

L'AIDE POUR LE COMMERCE: DONNE-T-ELLE DES RÉSULTATS?

Le commerce peut être un puissant moteur pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté, mais beaucoup de pays en développement en tirent difficilement avantage.

Cela vaut en particulier pour les pays les moins avancés (PMA) qui, souvent, n'ont pas les capacités requises – sur le plan de l'information, des politiques, des procédures, des institutions et/ou de l'infrastructure – pour s'intégrer aux marchés mondiaux et faire face efficacement à la concurrence.

Pour remédier à ces problèmes de capacités, l'OMC a lancé un appel en vue d'accroître et d'améliorer l'Aide pour le commerce. Il a été recommandé de renforcer à la fois les aspects liés à la demande et la réponse des donateurs, tout en s'efforçant de combler l'écart entre la demande et la réponse aux niveaux national, régional et mondial.

En outre, l'OMC et l'OCDE mettent régulièrement l'Aide pour le commerce sous le feu des projecteurs afin de suivre ce qui est fait et ce qui ne l'est pas, déterminer là où il est nécessaire d'apporter des améliorations et évaluer si l'Aide pour le commerce produit ou non l'effet souhaité.

L'initiative Aide pour le commerce a contribué aux progrès considérables accomplis en un bref laps de temps. Les pays partenaires et les organismes donateurs inscrivent le commerce parmi leurs priorités dans leurs stratégies de développement, et les apports d'Aide pour le commerce sont en augmentation.

En fait, l'Aide pour le commerce a augmenté de 62 pour cent en valeur réelle entre la période de référence 2002-2005 et 2008, les engagements en 2008 atteignant au total 41,7 milliards de dollars EU. L'augmentation des engagements a été largement répartie entre les secteurs bénéficiant d'une Aide pour le commerce et entre les groupes de revenus.

La reprise progressive qui fait suite à la grave crise économique et l'exploitation continue des possibilités d'accès aux marchés – que le Programme de Doha pour le développement offrira à son terme – font ressortir à quel point il est souhaitable d'augmenter et d'améliorer l'Aide pour le commerce.

L'Aide pour le commerce peut donner une impulsion sur le court terme et avoir des effets sur le long terme en améliorant la capacité des entreprises établies dans les pays à faible revenu à exploiter les débouchés commerciaux. Elle conforte la contribution du commerce à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Pour maintenir la dynamique de l'Aide pour le commerce, il est nécessaire de renforcer le partenariat entre les gouvernements, les organisations régionales, le secteur privé, la société civile et la communauté du développement. Les travaux de l'OCDE et de l'OMC contribueront à atteindre cet objectif et visent à renforcer l'impact positif de l'initiative Aide pour le commerce en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

QU'EST-CE QUE L'AIDE POUR LE COMMERCE?

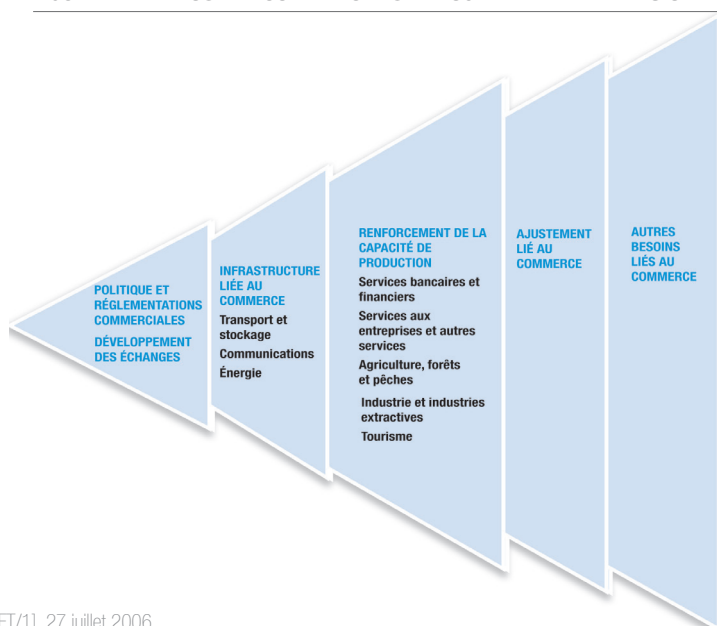
L'initiative Aide pour le commerce a pour but d'aider les pays en développement à surmonter les déficiences structurelles et le manque de capacités qui limitent leur aptitude à tirer le meilleur parti des débouchés commerciaux. Au moment de conclure ses travaux en 2006, l'Équipe spéciale de l'OMC chargée de l'Aide pour le commerce déclarait que:

