle des pays les moins avancés est restée relativement stable, représentant environ 24-22 % de l'ensemble de l'aide pour le commerce (Graphique 7). Il convient de signaler que dans le cas de l'AT/RCLC, la part la plus importante (33 %) n'a pas d'affectation spécifique et est souvent destinée à des programmes d'aide régionaux.

Graphique 7. Ventilation de l'aide pour le commerce par groupe de revenu, 1994-2004
(AT/RCLC, Infrastructures économiques et renforcement de la capacité de production)

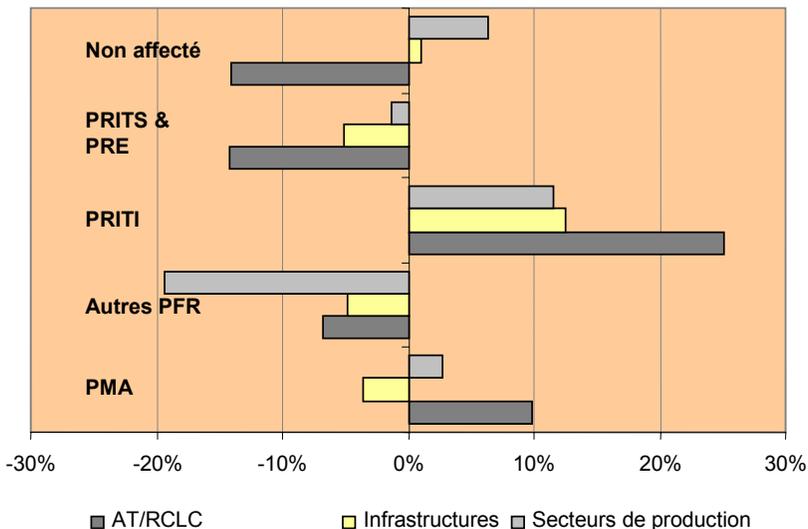


Source : Base de données OCDE du Système de notification des pays créanciers et base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales.

Une analyse ciblée de la ventilation de l'aide pour le commerce en 1994 (année de référence 2000 pour l'AT/RCLC) et en 2004 fait apparaître quelques évolutions remarquables dans la capacité des divers groupes de revenu à obtenir ce type d'aide. Les pays à revenu intermédiaire ont vu leur part des trois catégories d'aide augmenter, mais particulièrement celle de l'AT/RCLC qui est passée de 10 % des engagements totaux d'AT/RCLC en 2000 à près de 36 % en 2004. Les groupes qui ont vu leur part diminuer le plus sont les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, et les pays à revenu élevé, ainsi que le groupe des pays à faible revenu autres que les PMA qui recevaient environ 40 % de l'aide totale pour le commerce en 1994 et n'en reçoivent plus à présent que quelque 30 %. La Graphique 8 montre plus en détail l'évolution de la part de l'aide pour le commerce assistance en 2004 par rapport à 1994 (2000-2004 pour l'AT/RCLC) par catégorie d'aide et groupe de revenu. Elle indique par exemple que la part des PMA dans l'ensemble des engagements au titre de l'AT/RCLC a augmenté de 10 points de pourcentage depuis 2000.

Graphique 8. Évolution de la part de l'aide pour le commerce en 2004 par rapport à 1994, par groupes de revenu

AT/RCLC, Infrastructures économique et renforcement de la capacité de production



Source : OCDE, Base de données du Système de notification des pays créanciers et base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales

Marier APD et NPF: les conditions de l'aide

L'« aide publique au développement » désigne les apports de ressources aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) ou à des institutions multilatérales, et: *i*) qui émanent d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics; *ii*) dont chaque opération doit en outre (a) viser essentiellement à favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement; (b) être assortie de conditions libérales et (c) comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %). Les pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD incluent tous les pays à revenu faible et intermédiaire (c'est-à-dire ceux dont le revenu par habitant était inférieur à 10 065 dollars US en 2004), à l'exception de ceux qui sont membres du G8 ou de l'Union européenne (y compris ceux pour lesquels une date d'adhésion ferme a été fixée, à savoir la Bulgarie et la Roumanie).

Les deux tiers des pays membres actuels de l'OMC sont qualifiés de pays en développement. Malgré les nombreuses références faites dans les accords de l'OMC aux dispositions, obligations et droits spéciaux afférant aux pays en développement, il n'existe pas de définition officielle de ce qui constitue un « pays en développement ». En fait, ce sont les parties contractantes du GATT elles-mêmes qui se sont qualifiées ainsi, le plus récemment lors de la création de l'OMC. D'autres membres de l'OMC peuvent cependant contester à un pays sa qualité autoproclamée de pays en développement. Cette contestation peut ensuite aboutir à des négociations visant à clarifier la situation. Le statut des pays ayant négocié leur adhésion à l'OMC après 1995 est une question qui est abordée au cours des négociations d'adhésion (OCDE, 2001b).

Dans la Déclaration de Hong Kong, le Directeur général de l'OMC est invité à axer ses consultations sur les mécanismes propres à assurer des ressources financières supplémentaires à l'aide pour le commerce, le cas échéant au moyen de dons et de prêts assortis de conditions favorables. Pour le moment, environ 85 % de l'ensemble de l'AT/RCLC consistent en dons; l'aide au titre des infrastructures se répartit également entre les deux types de financement, ce qui tient à ce que de nombreux projets d'infrastructure nécessitent un volume de ressources considérable. Du fait de l'incompatibilité potentielle entre, d'une part, les différents critères appliqués pour accorder le statut de pays en développement en fonction du PIB par habitant, comme le fait la communauté du développement et d'autre part, la méthode d'autosélection pratiquée par l'OMC, existe-t-il des raisons impérieuses de modifier l'assortiment actuel de dons et de prêts à des conditions libérales dans le contexte de l'initiative d'aide pour le commerce,

tout en veillant à ce que ces approches restent conformes à l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public?

Toute comparaison valable entre l'efficacité et l'impact respectifs des dons et des prêts doit reposer sur un niveau constant d'APD totale. À un niveau donné d'aide, c'est le degré de concessionnalité qui déterminera le volume total du prêt, un degré élevé se traduisant par une dette moindre, mais aussi par des ressources disponibles moindres pour les bénéficiaires, et par des possibilités de recyclage faibles ou nulles.

Cordella et Ulku (2004) se sont efforcés de déterminer si le degré de concessionnalité influait sur la croissance obtenue par les bénéficiaires de l'aide. Ils préconisent un assortiment de dons et de prêts pour optimiser l'aide. Les pays appliquant de saines politiques et dotés d'une capacité d'absorption supérieure tireront le meilleur parti de prêts fournissant davantage de ressources en permettant une croissance plus rapide tandis que les pays fortement endettés, aux niveaux de pauvreté élevés ou appliquant de mauvaises politiques et à faible capacité d'absorption tirent un meilleur parti de dons, même si cela signifie un niveau d'aide plus faible.

Du point de vue de l'efficacité, les données d'expérience disponibles font apparaître une corrélation négative entre la discipline financière et le degré de concessionnalité, ce qui signifie que plus l'argent est bon marché, moins il a de chances d'être utilisé efficacement. Les dons encouragent les dépenses de consommation de l'État et freinent les dépenses d'investissement. De plus, dans les pays à faible revenu, une augmentation des dons a tendance à être compensée en totalité par une diminution des dépenses intérieures de l'État. En revanche, il apparaît que les prêts du secteur public à haut degré de concessionnalité incitent à emprunter de façon excessive et favorisent ainsi des niveaux d'endettement insoutenables (Odedokun, 2004).

Du fait des effets de désincitation aussi bien des dons que des prêts assortis de conditions favorables, Odedokun (2004) soutient que le degré de concessionnalité devrait être fonction de l'intérêt qu'il y a à subventionner une activité donnée. Par exemple, en cas d'externalités positives, des activités feraient probablement l'objet d'investissements insuffisants. C'est l'un des arguments clés avancés par certains pour justifier une augmentation de l'aide pour le commerce (Hoekman et Prowse, 2005). Cet argument vaut en particulier pour l'infrastructure commerciale ayant un impact régional. En revanche, les dons sont plus appropriés pour aider les couches défavorisées de la population. Toutefois, si les transferts sont censés bénéficier au secteur privé des pays bénéficiaires, des prêts assortis de conditions non libérales constituent l'instrument le mieux approprié, de façon à ne pas compromettre l'efficacité de l'affectation des ressources, en

particulier si le différé d'amortissement est suffisamment long pour que l'investissement assure en compensation un retour satisfaisant.

D'une façon générale, sauf dans le cas des biens collectifs, l'aide pour le commerce nécessite moins de financement par des dons que d'autres secteurs tels que l'éducation et la santé. En fait, tout investissement justifié pour renforcer la capacité d'exportation d'un pays devrait générer des rentrées de devises suffisantes pour assurer le service de la dette, et des prêts ont davantage de chances que des dons d'être investis efficacement dans des activités favorisant des gains de productivité. Toutefois, les données disponibles indiquent clairement que le facteur dette pèse suffisamment lourd dans les pays fortement endettés et dans les pays très pauvres pour compenser les avantages des prêts. En pareil cas, les dons ou les prêts assortis de conditions très favorables devraient continuer à jouer un rôle majeur. Des instruments plus novateurs incitant les pays bénéficiaires à accroître l'efficacité des dons et leur donnant davantage de choix entre des dons, des prêts assortis de conditions favorables et des prêts assortis de conditions commerciales pourraient éventuellement aider à rendre plus efficace l'aide pour le commerce et mériter d'être envisagés plus en détail.

Chapitre 4

LE CONTEXTE GLOBAL DE L'AIDE : PROBLÈMES POSÉS PAR UN ACCROISSEMENT DE L'AIDE

Un facteur important influant sur les flux financiers de l'aide pour le commerce et sur la conception d'un cadre efficace est le contexte global de l'aide dans lequel cette aide sera fournie. Une fois que les donateurs se seront acquittés de leurs engagements, l'APD devrait atteindre quelque 130 milliards de dollars US d'ici à 2010, soit une augmentation de 50 milliards de dollars US par rapport à 2004 et un montant deux fois supérieur à celui qui a été dépensé en 2000. Gérer un tel accroissement des apports d'aide pose de nombreux problèmes aux pays partenaires. Il s'agit en effet : (1) de maintenir un cadre macroéconomique stable sachant qu'une part croissante de l'économie – et en particulier le budget – est financée par des sources d'aide extérieure aussi nombreuses qu'imprévisibles; et (2) d'améliorer la gestion des finances publiques tout en étant de moins en moins incité à mobiliser les ressources internes et à rationaliser les dépenses. La question de l'efficacité de l'aide pour le commerce pose en particulier deux problèmes, concernant respectivement les contraintes au niveau de la capacité d'absorption et le risque de syndrome hollandais.

Additionnalité ou accroissement de l'aide pour le commerce

L'augmentation annoncée de l'APD de 50 milliards de dollars US d'ici à 2010 est impressionnante, mais les besoins doivent être examinés avec une certaine prudence. Cela signifie que l'aide constituera l'un des postes de dépenses publiques qui augmentera le plus rapidement. Étant donné les contraintes budgétaires que connaissent de nombreux pays donateurs, il sera difficile de faire face à ces augmentations. Il se trouve que par ailleurs, la nature de toute aide additionnelle fera l'objet d'un contrôle plus strict. Par exemple, au cours des trois dernières années, il y a bien eu un accroissement réel de l'aide, mais il a pris pour une bonne part la forme d'un

allègement de la dette, et si important qu'il soit, il ne se traduit pas nécessairement par une rentrée d'argent pour les pays en développement.

On examinera dans ce chapitre l'effet potentiel de l'accroissement de l'aide pour le commerce sur les flux financiers. On peut raisonnablement supposer que vu l'attention accrue accordée par les donateurs non seulement aux échanges, mais aussi à l'infrastructure et à la croissance économique en général, le volume de l'APD destiné à aider les pays en développement à participer davantage et plus efficacement aux échanges internationaux pourrait augmenter sensiblement entre maintenant et 2010. La question de l'« additionnalité » appelle cependant quelques éclaircissements dans le contexte du débat sur l'aide pour le commerce. Il convient en fait de distinguer deux types d'additionnalité:

- i)* Le premier type correspond à de nouvelles ressources financières venant s'ajouter au niveau déjà prévu jusqu'à 2010.
- ii)* Le second type représentent des ressources qui viennent s'ajouter à celles que l'on est déjà en train de fournir dans le domaine de l'aide pour le commerce – c'est-à-dire des ressources qui accroissent le volume total de l'aide pour le commerce en termes réels.

Le premier scénario a peu de chances de se réaliser. La plupart des membres du CAD membres ont déjà pris des engagements quant à leurs niveaux d'aide totale au moins jusqu'en 2010. Quelle que soit l'ampleur de l'engagement pris dans ce domaine, il est donc pratiquement exclu que le programme d'aide global d'un membre du CAD dépasse le niveau actuellement prévu, du moins jusqu'en 2010 (à la seule exception possible des États-unis, qui sont pratiquement le seul membre du CAD à ne s'être fixé aucun objectif à moyen terme en matière d'APD).

Le second scénario a davantage de chances de se concrétiser. Vu l'attention accrue dont elle fait l'objet, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la part relative de l'aide pour le commerce augmente plus rapidement que l'accroissement prévu de l'APD totale. Déjà, les engagements actuels concernant l'aide pour le commerce, et plus particulièrement ceux qui ont été pris lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong auraient pour effet d'accroître considérablement la part relative de ce type d'aide. (L'Union européenne et ses pays membres se sont engagés à fournir pour 2 milliards d'euros d'assistance technique pour le commerce d'ici à 2010, et les États-unis ont annoncé des dons de 2,7 milliards de dollars US par an d'ici à 2010. Le Japon s'est engagé à accorder 10 milliards de dollars US au cours des trois prochaines années pour des infrastructures ainsi que pour des activités de production et de distribution liées au commerce).

Le Tableau 1 indique le volume supplémentaire d'aide pour le commerce auquel on peut s'attendre en supposant que l'accroissement de l'APD se concrétise, mais *i*) aucun changement de la part relative de l'aide pour le commerce ne se produit, et *ii*) le volume de l'aide pour le commerce double. Les calculs correspondant à ces scénarios sont fondés sur l'APD totale (c'est-à-dire bilatérale + multilatérale) sur la base des engagements, à savoir 93,4 milliards de dollars US en 2004. On a calculé la projection du montant total des engagements – 150 milliards de dollars US en 2010 – en appliquant la même méthodologie et les mêmes ratios que ceux appliqués par le secrétariat du CAD pour la simulation générale de l'APD nette pour 2010.

Selon la définition stricte (c'est-à-dire AT/RCLC), les scénarios suivants peuvent être envisagés:

- L'augmentation prévue de l'aide à elle seule – c'est-à-dire le maintien à un niveau constant de la part de l'AT/RCLC dans l'APD – pourrait porter le montant total des dépenses en 2010 à 4,3 milliards de dollars US, soit une augmentation de 67 % en volume. Le doublement de son volume conseillé par certains donateurs ferait passer sa part de l'APD nette totale à 3,4 % et l'on en arriverait ainsi à plus de 5 milliards de dollars US.

En incluant les infrastructures, on fait déjà monter considérablement les enjeux:

- Une augmentation conforme à l'accroissement projeté de l'aide dégagerait un montant supplémentaire de 6,4 milliards de dollars US, soit une augmentation de 41 % des dépenses actuelles. Un doublement de volume amènerait l'aide pour le commerce à absorber jusqu'à 20 % de l'APD nette totale.

En utilisant la définition la plus large de l'aide pour le commerce, on obtient les résultats suivants:

- Un scénario dans lequel les parts de l'APD restent stables signifierait que le processus d'accroissement de l'aide à lui seul pourrait dégager un montant supplémentaire de 11 milliards de dollars US pour l'aide pour le commerce, soit une augmentation de 48 %. Cette aide pourrait représenter 30 % de l'APD totale si les engagements relatifs à un doublement des dépenses sont respectés.

Tableau 1. Résumé des scénarios (en % et en volume)

	Statu Quo		Part constante		Doublement de volume	
	2001-04	2004	2010		2010	
	Part en %	Milliards USD	Part en %	Milliards USD	Part en %	Milliards USD
AT/RCLC	2.8	2.6	2.8	4.3	3.4	5.1
AT/RCLC & Infrastructures	14.5	15.5	14.5	21.9	20.5	30.9
Ensemble de l'aide pour le commerce	22.4	22.8	22.4	33.7	30.2	45.5

Note : Part en % de l'APD nette

Sachant les implications très considérables d'un élargissement de la portée de l'aide pour le commerce et d'un doublement de son volume, il est crucial que les décideurs se mettent d'accord sans tarder sur des objectifs financiers réalistes. Il est évident par ailleurs que des arbitrages s'imposent entre la portée du programme, l'accroissement des engagements d'aide et la gestion de ces engagements de façon à obtenir des résultats. Cela deviendra particulièrement important si les négociations de l'OMC débouchent sur une augmentation sensible des engagements et sur un nouvel élargissement du champ de l'aide pour le commerce qui, de ce fait, inclurait également les coûts d'ajustement.