“L'Aide pour le commerce vise à aider les pays en développement à accroître leurs exportations de biens et de services, à s'intégrer dans le système commercial multilatéral et à tirer parti de la libéralisation des échanges internationaux et de l'élargissement de l'accès aux marchés.”¹

L'Aide pour le commerce n'est pas un nouveau fonds mondial pour le développement ni une nouvelle catégorie d'aide. Au contraire, elle fait partie intégrante des programmes ordinaires d'aide publique au développement (APD). Les donateurs fournissent, en fait, depuis de nombreuses années, de grandes quantités d'aide aux programmes liés au commerce. Pendant tout ce temps, les domaines visés se sont considérablement multipliés. Au cours des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay de 1986 à 1994, l'assistance liée au commerce avait essentiellement pour but d'apporter un soutien technique afin d'aider les pays en développement à négocier et mettre en œuvre les accords commerciaux. Par la suite, la portée de cette assistance s'est élargie pour inclure le renforcement des capacités du côté de l'offre, s'agissant par exemple du développement du secteur privé et de l'infrastructure liée au commerce. À l'heure actuelle, le programme de travail porte également sur l'ajustement structurel lié au commerce ainsi que sur

d'autres besoins liés au commerce (figure 1). En d'autres termes, l'Aide pour le commerce est une démarche globale qui réunit différents thèmes en un cadre unique.

FIGURE 1. AIDE POUR LE COMMERCE: UN PROGRAMME EN EXPANSION



1. Recommandations de l'Équipe spéciale de l'OMC chargée de l'Aide pour le commerce [WT/AFT/1], 27 juillet 2006.

Le commerce n'est pas un "secteur" – il comprend un large éventail d'activités et englobe non seulement les marchandises, mais aussi les services. C'est pourquoi l'Aide pour le commerce a une portée qui est elle aussi large et qui n'est pas facile à définir. C'est la raison pour laquelle l'initiative Aide pour le commerce est axée sur l'établissement d'objectifs et la production de résultats, par exemple le renforcement des capacités commerciales, l'amélioration des perspectives de croissance et la réduction de la pauvreté. Elle a pour objet de compléter les réformes commerciales (multilatérales, régionales ou nationales) et de promouvoir une répartition plus équitable des avantages globaux entre les pays en développement et à l'intérieur de ces pays. L'initiative est guidée par la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, qui souligne que l'appropriation locale est l'un des facteurs clés pour que l'aide soit efficace.

Par conséquent:

"Les projets et programmes devraient être considérés comme relevant de l'Aide pour le commerce si les activités ont été identifiées comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire." [...] Par ailleurs, des critères [...] précis sont nécessaires pour assurer un suivi global fiable des activités liées à l'Aide pour le commerce et [...] évaluer le caractère additionnel de l'aide."

The benchmarks for measuring the volume of aid-for-trade flows and assessing additionality comprise ODA for:

- **assistance technique liée au commerce:** Par exemple, aider les pays à élaborer des stratégies commerciales, à négocier des accords commerciaux et à les mettre en œuvre;
- **infrastructure liée au commerce:** Par exemple construction de routes, de ports et de réseaux de télécommunication pour mettre les marchés intérieurs en relation avec l'économie mondiale;
- **renforcement de la capacité de production (y compris le développement du commerce):** Par exemple, octroi d'un soutien pour que les industries et les secteurs mettent à profit leurs avantages comparatifs et diversifient leurs exportations;
- **assistance à l'ajustement lié au commerce:** Aider les pays en développement à faire face aux coûts de la libéralisation du commerce, par exemple abaissement des droits de douane, érosion des préférences ou détérioration des termes de l'échange;
- **autres besoins liés au commerce:** S'ils sont mentionnés comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies nationales de développement des pays partenaires.

POURQUOI L'AIDE POUR LE COMMERCE EST-ELLE IMPORTANTE?

Des données probantes multiples et toujours plus nombreuses attestent de l'existence de corrélations positives entre l'ouverture au commerce et les résultats économiques, ce qui, selon le rythme et le schéma de la croissance, est important pour parvenir à une réduction continue de la pauvreté. C'est ce que l'on constate dans les pays en développement qui ont réussi à tirer avantage de l'expansion des marchés mondiaux. Une réduction continue des obstacles au commerce – concernant en particulier les produits manufacturés – a permis à ces pays de s'intégrer rapidement aux marchés mondiaux grâce à une industrialisation tirée par les exportations, et par là même de prendre part à la prospérité générée par la mondialisation.

Cependant, l'ouverture des régimes commerciaux et l'élargissement de l'accès aux marchés ne suffisent souvent pas pour que les pays en développement – et en particulier les PMA – puissent bénéficier et tirer profit de tous les avantages potentiels de la libéralisation des échanges. Pour cela, ces pays ont besoin d'une aide afin de renforcer leurs capacités commerciales. Il ne fait aucun doute que cela peut parfois exiger de douloureux ajustements structurels. Sur le plan interne, les pays doivent commencer par faire ce qui est bon pour leur économie, par exemple mettre en place des cadres économiques sains,

promouvoir des environnements favorables aux entreprises, développer les ressources humaines et faire en sorte que les plus vulnérables soient protégés.

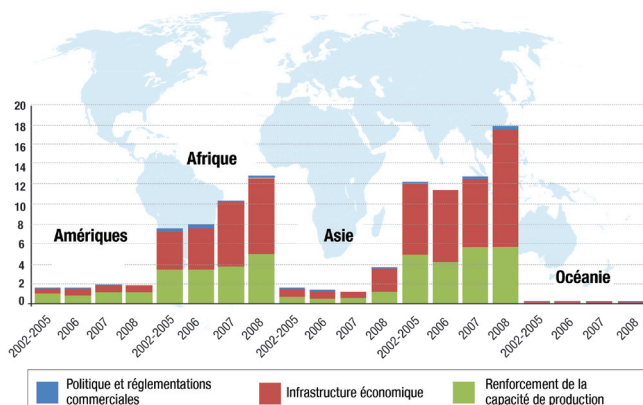
L'Aide pour le commerce offre un cadre cohérent à l'appui de ce large éventail d'objectifs. Ce faisant, elle peut aider les pays en développement à se développer et à mettre en place des stratégies globales axées sur les exportations qui profiteront aux populations pauvres. Pour être couronnées de succès, ces stratégies de croissance doivent englober de nombreux domaines – dont un grand nombre "à l'intérieur des frontières". C'est pour eux la seule manière de garantir une répartition équitable des avantages procurés par la croissance des exportations.

Le renforcement des liens entre le commerce et le développement humain fait largement partie du programme de développement plus vaste. En particulier, il fait partie intégrante du partenariat mondial pour le développement dont un aperçu ressort des Objectifs du Millénaire pour le développement (Objectif n° 8). L'Aide pour le commerce sert d'appui à ces objectifs en renforçant les corrélations positives entre le commerce, la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

QUEL EST LE MONTANT DE L'AIDE POUR LE COMMERCE?

L'initiative Aide pour le commerce a permis de réaliser en peu de temps des progrès remarquables: de plus en plus, les pays partenaires inscrivent

FIGURE 2: RÉPARTITION RÉGIONALE ET SECTORIELLE DE L'AIDE POUR LE COMMERCE (ENGAGEMENTS EN DOLLARS EU DE 2008, MOYENNE DE LA PÉRIODE 2002-2005, ANNÉES 2006, 2007 ET 2008)



Source: OECD Creditor Reporting System

le commerce parmi les priorités dans leurs stratégies de développement et clarifient leurs besoins en établissant des plans opérationnels.

Les donateurs améliorent la fourniture de l'Aide pour le commerce et augmentent les ressources qui lui sont consacrées. En 2007, l'Aide pour le commerce a augmenté de plus de 20 pour cent sur l'année en valeur réelle par rapport à la période de référence 2002-2005. Elle a ensuite de nouveau augmenté, de 35 pour cent, en 2008. Le montant total des nouveaux engagements des donateurs bilatéraux et multilatéraux en 2008 a atteint 41,7 milliards de dollars EU, auxquels s'ajoutent 25,7 milliards de dollars EU de financement non concessionnel lié au commerce. De plus, les calculs semblent indiquer des taux de décaissement élevés au titre des engagements – c'est à dire que les annonces de contributions sont honorées au fur et à mesure des dépenses.

Les donateurs sont également en train d'honorer leurs promesses de contribution au titre de l'Aide au commerce, ce qui – d'après leurs plans de dépenses indicatifs – se traduira par une croissance continue de l'Aide pour le commerce sur le moyen terme.