Capacité d'absorption

Vu la probabilité d'accroissements sensibles de l'aide en général et de l'aide pour le commerce en particulier, il est absolument indispensable d'examiner la capacité des pays en développement, et singulièrement des PMA, à absorber cette aide. Les contraintes dans ce domaine sont influencées par les effets macroéconomiques de l'aide sur les déficits budgétaires et extérieurs courants et par la capacité d'un gouvernement à fournir des services, à sélectionner des projets, à les soumettre à un contrôle financier et à les gérer aussi efficacement que prévu. De fait, de nombreux pays partenaires connaissent déjà certaines contraintes au niveau de leur capacité d'absorption. La plupart des études sur le rapport entre l'aide et la croissance montrent que l'on enregistre des rendements décroissants une fois que l'aide a atteint un certain niveau de PIB. Les estimations relatives au point de saturation – c'est-à-dire le niveau au-delà duquel l'aide cesse

d'avoir un effet positif sur la croissance économique – varient fortement d'un pays à l'autre, dans une fourchette représentant entre 5 % et 25 % du PIB en fonction de la qualité des institutions (Collier et Dollar, 2002).

Étant donné que l'aide accordée à un certain nombre de pays africains dépasse déjà 10 % de leur PIB, l'accroissement proposé de l'aide devra être minutieusement ordonnancé pour faire en sorte que les pays aient préalablement la capacité des pays à absorber les fonds engagés. Comme Heller (2005a) le souligne, l'ordonnancement des réformes revêt une importance critique. Il faut s'attaquer à certains goulots d'étranglement initiaux au niveau du capital humain et des infrastructures si l'on veut réduire les effets pervers d'un accroissement de l'aide. Compte tenu de l'ampleur du programme d'aide pour le commerce, il est probable que toute augmentation sensible de l'aide influera sur les contraintes au niveau de la capacité et partant, sur l'efficacité de toute l'entreprise d'accroissement de l'aide. En fait, l'aide pour le commerce pourrait jouer un rôle critique pour accroître la capacité d'absorption par le biais de l'assistance technique et de l'AT/RCLC, de la mise en place d'infrastructures économiques et de gains de productivité, mais la complexité du programme et des liens avec l'économie nationale risque également d'absorber une capacité excessive, d'imposer un calendrier erroné et de compromettre d'autres priorités. Il est donc crucial que l'aide pour le commerce soit pleinement coordonnée avec les autres apports d'aide. Les instruments qui s'imposent manifestement pour coordonner tous les flux d'aide sont les stratégies nationales de développement (SLP, PAP).

Le syndrome hollandais

L'accroissement prévu de l'aide a ravivé les inquiétudes concernant le risque de voir les apports d'aide causer une appréciation réelle de la monnaie des pays bénéficiaires de l'aide – effet dit « syndrome hollandais » – et rendre de ce fait ces pays moins compétitifs à l'exportation. Une récente étude de Rajan et Subramanian (2005) révèle que l'aide a des effets systémiques négatifs sur la compétitivité des pays, comme en témoigne la part de moins en moins grande du secteur manufacturier que représentent les activités à forte intensité de main-d'œuvre et dont la production est exportable, du fait de l'appréciation du taux de change réel causée par les apports d'aide.

Les apports d'aide (c'est-à-dire de devises) accroissent la demande de produits aussi bien échangeables (c'est-à-dire faciles à exporter ou à importer, comme des biens de consommation) que non échangeables (c'est-à-dire se prêtant difficilement à des exportations ou à des importations, comme les logements). Théoriquement, il devrait être facile de

répondre à une demande accrue de biens échangeables en important davantage. Une demande accrue de biens non échangeables risque cependant de créer, au niveau de la production, des goulets d'étranglement entraînant des pressions sur les salaires élevés et d'autres intrants, et par conséquent une augmentation de leur prix par rapport aux biens échangeables, et donc de pousser à la hausse le taux de change réel. Il en résulte une perte de compétitivité et une croissance plus faible du secteur des biens échangeables.

Les taux de change réels peuvent avoir des effets considérables sur la croissance des exportations. Dans le contexte des réformes de la politique commerciale, cela signifie que la réduction des restrictions aux échanges ne s'accompagne pas d'une dépréciation aussi forte que celle qui serait nécessaire autrement pour susciter une progression des exportations et de ce fait, les prix des produits de substitution aux importations baissent davantage. Cela est douloureux pour les producteurs de substituts aux importations au début du programme de réforme et les incitations données aux exportateurs s'en trouvent réduites. Cela diffère la réaction de l'offre d'exportations et entraîne une dégradation des aspects politico-économiques de la réforme dans le domaine des échanges. De plus, de récentes études révèlent que les accélérations de la croissance sont liées à une dépréciation de la monnaie, ce qui laisse à penser qu'une forte appréciation associée à une augmentation de l'aide risque d'avoir des effets négatifs à long terme sur la croissance (Hausman, Pritchett et Rodrik, 2004).

Dans une optique de développement, les avantages de l'aide du point de vue de la réduction de la pauvreté et du renforcement de la compétitivité à long terme peuvent souvent compenser la perte de compétitivité à moyen terme. Il est cependant clair que l'efficacité d'une initiative d'aide pour le commerce serait gravement compromise si l'aide additionnelle contribuait à une réduction de la compétitivité des exportations des pays bénéficiaires. En même temps, l'aide pour le commerce a de fortes chances d'atténuer les effets du syndrome hollandais en améliorant la compétitivité latente de l'économie et en compensant l'impact de l'appréciation de la monnaie.

Les gouvernements ont en fait à leur disposition diverses stratégies pour maîtriser cet effet, par exemple en augmentant les réserves de change, mais cela implique de renoncer à des dépenses ou du moins de reporter à plus tard le décaissement de ressources additionnelles. L'autre stratégie consiste à veiller à ce que l'aide se traduise effectivement par des gains de productivité, en particulier dans le secteur des biens non échangeables – tels que les routes, les installations de entreposage, les ports ou la distribution – qui permet au secteur d'accroître l'offre au lieu de provoquer une hausse de prix. L'aide pour le commerce a un rôle clé à jouer en tentant d'éliminer les goulets d'étranglement qui entravent l'offre et freinent la productivité dans

le secteur des biens non échangeables. En particulier, un soutien aux échanges intra régionaux grâce à une modernisation des infrastructures commerciales régionales ou à une réduction des autres obstacles au commerce pourrait jouer un rôle clé pour accroître la productivité des secteurs non exportateurs. Des gains de productivité pourraient aider les secteurs exportateurs à faire face à une appréciation du taux de change réel, mais sans atténuer l'effet de celle-ci. En bref, un programme efficace d'aide pour le commerce permettant des gains de productivité dans les secteurs non exportateurs a des chances d'atténuer les éventuels effets du type syndrome hollandais découlant des flux d'APD, mais un programme inefficace ne ferait que les aggraver et contribuerait à une réduction de la compétitivité des exportations des pays bénéficiaires.

Chapitre 5

QUAND L'AIDE EST-ELLE EFFICACE ?

Le présent chapitre traite des principaux enseignements théoriques dont il convient de s'inspirer pour faire en sorte que l'aide permette effectivement d'améliorer la productivité et la compétitivité des exportations des pays bénéficiaires. Il explique tout d'abord certains des principaux principes généraux de finances publiques dont dépend le succès des interventions de l'État et présente ensuite plus en détail les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité à appliquer pour surmonter les difficultés qu'il y a à gérer efficacement des activités faisant l'objet d'un financement extérieur, à savoir les programmes d'aide.

Efficacité des interventions de l'État

En général, la justification économique des interventions de l'État est d'améliorer l'équité et l'efficacité. La justification de l'aide pour le commerce repose sur des considérations d'équité au niveau mondial, mais sur des considérations d'efficacité au niveau local/national/régional. La principale cause d'inefficacité s'observe lorsqu'une action particulière procure à un particulier ou à une entreprise un avantage privé différent de l'avantage procuré à l'ensemble de la société. On parle de défaillance du marché lorsque, pour une raison ou pour une autre, le mécanisme du marché ne parvient pas à lui seul à assurer l'efficacité économique. Cela peut se produire dans le cas de biens collectifs, d'externalités, d'informations imparfaites ou d'un pouvoir d'intervention sur le marché dû à une concurrence insuffisante. Il est indispensable de corriger les défaillances du marché pour faire en sorte que l'intervention de l'État ait un impact 'au niveau de l'offre' ou 'structurel' qui modifie la capacité de production de l'économie, en améliorant par exemple le fonctionnement des marchés et des institutions économiques ou en renforçant les capacités.

Toutefois, il n'est pas toujours simple d'identifier les défaillances du marché. Par exemple, une contrainte bien connue qui pèse sur l'offre dans

beaucoup de pays à faible revenu est le manque d'accès au crédit. Dans ses rapports annuels sur la *Pratique des affaires*, la Banque mondiale utilise comme variable de remplacement pour quantifier ce problème la disponibilité de registres d'information sur le crédit. Si les banques ne peuvent se renseigner sur la solvabilité de leurs clients potentiels, elles feront appel à des réseaux sociaux et ethniques, ce qui ne permet guère qu'à ceux qui ont des relations de créer une entreprise. Dans leur étude sur les entreprises manufacturières, Bigsten et Söderbom (2005) constatent que même si les problèmes de financement constituent la première contrainte citée par les chefs d'entreprise africains, l'investissement des entreprises reste sans rapport avec les bénéfices non distribués et les moyennes et grandes entreprises manifestent assez peu d'intérêt pour le crédit institutionnel. Si le crédit (ou son absence) ne constitue pas une cause majeure du faible niveau d'investissement au cours de la dernière décennie, c'est probablement parce que durant cette période, rares sont les entreprises de ces pays qui ont pu identifier de sérieuses possibilités d'investissement. Selon Bigsten et Söderbom (2005), le degré élevé d'incertitude économique et politique ainsi que l'étroitesse des marchés de biens d'équipement usagés constituent des facteurs beaucoup plus importants que l'absence de crédit institutionnalisé. C'est la raison pour laquelle tant de réformes du système financier entreprises en Afrique dans les années 90 se sont révélées inefficaces faute de s'être attaquées aux contraintes pénalisantes.

De plus, ce qui apparaît à première vue comme une défaillance du marché peut être en réalité une défaillance de l'État. En fait, il arrive que les gouvernements, en particulier ceux qui sont caractérisés par une faible capacité institutionnelle et peu contrôlés par la société civile, proposent des solutions inefficaces. Certains estiment par exemple que l'insuffisance des investissements dans l'administration et les infrastructures liées au commerce est due en partie au fait que dans d'autres pays, ces investissements sont considérés comme des biens collectifs. Il ne fait pas de doute que l'impact des infrastructures de transport est un déterminant essentiel de la compétitivité des exportations et qu'il a des externalités sensibles dans les pays voisins. Limão et Venables (2001) estiment qu'un pays enclavé type doit supporter des coûts de transport supérieurs d'environ 50 % à ceux d'un pays côtier type et qu'en conséquence, le volume de ses échanges est inférieur de 60 %. Evenett (2005) fait toutefois observer que l'on a peut-être tort de réfléchir aux raisons d'un sous-investissement dans une activité donnée indépendamment des niveaux d'investissement dans d'autres domaines qui influent sur la compétitivité des exportations des entreprises des pays en développement. Evenett soutient que des résultats sous-optimaux dans l'un quelconque des éléments de la capacité d'un pays liée au commerce risquent de réduire le rendement escompté d'investissements dans d'autres éléments. Par exemple, on peut facilement

prévoir que le rendement de l'investissement dans un nouveau port sera fortement réduit par l'existence d'un service des douanes corrompu et inefficace – exemple type de défaillance de l'État.

En conséquence, l'identification des défaillances pénalisantes du marché ou de l'État qui limitent la capacité d'un pays dans le domaine du commerce est une opération difficile qui met à rude épreuve les moyens de la plupart des organismes bénéficiaires et donateurs. On observe de la part de ces derniers, un effort concerté pour améliorer l'analyse des insuffisances des pays en développement au niveau des capacités. Par exemple, l'instrument diagnostic du commerce du Cadre intégré aide les PMA à déterminer les domaines dans lesquels une intervention de l'État sera la plus utile. De plus, la Banque mondiale a décidé de se doter de moyens accrus pour évaluer les insuffisances des capacités dans le domaine commercial. Il sera indispensable d'intégrer la croissance économique et les échanges dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté pour mieux cerner l'interaction entre les différentes contraintes et identifier les plus pénalisantes d'entre elles. Ces instruments sont cependant vitaux pour aider les pays les plus pauvres à concevoir une politique commerciale nationale cohérente et à identifier les domaines d'intervention prioritaires, mais ils restent souvent trop généraux pour fournir l'analyse détaillée nécessaire pour assurer une intervention efficace. Il ne suffit pas d'identifier un besoin pour garantir des interventions qui entraîneront des gains de productivité. Si la corruption est le problème, un investissement dans des ports non accompagné d'une réforme du service des douanes permettra aux douaniers de s'assurer une rente accrue au lieu de faire baisser les frais de transport. Il paraît nécessaire d'adopter de nouveaux mécanismes permettant d'améliorer les compétences des praticiens de l'aide pour le commerce des pays bénéficiaires et donateurs.

Efficacité de l'aide: la Déclaration de Paris

L'expérience du secteur public des pays aussi bien développés qu'en développement montre que des programmes d'aide complexes peuvent accaparer des moyens administratifs considérables et avoir tendance à répondre aux besoins des prestataires des programmes plutôt qu'aux priorités de la population ciblée. Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays de l'OCDE ont fait porter l'essentiel de leurs efforts de réforme du secteur public sur l'amélioration de la prestation des services publics en utilisant davantage des instruments de gestion de la performance et des projets, comme la co-administration, les consultations avec les parties prenantes, les objectifs axés sur des résultats et les évaluations automatiques. De même, la communauté du développement a mis au point tout un ensemble de pratiques optimales sur l'acheminement efficace de l'aide.

Les pratiques et principes convenus dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide sont exposés dans le présent chapitre (OCDE, 2005a).

Les donateurs se sont engagés à soutenir cette appropriation locale des stratégies de développement, à aligner l'aide au développement sur ces stratégies, à harmoniser les politiques et procédures des donateurs et à respecter les principes de bonnes pratiques de coopération aux fins du développement. En outre, ils se sont engagés résolument à promouvoir un partenariat global en faveur d'une gestion axée sur les résultats, sont convenus d'orienter les programmes de coopération en fonction des objectifs de développement, et de définir la façon dont l'aide est censée à leur réalisation, et ont décidé d'utiliser et de renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation des pays partenaires pour mesurer les progrès accomplis. Ensemble, ces accords internationaux définissent les principes sur lesquels repose l'efficacité du programme d'aide et qui comprennent en gros les cinq éléments suivants:

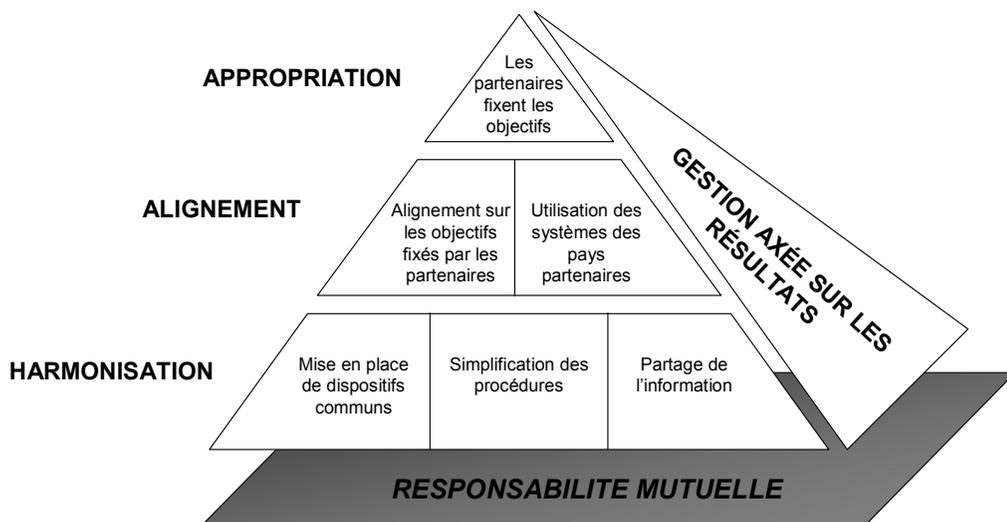
- i) **Appropriation.** La communauté du développement respectera le droit – et la responsabilité – des pays partenaires d'exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et d'assurer la coordination de l'action à l'appui du développement.
- ii) **Alignement.** Les donateurs aligneront leur aide au développement sur les priorités de développement et les stratégies axées sur les résultats fixées par les pays partenaires. En fournissant cette aide, les donateurs dépendront progressivement des propres systèmes des pays partenaires, contribuant au renforcement des capacités pour améliorer ces systèmes au lieu de mettre en place leurs propres systèmes parallèles. Les pays partenaires entreprendront les réformes nécessaires pour que les donateurs puissent compter sur leurs systèmes.
- iii) **Harmonisation.** Les donateurs appliqueront les principes de bonnes pratiques en ce qui concerne l'acheminement de l'aide au développement. Ils simplifieront et harmoniseront leurs politiques, procédures et pratiques, feront davantage appel à la coopération déléguée, assureront une flexibilité accrue au personnel basé sur place afin de gérer les programmes et projets-pays plus efficacement, et offriront au sein de leurs organismes des incitations en vue de renforcer la gestion et de faire prendre conscience au personnel des avantages d'une harmonisation.
- iv) **Gestion axée sur les résultats.** Les pays partenaires souscriront aux principes d'une gestion axée sur les résultats, en commençant par leurs propres stratégies orientées vers l'obtention de résultats et

en continuant à mettre l'accent sur cet aspect à tous les stades du cycle de développement – de la planification à l'évaluation en passant par l'exécution. Les donateurs s'appuieront – en les soutenant – sur les propres priorités, objectifs et résultats des pays partenaires et collaboreront étroitement avec les autres donateurs pour renforcer les institutions et les systèmes des pays partenaires ainsi que leur capacité à planifier et exécuter des projets et des programmes, à rendre compte de leurs résultats et à évaluer leur processus de développement et leurs résultats (en évitant d'utiliser parallèlement des mécanismes sous le contrôle des donateurs).