La plus grande partie de l'Aide pour le commerce continue d'aller vers l'Asie (44 pour cent), bien que les flux en direction de

l'Afrique (35 pour cent) augmentent eux aussi régulièrement (*figure 2*). Dans l'ensemble, la répartition de l'aide entre les différentes catégories liées au commerce est demeurée relativement stable au cours de cette période: les augmentations ont été comparables pour l'infrastructure économique et le

renforcement de la capacité de production, les programmes de développement du commerce ont bénéficié d'un soutien important et l'assistance technique pour le renforcement des capacités humaines et institutionnelles en matière de politique et de réglementations commerciales a diminué.

L'AIDE POUR LE COMMERCE DONNE-T-ELLE DES RÉSULTATS?

Face à la plus grave crise économique survenue depuis des générations, les parties prenantes ont plus que jamais intérêt à déterminer si l'initiative Aide pour le commerce donne ou non les résultats souhaités. En particulier, les stratégies commerciales que les pays se sont appropriées et les programmes liés au commerce financés par les donateurs renforcent-ils réellement la capacité d'améliorer les résultats commerciaux et réduisent-ils la pauvreté? Comment savoir si nous sommes sur la bonne voie? Comment apprendre de nos échecs? Comment constituer un corpus des pratiques optimales? Telles sont les questions que posent les parties prenantes dans les pays développés comme dans les pays en développement.

Il ne sera jamais facile de mesurer l'impact de l'Aide pour le commerce, à cause de la difficulté à vérifier l'hypothèse inverse (c'est à dire ce qui se passerait en l'absence d'intervention) ainsi que d'autres facteurs (politiques, économiques ou sociaux) qui pourraient intervenir. C'est pourquoi la réalisation d'études de cas sur la relation entre l'Aide pour le commerce et les résultats commerciaux constitue un moyen utile de déterminer ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, là où il faut apporter des améliorations et le type d'incidences que peut avoir l'Aide pour le commerce. À ce jour, ces études de cas sont en nombre limité et il est nécessaire d'en réaliser davantage. Les études sur les liens entre le commerce, la croissance et la pauvreté sont beaucoup plus

nombreuses, mais il faut maintenant les compléter en s'efforçant de mesurer et d'évaluer les résultats.

Un certain nombre de donateurs ont récemment évalué leurs programmes et la plupart sont arrivés à la conclusion que ces programmes ont probablement eu des effets directs sur le volume (la croissance) des exportations, mais que ces effets sont difficilement démontrables. Les résultats positifs les plus fréquemment mentionnés sont une meilleure compréhension de la contribution potentielle du commerce au développement, une meilleure connaissance des questions commerciales et le renforcement du dialogue national.

Il existe un consensus croissant sur les avantages réels et globalement positifs que les pays peuvent retirer de l'ouverture de leur économie, malgré les divergences de vues entre les chercheurs concernant le "comment" et le "pourquoi". D'ailleurs, les faits observés montrent clairement qu'une plus grande ouverture est un facteur important de croissance et qu'elle est un élément clé d'un développement réussi. En encourageant cette ouverture et en remédiant aux obstacles qui peuvent en empêcher les retombées positives dans l'ensemble de l'économie, l'Aide pour le commerce a un rôle de soutien essentiel à jouer.

QUELLES SONT LES BONNES PRATIQUES?

L'Aide pour le commerce se heurte à maintes difficultés inhérentes à toutes les formes de fourniture et de gestion de l'aide, mais sa fourniture, pour être efficace, pose cinq grands problèmes en particulier, à savoir:

→ **Établir la bonne coordination: intégrer le commerce dans les stratégies nationales de développement**

Le commerce s'étend à tous les secteurs de l'économie. Son intégration est indispensable en raison de sa complexité et de son interdépendance avec le développement global d'un pays. L'essentiel est de trouver le moyen de prendre cette interdépendance en compte en intégrant le commerce dans les plans de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté au niveau national. La plupart des gouvernements sont conscients du rôle crucial du commerce, mais ils ne sont pas aussi nombreux à mettre en place des stratégies opérationnelles qui visent à exploiter en l'anticipant le potentiel d'intégration dans des systèmes commerciaux régionaux et multilatéraux pour favoriser la croissance économique et le développement. Or, si le commerce n'apparaît pas comme une priorité dans la stratégie nationale, la communauté des donateurs se concentrera sur d'autres besoins correspondant aux priorités nationales. Identifier les besoins en matière d'Aide pour le commerce ne suffit pas; il faut les exprimer de manière efficace sur le plan opérationnel, et il faut pour cela, dans un contexte plus large, que s'instaure un dialogue efficace entre le gouvernement dans son ensemble et les parties prenantes pour formuler une politique en matière de commerce et de développement qui exploite les synergies et atténue autant que possible les incohérences entre le programme de développement du commerce et les autres politiques économiques et sociales. Dans le cas des PMA, le Cadre intégré renforcé peut jouer un rôle capital à cet égard.²

→ **Besoins ou difficultés contraignantes: poser le bon diagnostic**

Les pays en développement pâtissent généralement de contraintes multiformes du côté de l'offre, telles qu'une infrastructure déficiente, un accès limité au financement et à la technologie, et une insuffisance de ressources humaines et institutionnelles. Il est cependant irréaliste de s'attaquer à tous ces besoins

à la fois pour des raisons tenant à l'économie politique, à la capacité du pays et aux possibilités de financement. En fait, même lorsqu'il est possible d'obtenir un financement de l'extérieur, la capacité d'absorption du pays est souvent limitée. Il est donc impératif de hiérarchiser les difficultés qui entravent le développement du commerce et de structurer l'Aide pour le commerce de telle sorte qu'elle soit axée sur la suppression des blocages qui semble la plus apte à développer le commerce et doper la productivité. Cristalliser l'attention sur des actions prioritaires exige une impulsion politique et ne peut se faire sans un travail d'analyse réalisé conjointement par les fonctionnaires nationaux, les représentants du secteur privé, les universitaires et d'autres experts, et sans la participation active de la communauté du développement à un programme de réformes.

→ **Concevoir la bonne politique économique: le caractère réaliste des réformes**

Une intégration réussie dans l'économie mondiale exige des réformes considérables. Il est très rare que les principales difficultés soient uniquement d'ordre matériel et qu'elles puissent être réglées par quelques gros investissements dans l'infrastructure. La réforme du commerce peut menacer des intérêts en place. Lorsqu'ils établissent leurs stratégies d'Aide pour le commerce, les réformateurs doivent avoir également pour objectif de renforcer la mobilisation en faveur des réformes. Il est de la plus haute importance à cet égard d'associer le secteur privé. Il est nécessaire d'intégrer pleinement dans les plans de mise en œuvre des considérations telles que la détermination de la bonne séquence des réformes, l'application de politiques complémentaires pour amplifier l'impact du commerce sur la croissance et la pauvreté, le pilotage des projets pour en démontrer les avantages et les réformes associées bénéficiant d'une aide à l'ajustement afin de garantir l'efficacité de l'Aide pour le commerce.

→ **Assurer la bonne exécution: la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide**

L'expérience acquise dans le secteur public des pays en développement comme des pays développés a montré que les programmes d'assistance

2. Le Cadre intégré renforcé est une initiative menée par six institutions multilatérales (Banque mondiale, CNUCED, FMI, ITC, OMC et PNUD). Il a pour but d'intégrer le commerce dans la stratégie de développement des PMA et de favoriser la prestation de l'assistance technique liée au commerce en réponse aux besoins identifiés par chaque PMA. Voir <http://www.integratedframework.org/>.

complexes peuvent – s'ils sont mal conçus – absorber une grande quantité de ressources administratives et surcharger des capacités humaines et institutionnelles déjà utilisées au maximum. Ce qui avait initialement pour but d'aider finit en fait par gêner. Au cours des deux dernières décennies, la communauté du développement a constitué un corpus de plus en plus riche de bonnes pratiques pour fournir une aide efficace. Les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide tels que l'appropriation locale, l'harmonisation et l'alignement, la gestion des résultats et la responsabilité mutuelle – doivent sous-tendre la conception et la mise en œuvre de projets et programmes efficaces d'aide pour le commerce.

→ Déterminer la bonne dimension régionale: le renforcement des capacités

Les projets régionaux – par exemple la construction d'une infrastructure transfrontières – peuvent être de puissants catalyseurs de la croissance

économique. Le fait de s'attaquer aux contraintes pesant sur l'offre au niveau régional, s'agissant par exemple des infrastructures de transport, de la facilitation des échanges et des normes, peut favoriser des économies d'échelle et diminuer la vulnérabilité aux chocs exogènes en diversifiant les marchés d'exportation. Dans certaines régions, cependant, on constate une absence de demandes et de priorités clairement formulées, un manque de cohérence entre les programmes nationaux et régionaux ou un défaut de coordination efficace, ce qui empêche les pays en développement de recueillir pleinement les avantages potentiels du commerce régional. C'est pourquoi l'Aide pour le commerce doit s'attaquer aux difficultés majeures au niveau régional et renforcer les capacités institutionnelles et humaines à ce même niveau.