- v) **Responsabilité mutuelle.** Les donateurs et les partenaires s'engagent à renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence dans l'utilisation des ressources contribuant au développement. Les pays partenaires renforceront les processus participatifs en faisant participer systématiquement une large gamme de partenaires pour le développement à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation des progrès réalisés dans leur mise en œuvre. Les donateurs fourniront en temps opportun des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide.

Ces cinq principes généraux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide sont décrits schématiquement dans une pyramide (Graphique 9). Qu'elle soit vue de haut en bas ou de bas en haut, cette pyramide permet d'y voir plus clair sur le programme d'harmonisation/alignement/gestion axée sur les résultats.

Graphique 9. Un partenariat au service d'une aide plus efficace



Source: Adaptation de la Graphique 2 de l'OCDE (2004)

Lecture de haut en bas. Les partenaires commencent par fixer l'action à mener pour atteindre les résultats souhaités en matière de développement et respectant leur prise en main des opérations, les donateurs alignent leur concours sur les stratégies axées sur l'obtention de résultats arrêtées par ces pays et s'appuient sur les systèmes de ces derniers. À ces deux niveaux, un renforcement des capacités et des institutions est essentiel. À la base de la pyramide, les donateurs engagent des actions complémentaires en vue de mettre en place des modalités communes, de simplifier leurs procédures et d'assurer le partage de l'information. À tous les niveaux de la pyramide, un ciblage sur les résultats est fondamental : le programme de développement des pays doit être centré sur les résultats qu'ils souhaitent obtenir en matière de croissance et de réduction de la pauvreté, et les bénéficiaires et les donateurs partagent la responsabilité des résultats des programmes.

Lecture de bas en haut. Prise dans ce sens, la pyramide rend compte des différents stades de maturation de la relation d'aide et des gains, qui pour être dissociables, ne s'en renforcent pas moins, à escompter au fil de ces échelons. Dans presque tous les cas, y compris les environnements les plus fragiles, les mesures constituant la base de la pyramide — adoption de modalités communes, simplification des procédures et partage des analyses — peuvent améliorer l'impact de l'aide ou du moins réduire les coûts qui y sont associés. L'objectif en l'occurrence est de gravir les échelons de la pyramide. Dans le meilleur des cas, les gouvernements des pays partenaires non seulement fixent des priorités claires avec des stratégies axées sur les résultats, mais en plus, ils indiquent aux donateurs les modalités et les formes de la collaboration qu'ils souhaitent établir avec eux.

L'aide pour le commerce se heurtera aux problèmes inhérents à la prestation de toute aide. L'harmonisation entre les donateurs et les efforts visant à mettre en place des dispositifs communs, la simplicité des procédures, une division du travail et une collaboration efficace sont les principes clés d'une aide efficace. Il est indispensable de réduire les dépenses d'administration, qui peuvent peser extrêmement lourd dans le cas de programmes fondés sur un grand nombre d'activités à échelle relativement limitée, pour permettre à l'administration des pays bénéficiaires de renforcer leur capacité d'absorption et leurs moyens techniques. La principale difficulté sera toutefois d'appliquer la gestion de performance et d'utiliser efficacement les instruments d'évaluation et de suivi. De récentes évaluations des programmes de l'aide pour le commerce font toutefois ressortir le manque d'objectifs explicites dans le cas de la plupart des projets et par conséquent, l'absence d'un suivi efficace. Pour être utiles, les objectifs doivent être décidés à l'avance, mesurables *ex ante* et *ex post*, approuvés par tous les acteurs et accompagnés de stratégies de gestion du risque.

En résumé, il n'existe pas de recettes miraculeuses pour améliorer les projets d'aide pour le commerce. Ce type d'aide n'a pas suffisamment de traits spécifiques pour justifier des changements radicaux au niveau des pratiques optimales d'acheminement de l'aide. Il importe au préalable d'appliquer les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide pour améliorer l'aide pour le commerce. Les différents projets devraient avoir essentiellement pour objectif de renforcer la capacité institutionnelle des pays bénéficiaires, et ce pour permettre aux autorités de ces derniers d'intervenir efficacement de façon à étoffer les capacités commerciales.

Examen objectif des enseignements tirés des évaluations

Un certain nombre de donateurs bilatéraux et d'organismes multilatéraux ont récemment examiné leurs programmes d'assistance technique et de

renforcement des capacités liés au commerce.¹ La plupart concluent que les effets directs de ces programmes d'aide sur le volume (la croissance) des exportations sont assez difficiles à évaluer concrètement. Parmi les effets positifs les plus fréquemment cités de l'aide des donateurs liée au commerce figurent une meilleure compréhension de la contribution que le commerce peut apporter au développement, une conscience et une connaissance accrues des questions en rapport avec la politique commerciale (notamment avec l'OMC), et une intensification du dialogue national. Le présent chapitre passe en revue un certain nombre de ces évaluations en fonction des principes d'efficacité de l'aide.

Un récent examen de quarante-cinq études de cas montrant comment des économies du monde entier ont fait face aux problèmes liés à la participation à l'OMC fait ressortir l'importance capitale de l'appropriation par le pays et du dialogue national (OMC, 2005). Les principales parties prenantes locales (État, entreprises et société civile) doivent gérer le rythme et la nature de l'intégration de leur pays aux marchés régionaux et mondiaux et tirer ainsi tout le parti possible d'une participation à l'OMC. En même temps, les études de cas montrent clairement qu'il existe un 'seuil' de capacité institutionnelle et de ressources nécessaires pour mettre en œuvre les accords de l'OMC et rester présent de façon efficace 'à la table des négociations' de l'Organisation. Au-delà de ce seuil, cependant, la clé d'une gestion réussie de la participation au système commercial mondial est l'appropriation locale et le dialogue entre les institutions gouvernementales et entre l'État et les institutions du secteur privé. L'expérience a été concluante chaque fois qu'il y a eu un degré élevé d'interaction, d'échange d'informations et de collaboration entre les principales parties prenantes. Lorsque, pour diverses raisons, cette collaboration et cet échange d'informations n'ont pas fonctionné, ou que les priorités des pouvoirs publics n'ont pas coïncidé avec celles du secteur privé, les intéressés n'ont guère tiré parti d'une intégration plus poussée à l'économie mondiale.

Au-delà du besoin impératif d'appropriation par le pays et de dialogue entre les parties prenantes, les études de cas font ressortir la nécessité d'une volonté et d'une direction politiques fortes au plus haut niveau pour qu'un pays puisse créer un cadre de politique macroéconomique propice au développement du secteur privé et à la croissance grâce à la libéralisation des échanges. L'appropriation locale reste cependant assez limitée dans de nombreux pays en développement à faible revenu. Dans le cadre d'initiatives comme le CI, faisant intervenir plusieurs donateurs, les pays partenaires ont souvent échoué à faire preuve d'une direction et d'une volonté politiques suffisamment fermes pour que les réformes qui s'imposent ouvrent la voie à une stratégie efficace de développement des échanges, et le programme d'action en matière commerciale paraît

déterminé essentiellement par les donateurs. Pour leur part, les donateurs bilatéraux n'ont pas toujours évalué les besoins liés au commerce en consultation avec tous les intéressés, c'est-à-dire le secteur privé, tandis que les parties prenantes non gouvernementales n'ont pas été systématiquement consultées au stade de la conception et de l'exécution des programmes bilatéraux ou multilatéraux (OCDE, 2006a).

D'une façon générale, très peu de donateurs ont utilisé les institutions locales et les systèmes-pays pour leurs programmes. Cela a tenu essentiellement à l'insuffisance des capacités locales en matière commerciale. La plupart des programmes n'ont pas été exécutés en consultation étroite avec toutes les parties prenantes des pays partenaires et chaque entité participant à leur mise en œuvre effective n'avait donc pas de rôles et de responsabilités bien définies, à l'exception du DFID (Ministère du développement international) du Royaume-Uni, qui a fourni une partie de son aide sous la forme d'un soutien budgétaire direct. Bien que la plupart des donateurs se soient abstenus de créer des structures parallèles pour gérer leurs programmes, ils n'ont pas toujours fait suffisamment appel à des institutions et talents locaux qui auraient contribué à un renforcement des capacités locales. En fait, la plupart des donateurs ont fait appel aux services d'experts/consultants internationaux et d'entreprises de leur propre pays. L'absence d'alignement, à quoi s'ajoutait parfois une gestion médiocre des projets, a constitué un facteur sérieux nuisant à l'efficacité des programmes de renforcement des capacités dans le domaine commercial (OCDE, 2006a).

En principe, une initiative comme le CI ou le JITAP faisant intervenir plusieurs donateurs a pour but de promouvoir une approche harmonisée de l'AT/RCLC. Toutefois, dans la pratique, les donateurs sur le terrain ne sont guère parvenus à concevoir et à mettre en œuvre des interventions complémentaires dans le domaine du commerce suivant une approche intégrée. De nombreux donateurs ont souvent programmé leurs activités de façon isolée plutôt que dans le cadre d'un programme d'AT/RCLC détaillé et plus large. Sur le terrain, la coordination entre donateurs a été jugée insuffisante pour assurer des synergies positives entre les diverses interventions. C'est ainsi que les cas de missions ou d'évaluations conjointes de projets sont rares. En outre, les liens sont faibles entre les activités multilatérales des donateurs (CI et JITAP, par exemple) et leurs activités bilatérales sur le terrain (OCDE, 2006a).

Très rares sont les plans nationaux de développement ou les stratégies nationales de réduction de la pauvreté comportant des objectifs et/ou des indicateurs de performance bien définis dans le domaine du commerce. De même, peu de programmes soutenus par des donateurs étaient liés (ou conformes) aux stratégies de développement des pays partenaires, et ils n'ont pas été évalués par rapport à des objectifs ou des indicateurs définis

par les pays proprement dits. Toutefois, les donateurs eux-mêmes n'ont pas toujours fait le nécessaire pour assurer une gestion de leurs propres programmes axée sur les résultats, et ils ont souvent omis de fixer des objectifs et des indicateurs clairs et mesurables (pluriannuels). Un certain nombre des programmes de donateurs examinés manquaient d'informations sur le coût, le calendrier et l'objectif des différentes activités. Cela souligne la nécessité pour leurs capacités en matière de gestion axée sur les résultats.

Des recommandations similaires ont également été formulées concernant le fonctionnement du cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (CI) dont l'examen a révélé des lacunes liées à la définition peu claire des objectifs de politique générale, une administration et une coordination insuffisantes ainsi que le manque de capacité de suivi (Banque mondiale, 2000). Par la suite, les six organisations participant au cadre intégré (FMI, CCI, CNUCED, PNUD, Banque mondiale et OMC) en ont remanié la conception et élargi le champ du programme du CI de manière à intégrer le commerce dans les plans nationaux de développement, tels que la SLP, en réalisant des études diagnostiques par pays sur l'intégration commerciale (EDIC). Malgré cela, l'évaluation indépendante consécutive du CI a relevé le caractère très variable des résultats concrets en matière commerciale dans les pays couverts par le CI, et demandé la mise en place d'un cadre de gestion axé sur les résultats et assorti d'objectifs et d'indicateurs de réussite mesurable (Capra-TFOC, 2003). L'examen indépendant le plus récent du CI ne fait que confirmer ces conclusions, signalant également la divergence existant, au niveau des objectifs et des attentes, entre les bénéficiaires visés et les donateurs, et qui se sont traduites par une appropriation insuffisante (Agarwal et Cutura, 2004).

Certaines de ces conclusions ont été confirmées dans la récente évaluation indépendante de l'aide pour le commerce et des politiques y relatives réalisée par la Banque mondiale. Il y est dit que jusqu'à une date récente, la Banque n'avait pas de stratégie officielle de renforcement des capacités commerciales et que le processus d'intégration du commerce à ses activités était lent et irrégulier, ce qui rend nécessaire une collaboration plus poussée entre le Département des échanges de la Banque et les Unités de gestion-pays. Pour faire en sorte que les conseils de la Banque en matière commerciale soient conformes à son objectif de réduction de la pauvreté global, l'équipe d'évaluation de la Banque recommande que l'on évalue de façon plus systématique (*ex ante*) les effets éventuels du commerce sur la pauvreté et la répartition des revenus dans le cadre de toutes ses activités, particulièrement en faisant appel à toute la gamme de compétences pluridisciplinaires à sa disposition. De plus, compte tenu de la nature multisectorielle du programme actuel concernant les échanges, l'évaluation préconise un enrichissement mutuel entre les divers réseaux sectoriels au

sein de la Banque (finances et développement du secteur privé, agriculture et développement rural, et questions environnemental) et du Département des échanges. L'évaluation recommande enfin que la Banque renforce ses activités de gestion du savoir (Banque mondiale, 2006).

Notes

¹ On trouvera dans l'Annexe 4 un résumé des principales conclusions d'un certain nombre d'évaluations des donateurs.

Chapitre 6

AMÉLIORATIONS URGENTES

D'après l'évaluation des programmes antérieurs d'AT/RCLC dans le domaine du commerce, il existe trois principaux domaines appelant des améliorations prioritaires et dans lesquels il s'est avéré particulièrement difficile d'intervenir dans le passé: (1) instauration d'un dialogue national pour formuler et mettre en œuvre une politique commerciale; (2) intégration de la politique commerciale aux stratégies nationales de développement économique et d'aide extérieure; et, (3) alignement de l'aide pour le commerce sur les principes d'efficacité de l'aide. Ces trois domaines appelant des améliorations urgentes sont examinés plus en détail ci-dessous.

Dialogue entre les parties prenantes

La formulation et la mise en œuvre de saines stratégies et politiques commerciales nécessitent un mécanisme de consultation ou une structure de dialogue formels auxquels participent les principales parties prenantes des secteurs public et privé. Cela est nécessaire pour assurer la durabilité du processus et des liens avec l'élaboration des politiques nationales. La consultation des parties prenantes a pour but de concevoir, sur une base consensuelle, une stratégie commerciale (de développement) dont le pays ait la maîtrise, et un plan énonçant les priorités, les rôles et les actions attendus des acteurs nationaux et extérieurs dans l'exécution de la stratégie. Enfin si les décideurs au plus haut niveau prenaient l'engagement politique d'ouvrir un dialogue formel et permanent sur la politique commerciale, cela démontrerait un degré élevé d'appropriation du processus par le pays en renforçant l'adhésion des fonctionnaires de grade intermédiaire, des cadres et autres participants à ce processus. Il n'empêche que de nombreux pays en développement, en particulier les PMA, ne disposent pas d'associations professionnelles capables de défendre les intérêts de leurs membres dans le processus d'élaboration de la politique nationale ou sur les marchés internationaux. Souvent, les groupes de la société civile sont mal organisés et financés et n'ont que peu accès aux décideurs. Du fait des faiblesses d'un

grand nombre d'associations professionnelles et de groupes de la société civile, un premier pas critique dans le sens de l'ouverture d'un dialogue efficace entre les parties prenantes dans certains pays en développement consisterait à soutenir le développement d'institutions privées qui pourraient faire office d'interlocuteurs valables avec les pouvoirs publics.

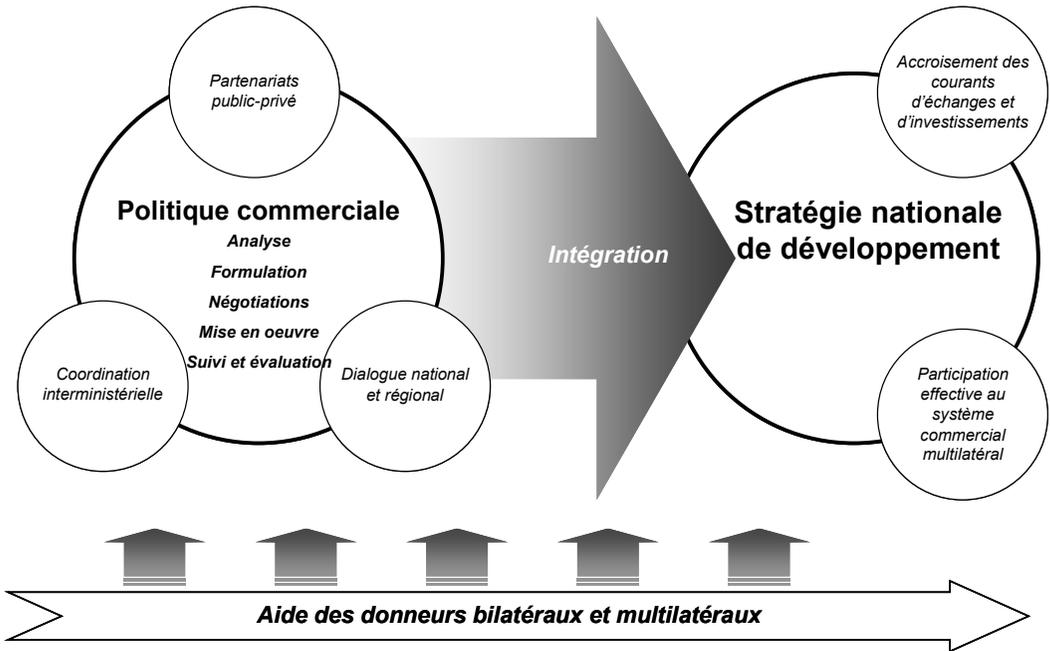
La mesure suivante doit être prise par les propres autorités des pays en développement. Aujourd'hui, l'évolution des échanges et des investissements internationaux a souvent des incidences sur les principaux travaux des ministères en charge des finances, des infrastructures, de la protection sociale, du travail, de la planification économique, des statistiques, de la justice et des affaires étrangères. L'inverse est également vrai, en ce sens que des politiques formulées loin des ministères du commerce ont des incidences sur les échanges. Toutefois, les responsables de ces diverses administrations publiques ne sont pas toujours pleinement conscients des implications qu'ont pour le commerce les questions relevant de leur compétence. Pour être efficaces, tous les ministères et les cabinets dont les travaux influent sur le commerce ou sont influencés par lui doivent participer systématiquement à des discussions sur la politique commerciale. Dans la plupart des cas, la formulation de celle-ci est dirigée par le ministère du commerce politique dont les capacités limitées et le rang peu élevé par rapport aux ministères plus traditionnels chargés de la planification expliquent souvent pourquoi le commerce n'occupe pas une place de premier plan dans les stratégies nationales de développement.

Le Cambodge constitue un bon exemple de pays en développement conscient de l'importance de partenariats efficaces avec le secteur privé et d'un dialogue avec les principales parties prenantes (décideurs, représentants du secteur des entreprises, partenaires pour le développement et groupes de la société civile) car c'est un excellent moyen de formuler une stratégie commerciale résolument favorable aux pauvres et par conséquent, de mettre en œuvre la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (Siphana, 2003). Pour adopter une approche du développement et de la réduction de la pauvreté qui soit globale, participative et axée sur les résultats, le Gouvernement considère que ces mécanismes sont vitaux pour faire en sorte qu'à tout moment, les parties prenantes aussi bien nationales qu'internationales aient une vision commune des buts et objectifs poursuivis et s'en inspirent dans leur action. Par exemple, le Gouvernement a institutionnalisé une instance officielle de dialogue politique appelée le Forum secteur public-secteur privé (sous la présidence du cabinet du Premier ministre), par l'intermédiaire duquel ont lieu des consultations systématiques entre les institutions publiques et privées.

Intégrer le commerce aux stratégies nationales de développement

L'ampleur, la complexité et l'évolution constante des problèmes que pose le développement des échanges ont abouti à un consensus sur le fait que l'un des principaux objectifs du renforcement des capacités commerciales devrait être d'aider les pays en développement à mettre en place des cadres et processus efficaces et durables de politique commerciale. L'expérience montre en fait qu'aucun pays n'est parvenu à réaliser des progrès sensibles en matière d'échanges sans un cadre de politique commerciale efficace. Il n'existe pas une seule et unique manière de structurer ce cadre, et aucun pays n'adoptera la même approche qu'un autre. Toutefois, chaque pays, quelle que soit la voie choisie, doit maîtriser le même mode opératoire en quatre temps: analyse et formulation d'une politique et d'une stratégie commerciales; préparation et exécution de stratégies de négociation; mise en œuvre des accords; et suivi et évaluation des politiques et des accords. À tous les stades du processus d'intégration, l'aide des donateurs peut contribuer à l'efficacité du processus, mais ne peut pas se substituer à celui-ci. Ce cycle et l'ensemble du processus d'intégration sont représentés schématiquement à la Graphique 10.

Graphique 10. Intégration commerciale



Comme on l'a vu, un dialogue national efficace est essentiel pour formuler une politique commerciale et préparer des positions de négociation. Celles-ci doivent être très ouvertes et prendre en compte d'importantes contributions du secteur des entreprises et de la société civile et être fondées sur une analyse valable. Les gouvernements doivent bien comprendre la portée des principaux accords régionaux et multilatéraux auxquels ils sont parties, et des évolutions du commerce international qui influent sur leur économie. Ils doivent disposer des capacités de recueil et d'analyse des données voulues pour pouvoir comprendre les points forts et les faiblesses de leur économie dans son ensemble, et les problèmes particuliers auxquels se heurtent les différents secteurs. Les entreprises doivent comprendre leurs propres problèmes de compétitivité et avoir une idée des opportunités que leur offrent les marchés internationaux. Les groupes de la société civile doivent être capables de suivre les effets économiques et sociaux des politiques et des évolutions liées au commerce. Un niveau minimum de co-gouvernance est nécessaire pour évaluer les coûts de la mise en œuvre des accords relatifs à la politique commerciale et pour suivre et évaluer l'évolution du commerce international.

L'intégration du commerce aux stratégies nationales de développement permet aux pays d'identifier les synergies et les décalages pouvant exister entre les objectifs et la mise en œuvre de leur politique commerciale et les autres domaines relevant de la politique économique et sociale. Le Mozambique constitue un exemple positif de PMA qui s'est engagé à faire de l'ouverture du commerce une partie intégrante de sa stratégie visant à assurer une croissance économique rapide et à faire reculer la pauvreté. Dans ce contexte, l'aide pour le commerce a permis à ce pays d'intégrer efficacement le commerce et d'autres mesures et indicateurs connexes à sa stratégie de réduction de la pauvreté à moyen terme (connue localement sous le nom de PARPA). De plus, grâce à l'aide pour le commerce, le Mozambique a été mieux à même de: *i*) faire mieux comprendre la contribution positive du commerce à la croissance et à la réduction de la pauvreté; *ii*) encourager des dialogues et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé; *iii*) s'attaquer aux contraintes au niveau de l'offre; et *iv*) intégrer davantage le pays au système commercial multilatéral. Il ne faut cependant pas perdre de vue le fait que toutes sortes de facteurs autres que l'aide bien ciblée des donateurs influencent et déterminent l'issue de la tentative d'intégration d'un pays au SCM. Dans le cas du Mozambique, on peut citer par exemple une adhésion totale à un niveau politique élevé, une coordination efficace des politiques au sein de l'administration, ainsi que des partenariats public-privé efficaces (Siteo, 2005).

De plus, l'intégration des stratégies de politique commerciale dans les SLP et les Plans d'assistance-pays (PAP) constitue un élément crucial pour

faire connaître à la communauté des donateurs les priorités et l'engagement des pays bénéficiaires. Ces plans servent d'outils pour coordonner l'aide et révéler les éventuels doubles emplois et synergies avec d'autres domaines, aussi bien économiques que sociaux, du programme de développement. On ne sait pas exactement si l'intégration superficielle de la politique commerciale dans les SLP reflète systématiquement le fait qu'au plan intérieur, le programme commercial ne constitue pas une priorité véritable. Les SLP constituent un outil pour obtenir et gérer une aide, et les pays bénéficiaires seront incités à mettre l'accent dans ces plans sur les priorités des donateurs. On sait par expérience que les SLP et l'impératif de la lutte contre la pauvreté ne se traduisent pas toujours par l'attribution du degré de priorité voulu aux réformes nécessaires pour développer les échanges, ce qui tend à avoir des effets complexes et souvent indirects sur la réduction de la pauvreté. Ainsi, la non intégration du commerce dans les SLP et les PAP peut parfois traduire un manque de volonté politique de procéder à une intégration plus poussée à l'économie mondiale, ou laisser à penser que les donateurs ne voient pas véritablement dans le commerce un outil prioritaire pour la croissance. En fait, les conclusions des évaluations font également ressortir le faible degré d'intégration de l'aide pour le commerce dans les stratégies des donateurs. Toutefois, l'importance croissante accordée par les donateurs à l'aide pour le commerce devrait en elle-même inciter davantage à accélérer le processus d'intégration. Cela aidera à faire en sorte que le processus DSRP se traduise par l'acheminement de ressources suffisantes en faveur de l'aide pour le commerce, comme cela aurait pu être le cas dans certains PMA si, faute de capacités et en raison de la priorité absolue de problèmes sociaux (santé et éducation) et politiques (règlement de conflits), le commerce ne s'était trouvé évincé de leurs stratégies de développement et partant, des programmes d'aide des donateurs.

Améliorer la pratique sur le terrain: adapter la stratégie des donateurs aux caractéristiques des bénéficiaires

Le fait de ne pas appliquer systématiquement les principes d'efficacité de l'aide ne concerne pas seulement les efforts d'AT/RCLC. En fait, il est reconnu que de nombreux organismes donateurs ne sont guère incités à appliquer ces principes. Leur performance est trop souvent jugée aux niveaux des décaissements et non aux résultats obtenus. De plus, il existe deux contraintes qui affectent en particulier l'aide pour le commerce assistance: l'absence de moyens techniques et le manque de volonté politique.

Il est clair que les programmes d'aide pour le commerce auraient à gagner à une amélioration des compétences aussi bien dans les pays bénéficiaires qu'au sein des organismes d'aide. Les outils de diagnostic sont

relativement peu développés et ont tendance à s'appuyer excessivement sur les analyses de consultants extérieurs, avec des contributions locales limitées. Il en résulte trop souvent une analyse superficielle des sérieuses contraintes affectant les capacités commerciales, et une réflexion relativement limitée sur les raisons profondes de ces contraintes et la façon dont l'aide pourrait permettre de les éliminer. L'assistance technique s'est focalisée essentiellement sur la politique commerciale internationale, élément clé pour améliorer l'élaboration de la politique commerciale, mais il est difficile de dire si elle a aidé à rendre les pays mieux à même de déterminer dans quels domaines une aide ou une intervention de l'État serait la plus utile. L'intégration du commerce dans les stratégies nationales de développement et un dialogue efficace sont essentiels pour déterminer les domaines d'intervention prioritaires.

Pour le moment, il est toutefois improbable que ce processus suffise à lui seul à assurer des interventions efficaces, en particulier face à des contraintes au niveau de l'offre. Il est essentiel d'améliorer sensiblement les compétences techniques des praticiens des interventions publiques concernant l'aide pour le commerce, tant dans les pays bénéficiaires qu'au sein des organismes donateurs. Les interconnexions entre un programme de développement des échanges et le programme national sont très complexes. Augmenter la productivité par le biais d'interventions et de subventions de l'État est une tâche particulièrement difficile, dont des groupes d'intérêts risquent de tirer parti. Le manque de capacité joue particulièrement dans le cas des programmes de diversification des exportations dans lesquels la capacité du secteur privé est également limitée (Encadré 1). Lorsque les insuffisances de la capacité risquent d'affecter la conception et la mise en œuvre des programmes, il peut y avoir intérêt à réduire le soutien à la capacité existante et à mettre plutôt l'accent sur les éléments manquants en apportant une assistance dans le domaine du renforcement des capacités et en maximisant le rôle des institutions régionales et la coordination entre les donateurs. La coopération dans les pays en développement mêmes dans des cadres régionaux est un instrument qui a très probablement été utilisé insuffisamment, en partie du fait des difficultés qu'il y a à établir des relations juridiques entre les institutions et les donateurs au niveau régional. Cette coopération pourrait toutefois permettre d'atteindre plus facilement le « seuil » (1) de capacité institutionnelle et de ressources nécessaires pour mettre en œuvre les accords de l'OMC et pour rester présent de façon efficace à la table de négociations de l'OMC, (2) de capacité technique nécessaire pour que les interventions de l'État soient bien conçues, et (ce qui est crucial) (3) à partir duquel il est possible d'identifier les contraintes régionales empêchant d'accroître la capacité commerciale.

Encadré 1. L'assistance transitoire: le cas des Bananes aux Antilles

La réforme de l'Organisation commune du marché de la banane (OCMB) de l'UE, qui est passée d'un système de tarifs douaniers/contingents à un régime exclusivement tarifaire aura pour effet d'intensifier considérablement la concurrence à laquelle doivent faire face les exportateurs antillais traditionnels de bananes de la part des autres pays producteurs traditionnels ACP tels que le Cameroun, la Côte d'Ivoire et certains pays d'Amérique latine. Durant les années 1990, les exportations de bananes des Antilles ont déjà fortement diminué, de 50 % par exemple dans le cas des Petites Antilles.

Pour aider les 12 fournisseurs traditionnels de bananes de la zone ACP (antillais et africains) à s'adapter à la nouvelle conjoncture, l'UE a adopté un cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs ACP traditionnels de bananes (SFA). Ce cadre mis en place pour 10 ans a essentiellement pour objectif soit d'améliorer la compétitivité des producteurs ACP traditionnels de bananes, soit d'encourager une diversification de l'activité économique là où une amélioration de la compétitivité ne peut plus être obtenue. Ce système consiste à répartir chaque année entre 40 et 50 millions d'euros entre les 12 producteurs traditionnels selon une formule de 'déficit de compétitivité' qui attribue une aide plus généreuse aux pays les moins compétitifs.

En 1999, 12 % seulement du système visaient à diversifier la production en dehors de la banane. Un rapport d'évaluation de 2000 sur une initiative antérieure, soulignant que seuls la Côte d'Ivoire et le Cameroun pouvaient espérer être compétitifs avec les producteurs les plus efficaces d'Amérique latine a incité la Commission européenne à demander aux bénéficiaires à repenser leurs stratégies. Dès 2004, 64 % des fonds visaient à diversifier l'activité économique. Ces pourcentages ne reflètent cependant pas les réalités du terrain. Selon le rapport d'évaluation réalisé à la demande de la Commission en 2004, 27 % seulement des engagements ont fait l'objet de décaissements durant la période considérée, et les ressources destinées à la diversification n'ont pas été utilisées, ce qui témoigne des lacunes des stratégies de diversification de ces pays. Ce rapport conclut par ailleurs que les fonds décaissés n'avaient pas un caractère additionnels car ils sont allés pour l'essentiel à de grandes entreprises exportatrices – les seules capables de prévoir les investissements nécessaires pour réaliser des gains de productivité – et non aux petits exploitants locaux dont les niveaux de productivité restent beaucoup plus faibles.

Bien que le SFA ait été suffisamment flexible pour tenir compte des enseignements des évaluations passées et modifier son orientation, le système d'allocation des fonds n'a pas été adapté au nouvel objectif de diversification et aux besoins des bénéficiaires. De plus, l'approche participative conforme au principe d'appropriation par le pays a été entravée par le manque de capacités et de volonté politique – particulièrement en ce qui concerne les tentatives de diversification – et n'a pas permis d'aboutir au choix approprié de projets.

Le fait que la réforme du régime des échanges soit extrêmement sensible à la situation politico-économique d'un pays constitue un problème majeur. De même que les réformes agraires et les mesures anti-corruption, les réformes du régime des échanges risquent fort de saper le pouvoir économique des élites politiques et d'autres groupes d'intérêts. Plus le régime des échanges et le système économique sont restrictifs, plus les groupes d'intérêts seront puissants. Une intégration réussie à l'économie mondiale exige souvent une réforme de grande envergure. Très rares sont les pays où les fortes contraintes au niveau de l'offre sont seulement d'ordre matériel et peuvent être surmontées grâce à quelques investissements massifs dans les infrastructures. C'est ainsi que dans bien des cas, l'appropriation véritable par le pays d'une stratégie commerciale axée sur la croissance sera irréalisable à court terme. Cela signifie que l'intégration et le dialogue ont peu de chances de se produire ou de constituer des instruments efficaces pour élaborer une bonne stratégie, et que les donneurs seront dans l'incapacité d'aligner leurs priorités sur celles des pays bénéficiaires. En pareil cas, il conviendra d'adopter des approches différentes consistant à influencer sur les comportements par le biais d'une coopération plus directe avec le secteur privé.

Lorsque l'État est faible, il peut arriver que les projets de renforcement des capacités dans le secteur privé et la société civile donnent de meilleurs résultats. En adaptant des initiatives telles que l'approche japonaise « un village, un produit » pour collaborer directement avec les autorités locales ou le secteur privé, on peut concrètement tirer des avantages accrus du commerce, et aussi stimuler et renforcer l'exigence de changement du secteur privé et de la société civile ainsi que leur aspiration à de meilleures politiques (Encadré 2).

Encadré 2. L'Initiative « Un village, un produit »

La stratégie « Un village, un produit (OVOP) » est inspirée du mouvement *Isson-Ippin* que le Japon a lancé en 1979 pour stimuler l'économie locale par le biais d'un processus participatif. Chaque village ou ville conduit ce processus en identifiant, en mettant au point et en promouvant un produit ou service particulier pour lequel il possède un avantage comparatif. Le rôle des autorités locales consiste à aider les entreprises et entrepreneurs locaux à se doter des capacités nécessaires pour innover, créer des marques et lancer leurs produits sur les marchés.

Sous d'autres noms, des mouvements similaires ont vu le jour dans de nombreux pays d'Asie, et ils se répandent même dans d'autres régions que l'Asie, par exemple en Afrique. Ces mouvements aident des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises à fabriquer, offrir et commercialiser des produits (notamment artisanaux) ou des services particuliers en utilisant des matériaux ainsi que des compétences et des talents disponibles sur place. C'est ainsi que des projets OVOP réalisés aux Philippines dans la province de Nueva Ecija avec l'aide de la *Japan International Cooperation Agency* (JICA) « ont permis de créer près de 2000 emplois et fournis des emplois à l'échelon communautaire à environ 195 petites communautés ».

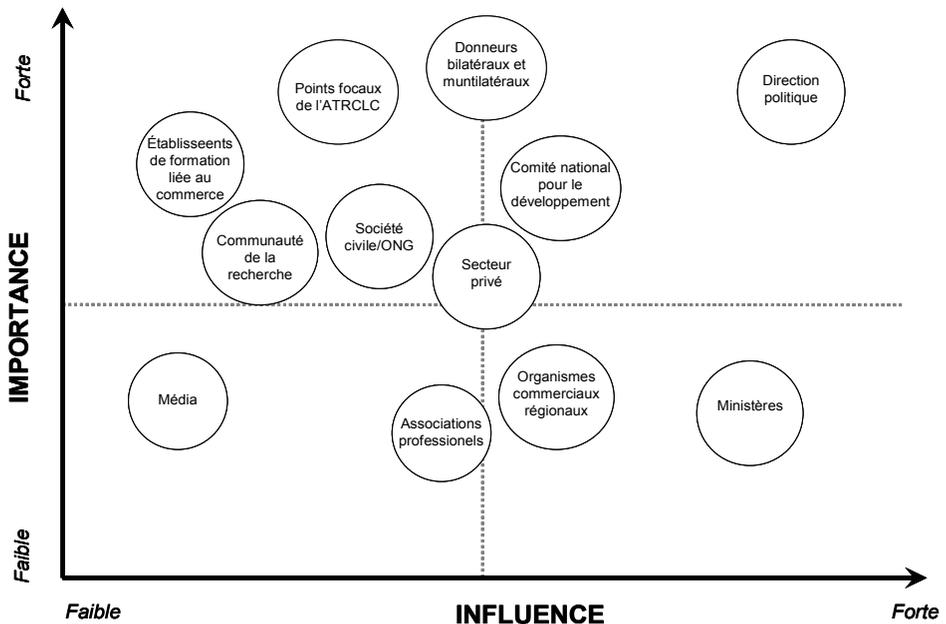
Le Japon a récemment entrepris, pour une période de cinq ans (2005-2010), un projet de renforcement des capacités au Malawi, pour aider les pouvoirs publics à implanter le mouvement OVOP. Ce projet a pour principal objectif de permettre aux communautés rurales de se prendre en charge (en assurant leur participation aux activités) de façon à pouvoir engager et gérer leur propre processus de développement communautaire, notamment par le biais de l'OVOP. D'autres donateurs adoptent eux aussi les principes de l'OVOP. Ce sont essentiellement eux qui inspirent le projet *Enterprise Mongolia* du PNUD, qui aide des entrepreneurs locaux à concevoir collectivement un produit spécialisé et de marque. Le Japon apporte également son concours à l'Initiative OVOP en Mongolie à travers le Fonds japonais du PNUD, auquel il sera fait appel dans le cadre du projet *Enterprise Mongolia*.

Le Japon a fait du mouvement OVOP une partie intégrante de sa « Nouvelle Initiative de développement en faveur du commerce » présentée lors de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong en 2005, et axée sur trois aspects de l'aide au développement des échanges, à savoir l'aide au niveau de l'offre (« PRODUCE »), l'aide au niveau de la distribution et des exportations (« SELL »), et l'accès des PMA au marché (« BUY »), avec un accès au marché en franchise de droits et hors contingent pour la quasi-totalité des produits des PMA. Cette Initiative, qui s'inscrit dans le cadre du programme du Japon en faveur du développement annoncé au Sommet du G-8 de Gleneagles, a pour but de fournir un montant de 10 milliards de dollars US au cours des trois prochaines années, et elle prévoit en outre l'échange d'un nombre total de dix mille stagiaires et experts durant la même période.

Les donneurs s'efforcent généralement de faciliter le changement par des programmes techniquement solides, soutenus localement par les champions de la réforme ou du changement. On reconnaît de plus en plus combien il est important de comprendre les systèmes politiques sous-jacents et la façon dont la croissance peut bénéficier aux pauvres. L'approche fondée sur les moteurs du changement (MC) est apparue comme un moyen d'appliquer l'analyse d'économie politique à l'élaboration d'une stratégie pour les donneurs. L'approche MC vise à identifier les institutions politiques, les structures et les agents susceptibles de jouer un rôle clé pour permettre un changement favorable aux pauvres et améliorer ainsi l'efficacité de l'aide. Plus particulièrement, le rôle des institutions aussi bien officielles qu'informelles et des caractéristiques structurelles sous-jacentes est de plus en plus reconnu. C'est la raison pour laquelle l'analyse de type MC se focalise sur les règles formelles et informelles, les structures du pouvoir, les groupes d'intérêts et les incitations au sein de ces institutions. L'approche MC a pour but non pas de manipuler les données de l'économie politique locale, mais plutôt de faire en sorte que les pays et les donneurs comprennent les obstacles existant dans ce domaine. On peut y parvenir plus facilement en faisant appel à des centres de recherche locaux et en publiant les résultats des études. Les principaux avantages des études de type MC déjà réalisées sont notamment de rendre explicites les hypothèses sur lesquelles sont fondés les programmes, de préciser le degré de « volonté politique » en faveur de la réforme, de déterminer le risque qui en résulte pour le succès d'un programme, d'identifier le rôle que jouent les groupes autres que les pauvres dans les processus de changement, de suggérer une collaboration avec des partenaires non traditionnels, ainsi que de mettre fin aux programmes qui ont peu de chances de succès au stade actuel.

Même lorsqu'une analyse approfondie de type moteur du changement est impossible ou injustifiée, par exemple dans le cas de petits projets très localisés, des instruments comme une analyse des parties prenantes peut éventuellement aider à identifier les principaux acteurs et institutions qui doivent faire leurs objectifs du programme pour assurer un minimum d'efficacité. L'analyse des parties prenantes divise généralement les acteurs en quatre groupes selon le degré d'importance que revêt pour eux l'objectif de la réforme/programme/projet et l'influence qu'ils ont sur sa conception et sa mise en oeuvre. La Graphique 11 indique à titre d'exemple une classification hypothétique des principales parties prenantes à la formulation d'une politique commerciale nationale.

Graphique 11. Modèle de matrice pour l'analyse des parties prenantes



Si le degré insuffisant d'appropriation continue à poser un problème et risque de nuire à l'efficacité d'un programme, il sera absolument indispensable d'utiliser plus de temps et de ressources pour persuader les sceptiques de se prendre en charge. Il pourrait être utile à cette fin de créer des projets pilotes donnant rapidement des résultats, de formuler conjointement le programme et d'assurer une plus grande transparence en rendant les résultats publics.

Il est certain que les principes de la Déclaration de Paris s'appliquent tout particulièrement à l'aide pour le commerce, mais les donateurs doivent en outre adapter leur approche de la capacité de développement des échanges d'un pays et leur degré d'ambition à sa situation politico-économique réelle et à son aptitude à concevoir et exécuter des programmes efficaces. Certaines des lignes directrices les plus pertinentes en matière d'intervention découlent de l'expérience acquise en opérant dans des pays fragiles. Cela n'implique pas que ces lignes directrices doivent être appliquées exclusivement dans cette catégorie de pays car elles doivent en fait l'être aussi dans les pays où la situation politico-économique rend

difficile l'utilisation du commerce comme un outil de croissance et où les moyens disponibles pour des interventions économiques complexes sont limités.

Chapitre 7

UN PARTENARIAT EFFICACE POUR L'AIDE POUR LE COMMERCE : RESPONSABILITÉ LOCALE ET EXAMEN GLOBAL

Il a été montré dans le présent document que les engagements financiers des donateurs en faveur de l'aide pour le commerce étaient importants puisqu'ils représentent entre 20 et 25 % de l'APD nette totale et entre 30 et 35 % de l'APD imputable à des secteurs. En outre, l'augmentation de l'aide et le rang de priorité plus élevé accordé au programme de croissance économique se traduiront probablement par l'affectation de ressources supplémentaires à l'aide pour le commerce. En même temps, il est tout à fait possible d'améliorer l'efficacité de cette aide. Les enjeux sont considérables, car si l'on n'y parvient pas, on risque d'accroître les effets négatifs des flux d'aide sur la compétitivité des exportations, au lieu de les atténuer.

Une opportunité d'améliorer l'efficacité

L'inclusion de l'aide pour le commerce dans la Déclaration de Hong Kong offre aux milieux de l'aide et du commerce la possibilité de mettre en place un cadre efficace et efficient pour l'aide pour le commerce, ce qui permettra aux pays en développement de tirer parti des accords de l'OMC et d'être plus performants dans l'économie mondiale. Pour accroître l'efficacité de l'aide pour le commerce, il est indispensable d'appliquer de façon beaucoup plus complète et rigoureuse les principes d'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris. En même temps, il est clair que malgré l'acceptation apparemment générale de ces principes, l'adoption d'une approche de la gestion véritablement axée sur les résultats et la mise en place de mécanismes de responsabilité mutuelle reste problématique. De plus, les organismes d'aide doivent inciter davantage à veiller à ce que les principes d'un alignement sur les stratégies locales et d'une harmonisation des procédures des donateurs soient respectés dans la

pratique. En particulier, des partenariats locaux fondés sur les principes d'efficacité de l'aide sont nécessaires pour inciter les bénéficiaires tout comme les donateurs à :

- i)* Rendre plus crédible l'engagement des donateurs d'accroître le volume de l'aide pour le commerce;
- ii)* Favoriser des synergies entre le commerce et d'autres aspects de la politique économique ;
- iii)* Renforcer l'appropriation par les pays, s'aligner sur les stratégies nationales et harmoniser les procédures des donateurs;
- iv)* Améliorer la coordination et la cohérence de l'aide pour le commerce avec les stratégies d'aide globales;
- v)* Renforcer la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, et;
- vi)* Encourager la gestion du savoir et améliorer les capacités techniques des pays bénéficiaires et donateurs.

Certains observateurs comme Zedillo (2005), Stiglitz et Charlton (2006), ont préconisé la création d'un Fonds mondial pour le commerce qui constitue à leurs yeux la meilleure solution pour rendre les engagements des donateurs plus crédibles. Ils proposent qu'un tel fond vertical d'aide pour le commerce regroupe toutes les catégories existantes d'aide multilatérale pour le commerce et soit chargé de financer l'assistance technique, le renforcement des capacités liées au commerce, le développement des entreprises et les projets d'infrastructure en recourant à la fois à des dons et à des prêts assortis de conditions favorables. Il existe un certain nombre d'arguments défavorables à l'utilisation de fonds mondiaux d'affectation spéciale en général et à l'aide pour le commerce en particulier.

L'argument selon lequel un fonds vertical améliorerait l'affectation des ressources des donateurs pour résoudre un problème de développement donné, face auquel on ne disposerait pas sinon de ressources financières suffisantes, est difficile à démontrer. Cependant, les fonds mondiaux sont généralement plus efficaces pour mobiliser des ressources que pour les décaisser. Ce problème de crédibilité tient en fait au décalage considérable entre les engagements et le déblocage des fonds sur le terrain. Le décaissement de l'aide prend du temps et des décalages persistent entre les engagements et les fonds décaissés. En général, il arrive souvent que les fonds globaux ne fassent pas mieux que les donateurs bilatéraux ou multilatéraux pour ce qui est des décaissements. De plus, ils exigent à cet égard des critères d'affectation des fonds. Dans le cas de l'aide pour le commerce, il est difficile de se mettre d'accord sur ce point au niveau

mondial. Une transparence accrue et un meilleur suivi du niveau des flux d'aide (définis plus clairement) des donateurs pour le commerce constituent une approche improductif pour les auteurs de la présente étude et qui n'a par ailleurs guère de chances d'aider à combler cette lacune. Le suivi des flux financiers doit s'effectuer au niveau des bénéficiaires, auquel tout le cycle financier peut être efficacement examiné et intégré dans l'ensemble des systèmes de gestion des finances publiques.

Des fonds verticaux peuvent être utiles pour canaliser des ressources financières de façon à répondre à des besoins précis relativement négligés dans les programmes globaux des donateurs ou qui peuvent être facilement séparés des stratégies nationales générales de développement. Toutefois, les caractéristiques du programme d'aide pour le commerce ne répondent pas à ces critères. Tout d'abord, il n'est ni possible ni souhaitable de séparer le programme lié au commerce du programme de croissance économique. Un instrument clé pour faire en sorte que les pays bénéficiaires bénéficient d'une intégration à l'économie mondiale consiste à renforcer les capacités commerciales et les réactions au niveau de l'offre, notamment grâce à une amélioration des infrastructures. La hiérarchisation de ces déficiences et de ces besoins en matière de capacité ne peut être faite de façon efficace et efficiente qu'au niveau local, lorsque le commerce est intégré aux stratégies nationales de développement. Les perspectives d'un accroissement sensible de l'aide et les risques consécutifs de perte de compétitivité à l'exportation à cause du 'syndrome hollandais' ne font que rendre plus impérieuse la nécessité d'intégrer l'aide pour le commerce dans le système plus vaste d'aide au développement. De plus, si cette aide fait l'objet d'une interprétation large, elle représente une proportion excessive de l'APD à gérer indépendamment des stratégies d'aide globales. Dans ce contexte, l'aide pour le commerce devrait être pleinement intégrée aux stratégies élaborées conjointement par les IFI, les institutions spécialisées des Nations Unies et l'OCDE/CAD, pour favoriser le processus d'accroissement de l'aide au niveau des pays dans le cadre de réunions des partenaires axées sur les ressources et les résultats (OCDE, 2006b).

Bien qu'il soit absolument indispensable de renforcer la crédibilité de l'aide pour le commerce dans le contexte du PDD, il n'existe pas d'arguments convaincants en faveur de la création d'une nouvelle structure institutionnelle de gouvernance globale pour mobiliser et décaisser une aide additionnelle pour le commerce. Il a été dit au contraire dans le présent document que le problème n'est pas le manque de financement au niveau mondial. Le problème tient plutôt au rang de priorité à donner au commerce dans les stratégies nationales de développement, ainsi qu'à la fourniture efficace de l'aide. Pour faire en sorte que les besoins du commerce au niveau national soient satisfaits de façon appropriée, il faut les intégrer aux

stratégies nationales de développement. Pour être efficaces, les programmes nationaux d'aide pour le commerce doivent être conçus et gérés par rapport à des objectifs clairs et précis en vue d'améliorer les capacités commerciales. Cela implique un système de responsabilité mutuelle entre les bénéficiaires et les donateurs au niveau auquel l'intervention a lieu. Un partenariat local dans ce domaine permettra d'améliorer la transparence des flux financiers, depuis les engagements des donateurs jusqu'au décaissement des ressources au niveau national. Cela renforcera le suivi et l'évaluation des programmes au niveau local et permettra une véritable appropriation locale (Easterly, 2006).

Pour établir la crédibilité de l'aide pour le commerce dans le contexte du PDD, deux mécanismes de responsabilisation s'imposent, le premier au niveau national ou régional, et le second au niveau mondial. Les Pactes de responsabilité locale (PRL) renforceront l'appropriation locale et la gestion axée sur les résultats. Le mécanisme d'examen global (MEG) et des informations en retour correctives permettront d'assurer la prise en compte des besoins identifiés par les PRL – qu'ils soient financiers ou liés à la performance. Cela assurera que la mission définie à Hong Kong par l'OMC en matière d'aide pour le commerce soit exécutée de façon crédible, viable et efficace, conformément aux objectifs de la communauté des donateurs d'aide tout comme à ceux des milieux du commerce.

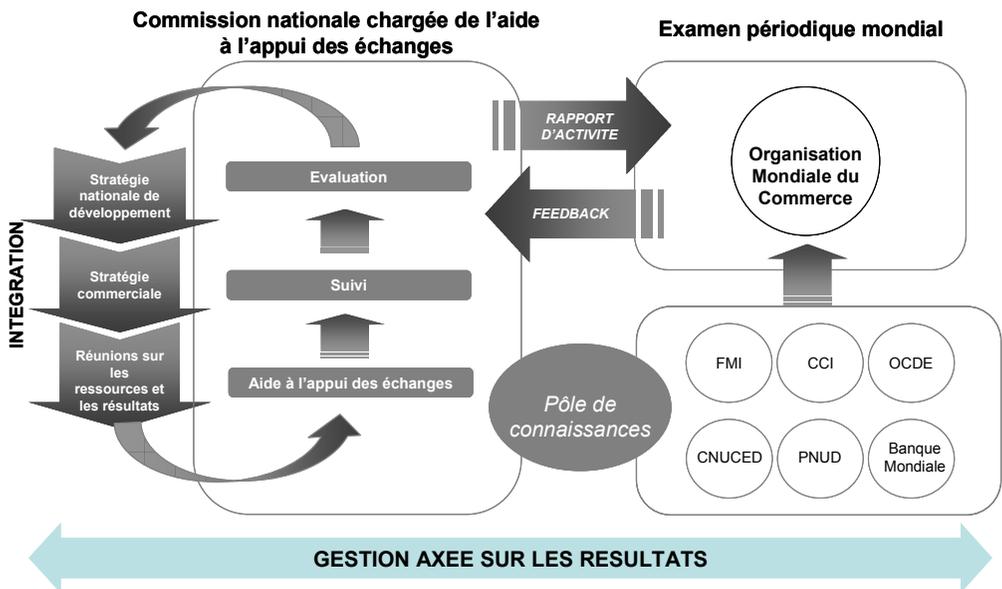
Responsabilité locale

Les PRL, qui sont fondés et alignés sur le partenariat entre bénéficiaires et donateurs en vue d'un accroissement de l'aide, devrait rassembler tous les principaux acteurs des pays donateurs et bénéficiaires pays qui interviennent dans le domaine de l'aide pour le commerce. Leur mission consisterait à *i)* intégrer le commerce aux stratégies nationales de développement, *ii)* suivre le décaissement de l'aide pour le commerce, et *iii)* évaluer conjointement l'efficacité et les résultats de l'aide. Leur principale fonction serait de fournir des informations en retour locales en établissant un rapport d'avancement sur les objectifs fixés et les résultats obtenus (Graphique 12).

L'obligation, en vertu du PRL, de signaler les progrès réalisés à un mécanisme d'examen global inciterait fort à améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes d'aide pour le commerce et à se concentrer sur la gestion axée sur les résultats. En renforçant la responsabilité mutuelle, on créerait également au niveau local des incitations à une appropriation accrue par les pays, à un alignement des priorités des donateurs sur les stratégies nationales et à une intensification de la collaboration entre donateurs. Il est important d'éviter à la fois de créer des mécanismes faisant double emploi avec ceux qui existent dans les pays bénéficiaires et de créer

des niveaux d'administration supplémentaires ou des exigences additionnelles de conditionnalité. De nombreux pays disposent déjà de mécanismes de consultation ou de coordination des politiques qui remplissent certaines des fonctions décrites en détail plus haut et ils pourraient aisément élargir le champ qu'ils couvrent. De plus, les PLR sont pleinement compatibles avec les réunions sur les ressources et les résultats actuellement préconisées par les organismes donateurs internationaux pour permettre aux pays bénéficiaires de gérer le processus d'accroissement de l'APD.

Graphique 12. Un partenariat efficace pour l'aide pour le commerce: responsabilité locale et examen global



Examen global

Le mécanisme d'examen global joue également un rôle vital. Tout d'abord, l'obligation prévue par les PLR de faire rapport régulièrement ne parviendra à modifier les pratiques sur le terrain que si ces rapports sont examinés sérieusement par les milieux commerciaux et la communauté du développement. Cet examen doit être transparent et soutenir les processus locaux. Il s'agit de créer un processus d'information en retour corrective permettant à la communauté internationale d'agir sur les principales contraintes identifiées en vue de renforcer les capacités commerciales, de répondre aux besoins financiers, de remédier au manque de coordination

entre les donateurs ou à l'absence des moyens techniques nécessaires pour concevoir, mettre en œuvre et gérer l'aide pour le commerce. Cela favoriserait en outre une meilleure coordination entre les nombreuses initiatives spécifiques liées au commerce et portant notamment sur les normes, la facilitation des échanges et la propriété intellectuelle qui existent déjà.

L'OMC semble à première vue être la meilleure instance pour procéder régulièrement à un examen pour déterminer si l'aide pour le commerce fait l'objet d'un financement suffisant et si elle donne les résultats escomptés. L'OMC se doit de veiller à ce que tous ses membres tirent parti du commerce et de ses accords. C'est une organisation qui fonctionne selon le principe de consensus, suivant lequel les pays en développement et les pays développés ont le même poids. Elle a en outre acquis l'expérience de l'examen de questions de fond complexes grâce à son mécanisme d'examen de la politique commerciale. Il lui manque toutefois d'être présente sur place et n'a qu'une expérience limitée de la fourniture d'une aide (à l'exception de l'assistance technique). Cela ne constituerait pas nécessairement un problème si son rôle se bornait à un examen annuel des rapports d'avancement concernant les PLR et les évaluations des donateurs en vue de formuler des recommandations et diffuser les résultats. Toutefois, pour renforcer le mécanisme d'examen global, une solution à envisager sérieusement consisterait à demander aux autres institutions internationales participant à des programmes d'aide pour le commerce comme le PNUD, la CNUCED, les banques régionales et les donateurs bilatéraux ou du moins aux deux autres institutions de cohérence, à savoir le FMI et la Banque mondiale, d'aider l'OMC à appliquer le mécanisme d'examen global.

De plus, bien que les évaluations traditionnelles des stratégies des donateurs individuels et multilatéraux ne suffisent pas en elles-mêmes à impulser des réformes sur le terrain, elles ont un rôle clé à jouer en assurant la diffusion des meilleures pratiques entre leurs propres programmes, en identifiant les domaines appelant des améliorations et en accroissant la transparence des annonces de contributions et des engagements. La base de données commune à l'OCDE et à l'OMC permet déjà un suivi des engagements financiers dans le domaine de l'AT/RCLC, tandis que celle du CAD fournit des informations financières sur le soutien des donateurs aux infrastructures et sur le renforcement de la capacité de production. La base de données pourrait être complétée par des informations qualitatives et des évaluations fondées sur les résultats obtenus par les différents donateurs. Une autre option consiste à demander à tous les donateurs multilatéraux et bilatéraux apportant une aide pour le commerce de faire aussi rapport régulièrement au mécanisme d'examen global.

Enfin, utiliser l'aide pour éliminer les obstacles politiques et structurels à la compétitivité des exportations est une tâche complexe, tant pour les pays donateurs que pour les pays bénéficiaires. Elle exige avant tout que l'on améliore les connaissances et les capacités techniques des deux catégories de pays. Il semble que cela implique l'introduction d'un mécanisme moins formel axé sur l'échange d'idées, d'informations et d'enseignements concrets, ainsi que la constitution d'une réserve de pratiques optimales et de recommandations. Toutefois, pour pouvoir être viable, il importe qu'un tel réseau ne nécessite que peu de ressources et qu'il soit pleinement axé sur la demande. Son unique objectif devrait être de créer une instance dans laquelle les praticiens de l'aide pour le commerce des pays développés et des pays en développement discuteraient de leurs expériences et coopéreraient pour mettre au point des instruments propres à renforcer la capacité commerciale et suivre les progrès accomplis, en dehors des contraintes que l'on constate dans les instances où prédominent les rapports entre donateurs et bénéficiaires. Cela offrira aussi aux praticiens des pays en développement une excellente occasion de tirer parti de l'expérience d'homologues d'autres pays en développement.

Annexe 1. Méthodologie

À la Conférence ministérielle de Doha, les membres ont reconnu la nécessité de disposer de données plus complètes pour suivre les engagements pris en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités dans le domaine commerciale dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. En réponse, l'OMC et l'OCDE ont créé conjointement en 2002 la base de données sur le renforcement des capacités commerciales. Cette base de données couvre l'appui à la politique et aux réglementations commerciales et au développement des échanges apporté par 26 donateurs bilatéraux et 19 organismes multilatéraux.

Le soutien des donateurs à la fois pour les infrastructures et pour le renforcement des capacités de production liées au commerce est notifié d'une façon distincte de la base de données OMC/OCDE dans celle du CAD/SNPC, respectivement sous la rubrique « infrastructure » et « production ». Les 23 membres du CAD font actuellement rapport au SNPC. De plus, parmi les organismes multilatéraux fournissant des données au SNPC figurent la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque inter-américaine de développement, le FIDA, l'ONUSIDA, le FNUAP, l'UNICEF et la Banque mondiale.

Alors que l'on peut considérer que l'AT/RCLC relevant de la catégorie *politique et réglementations commerciales* a pour seul but de promouvoir le commerce, les activités de *développement des échanges* (et dans une mesure plus grande encore, le développement des *infrastructures*) poursuivent généralement un autre objectif majeur (tel que le développement de l'agriculture ou de l'industrie). Par exemple, alors que le développement des exportations de café est clairement « lié au commerce », son objectif principal est d'encourager le développement du secteur agricole. Du fait de ce degré variable de concentration sur les capacités commerciales, des comparaisons directes des ressources affectées respectivement à ces trois catégories peuvent entraîner dans une certaine mesure un double décompte. Cela risque d'être le cas en particulier pour la catégorie du *développement des échanges*, dans laquelle un certain nombre de donateurs ont isolé l'élément commercial de chaque activité, tandis que d'autres ont indiqué dans leur notification que l'ensemble de l'activité était liée au commerce.

Les données sont fournies sur la base d'engagements exprimés en prix constants de 2003 pour permettre une comparaison entre les différentes années. Un engagement est une obligation ferme, exprimée par écrit et appuyée par les fonds nécessaires, qu'a un donneur public d'apporter une aide dans un but spécifique et à des conditions financières précises dans l'intérêt du pays ou de l'organisation multilatérale bénéficiaires.

Ce rapport inclut tous les dons et prêts assortis de conditions favorables. Les données ne comprennent pas l'aide aux pays de la Deuxième partie de la Liste des bénéficiaires du CAD (pays en transition et pays en développement plus avancés – Annexe 3); les prêts assortis de conditions commerciales (tels que ceux de la BERD et BIRD); et les activités autofinancées (c'est-à-dire financées par un pays en développement pour son propre compte et exécutées par un organisme d'assistance technique multilatéral) Ainsi, les données présentée dans ce rapport incluent l'aide publique au développement, définie comme les apports aux pays de la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) aux institutions multilatérales dans le cas des apports aux bénéficiaires de la Partie I: *i*) qui proviennent d'organismes publics, y compris les pouvoirs publics et les collectivités locales, ou de leur agent d'exécution; et *ii*) pour lesquels chaque opération est (a) administrée avec pour objectif principal la promotion du développement économique et du bien-être des pays en développement; et (b) qui sont assortis de conditions libérales (c) qui comportent un élément de don d'au moins 25 % (calculé sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %).

Tableau A1. Aide pour le commerce: tableau complet d'un programme en expansion (1994-2004)

	en millions USD (prix et taux de change constants de 2003)										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Assistance technique liée au commerce et renforcement des capacités (AT/RCLC) (1)											
Politique et réglementations	..	..	..	..	..	..	..	649	671	850	703
Développement des échanges	..	..	..	..	..	..	..	1517	1419	1920	1859
Pour réf : total partiel en % de l'APD totale (2)								2166	2090	2770	2561
Pour mémoire: Promotion des exportations (3)	268	95	80	79	202	241	152		2.8	2.7	3.1
2. Infrastructures											
Transports & entreposage	5574	469	6433	5407	5898	6684	5382	5462	4556	4428	6084
Communications	726	587	698	468	557	317	454	457	283	518	793
Energie	3730	5155	3897	1654	3668	2232	2115	3097	3799	3948	6033
Pour réf : total partiel en % de l'APD totale (2)	10031	10411	11028	10529	10123	9233	7951	9016	8638	8894	12911
	13.0	13.6	15.0	15.6	14.2	12.1	10.2	11.8	11.3	9.8	12.8
Pour réf: aide spécifique pour le commerce [1+2] en % de l'APD total (2)	10031	10411	11028	10529	10123	9233	7951	11182	10728	11664	15472
	13.0	13.6	15.0	15.6	14.2	12.1	10.2	14.6	14.1	12.9	16.6
3. Renforcement de la capacité de production (4)											
Services bancaires et financiers	746	539	663	352	1066	761	541	1054	726	827	682
Entreprises et autres services	281	615	992	593	796	1769	1929	753	557	738	1201
Agriculture, sylviculture et pêche	4731	7135	4929	4196	4289	3785	4002	4277	3158	3828	3450
Industrie & extraction minière	1603	863	1227	1431	1193	1042	1020	708	1003	1327	1921
Tourisme	10	39	84	18	75	84	38	56	39	80	56
Pour réf : total partiel en % de l'APD totale (2)	7371	6191	7896	6590	7419	7441	7529	6848	5483	6801	7301
	9.6	8.1	10.7	9.8	10.4	9.8	9.6	8.9	7.2	7.5	7.8
Pour réf : de l'APD totale [1 + 2 + 3] en % de l'APD totale (2)	17670	16697	19004	17119	17744	16915	15632	18030	16211	18465	22773
	22.9	21.8	25.8	25.5	24.8	22.2	20.0	23.5	21.2	20.4	24.4
Pour mémoire : en % de l'APD totale imputable à des secteurs (5)	38.6	37.8	38.8	37.8	36.6	36.0	32.7	37.3	33.2	3.5	35.3
APD totale (2)	77015	76463	73732	67392	71508	76152	78118	76570	76320	90403	93460

1. Les données sur l'AT/RCLC portent seulement sur l'aide publique au développement. Elles ne sont recueillies que depuis 2001.
2. Engagements totaux au titre de l'APD, compte non tenu de l'allègement de la dette.
3. Les données du SNPC pour les années 1994-2000 sont limitées à la promotion des exportations.
4. À partir de 2001, le renforcement des capacités de production directement lié au commerce est inclus dans l'AT/RCLC.
5. L'APD totale imputable à des secteurs exclut toutes les catégories d'APD non spécifiquement liées à un secteur.

Source: OCDE/CAD et Système de notification des pays créanciers et base de données sur le renforcement des capacités commerciales (engagements)

Annexe 2. Codes-Objet SNPC

Programme d'aide pour le commerce	Codes SNPC/BDRCC
1. Assistance technique et renforcement des capacités liés au commerce	
1.1 Politique et règlements commerciales	
Intégration du commerce aux DSRP/Plans de développement	33111
Obstacles techniques au commerce (OTC)	33112
Mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP)	33113
Procédures de facilitation du commerce	33121
Évaluations de douane	33122
Réformes tarifaires	33123
Accords commerciaux régionaux (ACR)	33130
Adhésion	33141
Règlement des différends	33142
Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ADPIC)	33143
Agriculture	33144
Services	33145
Négociations tarifaires – accès au marché des produits non agricoles	33146
Règles	33147
Formation aux techniques de négociations commerciales	33148
Commerce et environnement	33151
Commerce et concurrence	33152
Commerce et investissement	33153
Transparence et marchés publics	33154
Éducation/formation dans le domaine du commerce	33181
1.2 Développement du commerce	
Services et institutions de soutien commerciaux	25011
Réseaux de liaison entre les secteurs public et privé	25012
Commerce électronique	25013
Services bancaires et financiers	24000 to 24081
Agriculture	31100 to 31195
Sylviculture	31300 to 31391
Pêche	32100 to 32182
Industrie	32200 to 32268
Ressources minérales et industrie extractive	33200 to 33210
2. Infrastructures	
2.1 Transports et entreposage	21000 to 21081
2.2 Communications	22000 to 22040
2.3 Production et distribution d'énergie	23000 to 23082
3. Renforcement de la capacité de production	
3.1 Services bancaires et financiers	24000 to 24081
3.2 Entreprises et autres services	25000 to 25020
3.3 Agriculture	31100 to 31195
3.4 Sylviculture	31200 to 31291
3.5 Pêche	31300 to 31391
3.6 Industrie	32100 to 32182
3.7 Ressources minérales et industrie extractive	32200 to 32268
3.8 Tourisme	33200 to 33210

Source : Directives de notification de l'OCDE pour le Système de notification des pays créanciers (SNPC) [DCD/DAC(2002)21], rapport conjoint 2005 OMC/OCDE sur l'AT/RCLC, Annexe 1, Définitions et méthodologie, décembre, 2005.

Annexe 3. Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD

Au 1er janvier 2003

Partie I : Pays et territoires en développement (aide publique au développement)				Partie II : Pays et territoires en transition (Aide publique)			
Pays les moins avancés (PMA)	Autres pays à faible revenu (autres PFR) (RNB par habitant <\$745 en 2001)	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PRIT) (RNB par habitant \$746-\$2975 en 2001)		Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure (RNB par habitant \$2976-\$9205 en 2001)	Pays à revenu élevé (PRÉ) (>\$9206 en 2001)	Pays d'Europe centrale et orientale et Nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO/NEI)	Pays et territoires en développement plus avancés
Afghanistan Angola Bangladesh Bénn Bhoutan Burkina Faso Burundi Cambodge Cap-Vert Centrafricaine, Rép ; Comores Congo, Rép. Dém. Djibouti Érythée Éthiopie Gambie Guinée Guinée-Bissau Guinée équatoriale Haïti Kiribati Laos Lesotho Liberia Madagascar Malawi Maldives Mali Mauritanie Mozambique Myanmar Népal Niger Ouganda Rwanda Salomon, îles Samoa São Tomé et Principe Sénégal Sierra Leone Somalie Soudan Tanzanie Tchad Timor-Leste Togo Tuvalu Vanuatu Yémen Zambie	*Arménie *Azerbaïdjan Cameroun Congo, Rép. Corée, Rép. Dém. Côte d'Ivoire *Géorgie Ghana Inde Indonésie Kenya *Kirghize, Rép. Moldova Mongolie Nicaragua Nigeria *Ouzbékistan Pakistan Papouasie- Nouvelle- Guinée *Tadjikistan Viet Nam Zimbabwe	Afrique du Sud *Albanie Algérie Bolivie Bosnie- Herzégovine Chine Colombie Cuba Dominicaine, Rép. Égypte El salvador Équateur Fidji Guatemala Guyana Irak Iran Jamaïque Jordanie *Kazakhstan Macédoine (ex- Rép. Yougoslave) Maroc Marshall, îles Micronésie, États fédérés Namibie Niue	Paraguay Pérou Philippines Belize St-Vincent et Grenadines Serbie et Monténégro Sri Lanka Suriname Swaziland Syrie Thaïlande ■ Tokelau Tonga Tunisie *Turkménistan Turquie ■ Wallis et Futuna Zones sous administration palestinienne	Botswana Brésil Chili Cook, îles Costa Rica Croatie Dominique Gabon Grenade Liban Malaisie Maurice ■ Mayotte Nauru Panama ■ Ste-Hélène Ste-Lucie Venezuela ----- Seuil d'accession aux prêts de la Banque mondiale (\$5185 en 2001) ----- ■ Anguilla Antigua et Barbuda Arabie saoudite Argentine Barbade Mexique ■ Montserrat Oman Palau, îles Seychelles St-Kitts et Nevis ■ Turks et Caïques, îles Uruguay	Bahreïn	* Bélarus * Bulgarie * Estonie * Hongrie * Lettonie * Lituanie * Pologne * Rép. Slovaque * Rép. Tchèque * Roumanie * Russie * Ukraine	■ Antilles néerlandaises ■ Aruba Bahamas ■ Bermudes Brunéi ■ Caïmans, îles Chypre Corée Émirats arabes unis ■ Falkland, îles ■ Gibraltar ■ Hong Kong, Chine Israël Koweït Libye ■ Macao Malte ■ Nouvelle- Calédonie ■ Polynésie française Qatar Singapour Slovénie Taïpei chinois ■ Vierges, îles (RU)

* Pays d'Europe centrale et orientale et Nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO/NEI)

■ Territoire

NOUVELLE LISTE DES BÉNÉFICIAIRES ÉTABLIE PAR LE CAD

En vigueur pour la notification en 2006 sur les apports en 2005, 2006 et 2007

Pays les moins avancés	Pays à faible revenu (RNB par habitant <\$825 en 2004)	Pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche inférieure (RNB par habitant \$826-\$3.255 en 2004)	Pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche supérieure (RNB par habitant \$3.256-\$10.065 en 2004)
Afghanistan	Cameroun	Albanie	Afrique du Sud
Angola	Congo, Rép.	Algérie	• Anguilla
Bangladesh	Corée, Rép. Dém.	Arménie	Antigua et Barbuda
Bénin	Côte d'Ivoire	Azerbaïdjan	Arabie saoudite (1)
Bhoutan	Ghana	Bélarus	Argentine
Burkina Faso	Inde	Bolivie	Barbade
Burundi	Kenya	Bosnie-Herzégovine	Belize
Cambodge	Kirghize, Rép.	Brésil	Botswana
Cap-Vert	Moldova	Chine	Chili
Centrafricaine, Rép.	Mongolie	Colombie	• Cook, Îles
Comores	Ouzbékistan	Cuba	Costa Rica
Congo, Rép. Dém.	Pakistan	Dominicaine, rép.	Croatie
Djibouti	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Égypte	Dominique
Érythrée	Tadjikistan	El Salvador	Gabon
Éthiopie	Viet Nam	Équateur	Grenade
Gambie	Zimbabwe	Fidji	Libye
Guinée		Géorgie	Malaisie
Guinée équatoriale		Guatemala	Maurice
Guinée-Bissau		Guyana	Mayotte
Haiti		Honduras	Mexique
Kiribati		Indonésie	• Montserrat
Laos		Irak	• Nauru
Lesotho		Iran	Oman
Liberia		Jamaïque	Palau
Madagascar		Jordanie	Panama
Malawi		Kazakhstan	Seychelles
Maldives		Macédoine, ex-République yougoslave de	Ste-Hélène
Mali		Maroc	St-Kitts et Nevis
Mauritanie		Marshall, Îles	St-Vincent et Grenadines
Mozambique		Micronésie, États fédérés	Trinité et Tobago
Myanmar		Namibie,	• Turks et Caïques, Îles
Népal		Niue	Turquie
Niger		Paraguay	Uruguay
Ouganda		Pérou	Venezuela
Rwanda		Philippines	
Salomon, Îles		Serbie et Monténégro	
Samoa		Sri Lanka	
São Tomé et Príncipe		Suriname	
Sénégal		Swaziland	
Sierra Leone		Syrie	
Somalie		Thaïlande	
Soudan		• Tokelau	
Tanzanie		Tonga	
Tchad		Tunisie	
Timor-Leste		Turkménistan	
Togo		Ukraine	
Tuvalu		• Wallis et Futuna	
Vanuatu		Zones sous administration palestinienne	
Yémen			
Zambie			

■ Territoire

(1) L'Arabie saoudite a passé le seuil de Pays à haut revenu en 2004. Conformément aux règles du CAD concernant la révision de la Liste des bénéficiaires de l'APD, elle ne fera plus partie de cette liste si elle reste un Pays à haut revenu en 2005 et 2006..Les apports net d'APD des pays membres du CAD à l'Arabie saoudite étaient de USD 9,9 millions en 2003 et USD 9 millions (chiffre provisoire) en 2004.

Annexe 4. Principales conclusions des évaluations de l'AT/RCLC d'un certain nombre de donneurs

On trouvera ici un résumé des principales conclusions d'un certain nombre d'évaluations thématiques de l'AT/RCLC évaluations (Tableau A2) et un extrait d'une étude de l'OCDE (2006a) intitulée *Trade-Related Technical Assistance and Capacity Building: What Do Recent Thematic Evaluations Tell Us?*

Principales conclusions

Un certain nombre d'évaluations indiquent qu'il est difficile de déterminer l'efficacité ou l'effet à long terme de certains programmes d'AT/RCLC étant donné que les documents de ces programmes ne définissent pas toujours des objectifs et des indicateurs de résultats et d'impact précis. En conséquence, l'effet direct sur la performance à l'exportation à long terme est parfois difficile à vérifier. Lorsqu'une telle évaluation a été possible, on a observé des effets très variables. On a cependant considéré qu'un certain nombre de programmes de développement des échanges avaient « créé un environnement plus favorable aux échanges » ou contribué à une « diversification des exportations ».

La moitié des évaluations examinées signalent qu'en général, les programmes d'AT/RCLC ont permis aux pays partenaires de mieux comprendre l'importance du commerce pour le développement et la réduction de la pauvreté, suscité une conscience et une connaissance accrues des questions de politique commerciales (notamment des questions en rapport avec l'OMC) et renforcé le dialogue national sur ces questions. Ce sont là des conditions préalables au développement réussi de capacités commerciales plus délicates, notamment en ce qui concerne la négociation et l'application d'accords commerciaux ou le renforcement des capacités de production. Néanmoins, les évaluateurs soulignent que l'efficacité ne se traduit pas en un effet durable lorsque les programmes sont mis en oeuvre dans un contexte réglementaire ou de politique intérieure défavorable.

Ainsi, les deux conditions préalables de succès sont l'existence d'un environnement interne favorable aux entreprises et la volonté et la direction politiques voulues pour faire du commerce un moteur du développement. D'autres facteurs, tels qu'une gouvernance appropriée ainsi qu'un accès au marché satisfaisant et une bonne compétitivité internationale exercent également une grande influence sur l'efficacité et les effets produits. Il est

donc essentiel de comprendre les conditions internes et externes initiales *avant* d'entreprendre des activités d'AT/RCLC par exemple en procédant à un diagnostic détaillé avec les parties prenantes des pays partenaires au stade de la planification du programme). Les donateurs et les pays partenaires devraient également envisager de s'attaquer à des problèmes connexes tels que la "convivialité" du contexte économique ou des mécanismes de gouvernance, à l'avance ou au moment où l'AT/RCLC est fournie, afin d'accroître l'efficacité de l'aide.

La plupart des évaluations ont relevé les faiblesses suivantes:

- ***Caractère non systématique ou incomplet des évaluations:*** Les donateurs n'ont pas toujours évalué les besoins de façon systématique et détaillée. Dans ce cas, les besoins ont souvent été signalés en termes généraux, sans hiérarchisation ni consultation avec toutes les parties prenantes concernées, par exemple le secteur privé et les missions des donateurs sur le terrain. Par exemple, plusieurs matrices du Plan d'action du CI ne comportaient pas de rangs de priorité. Les évaluateurs ont également constaté que même si l'identification des besoins des partenaires de la CE était dans l'ensemble effectuée à la suite de consultations très poussées, les discussions avaient lieu essentiellement avec les Gouvernements, des organismes officiels et des organisations régionales, mais dans une bien moindre mesure avec des parties prenantes du secteur privé. De même, certains programmes du DFID, tels que l'*Africa Trade and Poverty Programme*, ont été affectés par une collaboration insuffisante avec les bureaux locaux aux stades de l'évaluation des besoins et de la conception.
- ***Faiblesse des structures de gestion et de gouvernance des projets:*** Certains programmes ont souffert de l'insuffisance des structures de gestion ou de gouvernance, les informations sur les coûts, le calendrier ou les réalisations faisaient défaut, ils ont été exécutés sans consultation étroites avec les parties prenantes pertinentes des pays partenaires ou bien les rôles et responsabilités de chaque entité concernée (du côté du donneur et du partenaire) étaient mal définis. Dans le cas du *Africa Trade and Poverty Programme* du DFID, par exemple, au moins quatre organismes différents semblaient exercer des responsabilités, ce qui a compliqué la prise des décisions. Le CI a lui aussi été affecté par une gestion inadéquate du programme (due aux capacités limitées des PMA et des donateurs pour gérer un programme aussi complexe faisant intervenir autant de donateurs et de bénéficiaires) et par la représentation inégale des bénéficiaires au sein des organes de contrôle du CI (c'est-à-dire du Groupe de travail et du Comité directeur du CI). Une gestion déficiente se traduit parfois par des retards dans l'exécution des

activités ou le décaissement des fonds, ce qui a pour effet de nuire à l'appropriation, à l'efficacité et à l'efficacé. Cela a été le cas par exemple du *Europe Tunisia Enterprise Programme* de la CE, pénalisé par une répartition mal définie des tâches entre le Bureau du projet et les ministères tunisiens, ce qui a retardé de deux ans l'exécution du projet.

- ***Fragmentation des interventions au titre de l'AT/RCLC avec des synergies insuffisantes avec les programmes plus généraux d'aide au développement:*** Les donateurs ont eu des difficultés à concevoir des interventions complémentaires et continues dans le cadre d'une stratégie AT/RCLC à long terme définie par le pays lui-même. L'évaluation du DFID, par exemple, montre une cohérence limitée entre les divers projets du DFID concernant le commerce au Malawi. D'une façon plus générale, elle souligne que les programmes du DFID visant à développer les échanges ont été insuffisamment liés à ses programmes relatifs à la politique commerciale. De plus, les interventions des donateurs ont été parfois conduites sans lien avec des programmes d'aide au développement plus généraux (et souvent complémentaires) tels que les programmes de développement du secteur privé ou des zones rurales. Cela a eu pour effet de réduire leur impact. C'est ainsi que les activités multilatérales d'AT/RCLC (telles que le soutien au CI) des Pays-Bas se sont ressentis de l'insuffisance des synergies avec les activités bilatérales de développement du secteur privé menées au niveau des pays. De même, les activités de la Banque mondiale dans le domaine du commerce n'ont pas été suffisamment intégrées à ses programmes de travail dans les domaines des finances, du secteur privé et des infrastructures. De plus, les activités nationales d'AT/RCLC ont souvent des liens insuffisants avec les programmes régionaux.
- ***Liens insuffisamment explicites avec la réduction de la pauvreté:*** Alors que la plupart des stratégies des donateurs font de l'AT/RCLC un moyen privilégié de promotion du développement économique et de réduction de la pauvreté, peu de programmes ont effectivement des liens directs avec la réduction de la pauvreté, que ce soit au niveau microéconomique (ménages ou particuliers) ou macroéconomique (ODM et objectifs nationaux en matière de réduction de la pauvreté), ou prennent régulièrement en compte les effets sur la pauvreté et la répartition des revenus. Cela a été le cas par exemple des activités de la Banque mondiale dans le domaine des échanges ainsi que du *JITAP*, qui n'a pas tenu compte explicitement du lien entre les échanges et la pauvreté.

- ***Coordination et complémentarité insuffisantes entre les donateurs au siège et sur le terrain:*** Bien que la coordination entre les donateurs au siège et sur le terrain se soit améliorée, elle reste insuffisante pour assurer des synergies entre les interventions et pour soutenir les efforts mutuels dans le sens de réformes de grande envergure dans les pays partenaires. Cette observation vaut également pour les programmes faisant intervenir plusieurs donateurs, comme le *JITAP* et le *CI*, qui ont néanmoins contribué effectivement à l'adoption d'une approche plus coordonnée et cohérente entre les donateurs et les organisations internationales au siège et à Genève (par exemple grâce à des études diagnostiques conjointes).
- ***Insuffisance des communications internes et des compétences en matière commerciale:*** Il est fréquent que le personnel en mission sur le terrain, en particulier, ne comprenne pas bien le rôle que peut jouer le commerce pour faire reculer la pauvreté, ou comment soutenir la politique commerciale dans les pays partenaires. De plus, ce personnel n'est pas consulté systématiquement au stade de la conception et de la planification des programmes. Cela affaiblit l'adhésion nuit à l'adhésion du personnel de terrain à l'AT/RCLC, à l'intégration de celle-ci aux autres activités d'aide au développement ainsi qu'à la communication avec les parties prenantes des pays partenaires, ce qui rend difficile une attitude cohérente des donateurs à l'égard de ces derniers. Cela a été par exemple le cas du *JITAP* au Burkina Faso, qui a été affecté par l'insuffisance de la communication entre les représentants des donateurs et des organismes multilatéraux à Genève et au siège d'une part, et les missions des donateurs sur le terrain d'autre part. De même, il y a eu une interaction systématique insuffisante entre le Département des échanges de la Banque mondiale et le personnel de terrain.

Tableau A2. Récapitulation des 10 évaluations examinées

Donneur / Organisme	Auteur et titre	Période examinée	Méthode	Principaux objectifs
CE	ADE, Evaluation of Trade Related Assistance by the EC in Third Countries, Volumes 1 et 2 (2004).	1996-2002	Étude sur documents et examen sur le terrain de plusieurs programmes d'AT/RCLC au Kenya, en Zambie (ACP), en Tunisie (pays méditerranéens – MEDA), en Moldavie (Communauté d'Etats indépendants – TACIS) et au Vietnam (Amérique latine et Asie – ALA).	Aider la CE à améliorer ses stratégies afin d'aider les pays partenaires à prendre part au commerce international et en maximiser les avantages pour une croissance durable et la lutte contre la pauvreté.
Etats-Unis	USAID/Office of Development Evaluation and information (DEI), An Evaluation of Trade Capacity Building Programmes, Overview (2004)1.	1999-2003	Étude sur documents, à l'aide de la base de données "Trade Capacity Building" de l'USAID. Examen de 23 programmes sous forme d'entretiens par téléphone/par messagerie électronique avec les responsables de projet de l'USAID en missions sur le terrain.	Évaluer les résultats des activités d'AT/TCLC. Identifier les principales difficultés que posent la conception et la mise en œuvre de ces activités. Déterminer s'il convient ou non de reproduire ces activités dans d'autres pays.
Royaume-Uni	Weston, A., C. Blouin et L. Da Silva, The North-South Institute, Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building : Synthesis Report (2005).	1998-2004	Étude sur documents et examen sur le terrain de plusieurs programmes au Kenya, au Bangladesh, au Malawi, en Ukraine et dans les Caraïbes (région CARICOM).	Évaluer l'efficacité et l'efficacité de l'aide du DFID. Identifier les enseignements à tirer concernant les bonnes pratiques, qu'il faudrait introduire dans une nouvelle stratégie du DFID en faveur des échanges.
Pays-Bas	Policy and Operations Evaluation Department (IOB). An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance (2005)2.	1997-2004	Étude sur documents et examen sur le terrain au Burkina Faso et en Tanzanie (JITAP), en Ethiopie et au Yémen (Cadre intégré) et à Genève (deux projets d'AT de la CNUCED; Centre consultatif sur la législation de l'OMC – ACWL; Agence de coopération et d'information pour le commerce international – ACICI et Quakers United Nations Office – QUNO).	Évaluer les résultats de certains programmes multilatéraux de RCLC et des OI et ONG soutenus par les Pays-Bas afin de permettre aux dirigeants de (i) rendre compte du financement de la RCLC au Parlement néerlandais et (ii) déterminer si ces engagements devraient être plus importants, moins importants ou différents dans l'avenir.

Donneur / Organisme	Auteur et titre	Période examinée	Méthode	Principaux objectifs
Banque Mondiale	Agarwal et Cultura, OEC, an Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programmes: Case Study: Integrated Framework (2004).	2001-2004	Étude sur documents, entretiens avec les parties prenantes et études et visites sur le terrain.	Évaluer les résultats et l'impact du Cadre intégré et l'effet de ce mécanisme sur les résultats de la Banque mondiale et vice versa. Examen du rôle stratégique que la Banque mondiale a joué dans le Cadre intégré, et déterminer quel rôle elle pourrait jouer dans l'avenir.
Banque Mondiale	Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale, Évaluation du soutien de la Banque mondiale aux échanges (2006).	1987-2004	Étude sur documents pour analyser l'évolution de l'aide pour le commerce au fil des ans (1987-2001 ; 2001-2004). Examens des interventions au titre de l'AT/RCLC en Inde, en Indonésie, au Maroc, au Mozambique, au Sénégal et en Zambie. Des entretiens et des enquêtes ont été effectués auprès des principales parties prenantes.	Évaluer l'efficacité, du point de vue du développement, de l'aide de la Banque pour le commerce (activités de prêt et hors prêts, tels que recherche et sensibilisation). Déterminer si les stratégies prévues ont été exécutées et les objectifs atteints.
CNUCED	Denis, Saha, Griffiths, Évaluation du renforcement des capacités dans les activités de coopération technique de la CNUCED (2002).	1995-2001	Étude sur documents de 12 programmes comportant un élément de renforcement des capacités et étude sur le terrain en Roumanie, en Ouganda et au Viet Nam.	Évaluer les résultats de ces programmes du point de vue du renforcement des capacités. Identifier les facteurs déterminants. Formuler des recommandations en vue de la programmation future.
CESAP	Secrétariat de la CESAP, Programme conjoint OMC/CESAP de formation en faveur des pays en développement (2003).	1999-2003	Étude fondée sur un examen des documents de programmes (plans de cours) et des « questionnaires de rétroinformation ».	Évaluer les résultats de l'assistance technique de la CESAP sur les questions relevant de l'OMC et examiner les enseignements tirés en vue de la planification et de l'exécution des futurs projets.

Donneur / Organisme	Auteur et titre	Période examinée	Méthode	Principaux objectifs
Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI)	Capra International Inc. et Bureau de promotion du commerce Canada, Évaluation du nouveau cadre intégré pour l'assistance liée au commerce aux pays les moins avancés (2003).	2000-2003	Étude sur documents et examen sur le terrain (brèves visites) aux 5 « anciens » pays, aux 3 pays pilotes et aux 11 nouveaux pays du CI. Consultations avec toutes les parties prenantes pertinentes.	Déterminer dans quelle mesure les deux principaux objectifs du CI ont été atteints, à savoir son efficacité comme mécanisme pour i) intégrer le commerce dans les plans nationaux de développement et ii) aider à fournir de façon coordonnée l'AT/RCLC pour répondre aux besoins des PMA.
Programme intégré coinjoint d'assistance technique (JITAP)	Da Silva, L. et Weston, A., Rapport d'évaluation générale du JITAP (2002).	2000-2002	Étude sur documents et examen sur le terrain dans 8 pays bénéficiaires du JITAP, notamment consultations avec toutes les parties prenantes pertinentes.	Évaluer l'impact du JITAP et vérifier l'application des recommandations de l'évaluation à mi-parcours du JITAP de 2000.

1. Le rapport de synthèse s'appuie sur trois rapports d'évaluation différents:

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004b), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, USAID Support for OMC/FTA Accession and Implementation*, PPC Evaluation Working Paper No. 13, USAID, Washington.

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004c), *An Evaluation of Trade Trade Capacity Building Programs, USAID Behind-the-Border Trade Capacity Building*, PPC Evaluation Working Paper No. 14, USAID, Washington.

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (PPC) (2004d), *An Evaluation of Trade Capacity Building Programs, An Evaluation of Trade Capacity Building Programs Regional Trade Agreements: A Tool for Development?*, PPC Evaluation Working Paper No. 15, USAID, Washington.

2. Le rapport de synthèse s'appuie sur quatre rapports d'évaluation différents:

(1) Blouin, C. et I. Njoroge (2004), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Étude de cas sur le Kenya*, Institut Nord-Sud, Canada.

(2) Institut Nord-Sud (2004a), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Étude de cas sur le Bangladesh*, Institut Nord-Sud, Canada.

(3) Institut Nord-Sud (2004b), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Étude de cas sur les pays des Antilles membres du Commonwealth*, Institut Nord-Sud, Canada.

(4) Institut Nord-Sud (2004c), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Étude de cas sur le Malawi*, Institut Nord-Sud, Canada.

(5) Institut Nord-Sud (2004d), *Evaluation of DFID Support to Trade Related Capacity Building, Étude de cas sur l'Ukraine*, Institut Nord-Sud, Canada.

3. Le rapport s'appuie sur cinq rapports d'évaluation différents:

(1) Lanser, P., P. Wijmenga et P. Mwazyunga (2004), *Evaluation of the Joint Integrated Technical Assistance Programme, Country Reports of Burkina Faso and Tanzania*, Document de travail IOB, IOB, Pays-Bas.

(2) Liebrechts, R. et P. Wijmenga (2004a), *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED): Programmes on Investment and Competition*, Document de travail IOB, IOB, Pays-Bas.

(3) Liebrechts, R. et P. Wijmenga (2004b), *Evaluation of the Integrated Framework for Trade Related Technical Assistance to the Least Developed Countries, Country Reports of Ethiopia and Yemen*, Document de travail IOB, IOB, Pays-Bas.

(4) Plaisier, N. et P. Wijmenga (2004), *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance, Three Geneva-Based Organisations: ACWL, ACCI and QUNO*, Document de travail IOB, IOB, Pays-Bas.

(5) Policy and Operations Evaluation Department (IOB), Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas (2005), *Aide for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance*, IOB Evaluation, Pays-Bas.

4. Le renforcement des capacités est défini comme « l'aptitude d'un programme d'assistance technique à permettre aux pays bénéficiaires d'exercer durablement par eux-mêmes les fonctions visées sous l'effet direct de ce programme ».

Bibliographie

- Agarwal, M. et J. Cutura (2004), « Étude de cas sur un cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce », pour *Face aux défis de la mondialisation: Évaluation indépendante de la participation de la Banque mondiale aux programmes mondiaux*,
- Banque mondiale, Département de l'évaluation des opérations (OED), Washington, DC. Banque mondiale (2005), « Pratique des affaires en 2006: Créer des emplois », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006), *Assessing World Bank Support for Trade, 1987-2004: An IEG Evaluation*, World Bank Independent Evaluation Group (IEG), Washington, DC.
- Bhagwati, J. (2002), *Free Trade Today*, Princeton University Press, New Jersey.
- Bhagwati, J. (2004), *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, Inc., New York.
- Bigsten, A. et M. Söderbom (2005), « What we have learned from a decade of Manufacturing Enterprise Surveys in Africa », Banque mondiale, Document de travail no. 3798, Washington, DC.
- Blackhurst, R., B. Lyakura et A. Oyejide (1999), « Improving African Participation in the OMC », étude réalisée à la demande de la Banque mondiale pour la Conférence de l'OMC, 20 et 21 septembre 1999, Genève.
- Capra-BPCC: Capra International Inc. et Bureau de promotion du commerce Canada (2003), « Rapport final d'évaluation du cadre intégré », Réf: WT/IFSC/6/Rev.2, pour le Comité directeur du cadre intégré, OMC, Genève.
- COGEA (2005), *Évaluation de l'Organisation commune de marché (OCM) dans le secteur de la banane*, financée par la Commission européenne.

- Collier, P. et D. Dollar (2002), « Aid Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, Vol. 46, pp. 1475-1500.
- COM (2001), « Communication de la Commission au Parlement européen: Cadre spécial d'assistance en faveur des fournisseurs ACP traditionnels de bananes », Rapport biennal de la Commission européenne, Bruxelles.
- COM (2004), « Communication de la Commission au Parlement européen: Cadre spécial en faveur des fournisseurs ACP traditionnels de bananes », Rapport biennal de la Commission européenne, Bruxelles.
- Cordella, T. et H. Ulku (2004), « Grants versus Loans », Document de travail du FMI, WP/04/161, FMI, Washington DC.
- Department for International Development (2004), *Public Information Note: Drivers of Change*, DFID, Londres.
- Easterly, W. (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, The Penguin Press, Londres.
- Evenett, S. (2005), « Some tough love on 'Aid for Trade' », *Intereconomics*, Vol. 40, No. 6, novembre/décembre 2005, pp.326-329.
- Finger, J. Michael et P. Schuler (2000), « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge », *The World Economy*, Vol. 23, No. 4, pp.511-525, Blackwell Publishers Ltd., Oxford.
- Fukuyama, F. (2004), *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Hausman, R., L. Pritchett et D. Rodrik (2004), « Growth Accelerations », National Bureau of Economic Research (NBER) Document de travail No. 10566, NBER, Cambridge, Massachusetts.
- Heller, P. (2005a), « Pour une aide efficace », *Finance et développement*, Vol. 42, No. 3, FMI, Washington, DC.
- Heller, P. (2005b), « Pity the Finance Ministers: Issues in Managing a Substantial Scaling-up of Aid Flows », Document de travail du FMI, WP/05/180, FMI, Washington, DC.
- Hoekman, B. et S. Prowse (2005), « Policy Responses to Preference Erosion: From Trade Aid for Trade », document présenté lors de l'International Symposium on Preference Erosion: Impacts and Policy Responses, Genève, 13 et 14 juin 2005.

- Hubbard, M., A. Herbert et Y. Roumain (2000), *Evaluation of UE Assistance to ACP Banana Producers*, Rapport final financé par la Commission européenne, EVA-EU Association, Danemark.
- Limão, N. et A.J. Venables (2001), « Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade », *World Bank Economic Review*, 15, pp. 451-479.
- Nations Unies (2002), *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Nations Unies, New York.
- NERA (2004), Addressing the impact of preference erosion in bananas on Caribbean Countries – Rapport à l'intention du DFID, Londres.
- Odedokun, M. (2004), « Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence », *World Economy*, Vol. 27, pp. 239-63.
- OCDE (2001a), *Lignes directrices du CAD : Renforcer les capacités commerciales au service du développement*, Paris.
- OCDE (2001b), *Échanges et développement : Les enjeux*, Paris
- OCDE (2004), *Harmonisation, Alignement, Résultats: Bilan des progrès réalisés, défis à surmonter et opportunités à saisir*, DCD/CAD/EFF(2004)20/REV3, Paris.
- OCDE (2005a), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, DCD/CAD/EFF(2005)1/FINAL, Paris.
- OCDE (2005b), *Trade and Structural Adjustment Policies in Selected Developing Countries*, DCD/CAD/RD(2005)10RD2, Paris
- OCDE (2006), *Guiding Principles on Using Infrastructure to Reduce Poverty*, DCD/CAD(2006)1, Task Team on Infrastructure for Poverty Reduction (INFRAPOOR), Paris.
- OCDE (2006a), *Trade-Related Technical Assistance technique and Capacity Building: What Do Recent Thematic Evaluations Tell Us?*, COM/DCD/DEV(2006)1, Paris.
- OCDE (2006b), *Mettre l'accroissement de l'aide au service des résultats: Note de réflexion*, DCD/DAC(2006)10/REV2, Paris.
- OCDE (2006c), *Aid for Trade and Agro-Based Private Sector Development in Africa: Lessons from Tanzania and Zambia*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE/OMC (2005), 2005 Rapport conjoint OMC/OCDE sur l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce, OMC, Genève.

- OMC (2005), *Managing the Challenge of OMC Participation: 45 Case Studies*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rajan, R. et A. Subramanian (2005), « What undermines Aid's Impact on Growth? », National Bureau of Economic Research (NBER), Document de travail No. 11657, NBER, Cambridge, Massachusetts.
- Sauvé, P. (2005), « Economic Impact and Social Adjustment Costs of Accession to the World Commerce Organisation: Cambodia and Nepal », *Asia-Pacific Trade and Investment Review*, Vol. 1, No. 1.
- Siphana, S. (2003), « Trade Mainstreaming and PRSP – Lessons from the Experiences of Cambodia », document présenté lors de la Conférence régionale OCDE/Cambodge sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé en Asie, Phnom Penh, 2 et 3 décembre 2003.
- Sitoe, L. E. (2005), « Delivering Aid for Trade Effectively: Enhancing the Integrated Framework Model Mozambique Case Study », document présenté lors de la Réunion spéciale du CAD sur l'aide pour le commerce, 27 octobre 2005, Paris.
- Stiglitz, J. Et A. Charlton (2006), « Aid for Trade : A Report for the Commonwealth Secretariat », document présenté lors de la Réunion COMSEC/CNUCED sur l'aide pour le commerce, 21 et 22 mars 2006, Genève.
- US Agency for International Développement (2003), *Building Trade Capacity in the Developing World*, USAID Strategy, USAID, Washington, DC.
- Zedillo, E., P. Messerlin et J. Nielson (2005), *Commerce for Développement*, UN Millennium Project Task Force on Commerce, Earthscan, Londres.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2006 17 2 P) ISBN 92-64-02861-7 - n° 55328 2007

Objectif développement

L'aide au commerce

COMMENT LA RENDRE EFFICACE

Le commerce international a un fort potentiel pour favoriser le développement et réduire la pauvreté. L'un des moyens les plus efficaces de concrétiser ce potentiel est d'obtenir de réelles avancées en termes d'accès aux marchés. Mais pour renforcer les capacités commerciales des pays en développement les moins avancés de sorte qu'ils deviennent des acteurs plus dynamiques sur la scène économique mondiale, il est nécessaire de leur apporter un soutien sous de multiples formes. Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Hong-Kong en 2005, les ministres ont appelé à une expansion de l'« Aide au commerce » afin d'aider les pays en développement à mettre en œuvre les accords de l'OMC et à accroître leurs échanges, tout en reconnaissant que cette aide ne saurait se substituer à une amélioration de l'accès aux marchés dans les principaux domaines couverts par le Programme de Doha pour le développement. Or, la suspension des négociations à Genève pourrait offrir un sursis à mettre utilement à profit pour rendre l'aide au commerce pleinement opérationnelle pour la conclusion des négociations. Il importe donc de ne pas relâcher les efforts afin que l'aide au commerce soit en mesure de tenir ses promesses.

Cet ouvrage renseigne sur les montants que les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE consentent déjà au titre de l'aide en faveur d'activités liées aux échanges. Il évalue l'efficacité des programmes, et fait valoir que le renforcement de la responsabilité mutuelle au niveau local et la mise en place d'un mécanisme d'examen à l'échelle mondiale, en d'autres termes la mise en application de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, faciliteraient l'impact de l'aide au commerce. Il est impératif, en particulier, de renforcer l'appropriation locale et la gestion axée sur les résultats. Cela est essentiel pour que l'aide au commerce permette aux pays en développement et aux pays les moins avancés de bénéficier plus largement des avantages découlant du système commercial multilatéral et de se donner les moyens d'accroître effectivement leurs capacités dans le domaine des échanges.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/developpement/9264028617>

<http://www.sourceocde.org/echanges/9264028617>

<http://www.sourceocde.org/industriechanges/9264028617>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264028617>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

www.oecd.org

OCDE 

ÉDITIONS OCDE



9 789264 028616

ISBN 92-64-02861-7
43 2006 17 2 P