ET ENSUITE?

L'initiative Aide pour le commerce parvient à mobiliser une aide plus abondante et de meilleure qualité pour le commerce. Toutefois, le maintien de sa dynamique, compte tenu en particulier de la crise économique, dépend de la mise en œuvre du programme de travail arrêté pour 2010-2011, et plus largement de trois domaines prioritaires:

→ Donner plus de poids aux arguments

Il importe de montrer que l'Aide pour le commerce en vaut la peine. Il faut mettre davantage l'accent sur la collecte de données qui attestent de l'incidence positive de l'Aide pour le commerce sur les résultats commerciaux, données qui devraient inclure des résultats démontrant la relation entre l'ouverture du commerce d'une part, les gains de bien-être et la réduction de la pauvreté de l'autre. En outre, il importe de montrer que l'Aide pour le commerce s'inscrit dans un ensemble plus vaste qui englobe la coopération internationale, l'amélioration de la cohérence entre les politiques et une approche du développement économique et de la réduction de la pauvreté qui mobilise le gouvernement dans son ensemble.

→ Gérer les résultats

Comme le souligne le rapport conjoint de l'OCDE et de l'OMC intitulé "Aide pour le commerce – Panorama 2009", des progrès ont été accomplis dans la fourniture de l'Aide pour le commerce. Toutefois, il reste encore à faire. L'appropriation par les pays de l'Aide pour le commerce (y compris au-delà du ministère du commerce) et une gestion axée sur les résultats sont loin d'être appliquées de manière systématique. La participation active du secteur privé – indispensable pour identifier les véritables obstacles qui entravent le

commerce ainsi que pour susciter chez les fonctionnaires locaux le sens de la responsabilité des résultats – laisse aussi à désirer.

→ Obtenir la bonne information

Le programme d'action d'Accra de 2008 insiste sur la nécessité d'améliorer la responsabilité mutuelle et d'instituer des mesures incitatives pour suivre et évaluer efficacement les résultats du développement. À mesure que les activités visant à renforcer les capacités commerciales des pays en développement reçoivent de plus en plus d'aide, des données concrètes démontrant l'efficacité de ces activités acquièrent une importance cruciale. Il faut en apprendre davantage sur ce qui donne ou non de bons résultats et en trouver la raison, en se fondant sur l'expérience des pays en développement qui à la fois réussissent et s'efforcent de tendre la main à d'autres pays en développement. Nous avons besoin d'indicateurs pour suivre la mise en œuvre et l'impact de l'Aide pour le commerce. En outre, les renseignements relatifs aux résultats devraient faire partie intégrante de la gestion des activités relatives à l'Aide pour le commerce. Obtenir la bonne information est donc absolument indispensable.

L'OCDE et l'OMC attachent une grande importance à ce programme et continueront de collaborer étroitement l'une avec l'autre et avec d'autres parties prenantes afin que l'Aide pour le commerce devienne un instrument efficace pour instaurer une économie mondiale plus solide, plus saine et plus équitable.

POUR EN SAVOIR PLUS

OCDE (2006), *L'Aide pour le commerce: Comment la rendre efficace*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Dynamiser les échanges: Les enjeux du développement dans le système commercial multilatéral*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Assistance technique liée au commerce: Que nous apprennent les évaluations récentes?*, OCDE, Paris.

OCDE/OMC (2007), *Aid for Trade at a Glance 2007*, OCDE, Paris.

OCDE/OMC (2009), *Aide pour le commerce: Panorama 2009*, OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Vaincre la pauvreté grâce au commerce: Quel rôle pour l'aide à l'appui des échanges*, OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Binding Constraints to Trade Expansion: Aid for Trade Objectives and Diagnostics Tools*, OCDE, Paris.

OCDE (2010), *Increasing the Impact of Trade Expansion on Growth: Lessons from Trade Reforms for the Design of Aid for Trade*, OCDE, Paris.

Site de l'OCDE: www.oecd.org/dac/aft

Site de l'OMC: www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/a4t_f/aid4trade_f.htm

Pour de plus amples informations au sujet de ce document ou de l'initiative Aide pour le commerce, veuillez vous adresser à:

Frans Lammersen, OCDE, adresse: frans.lammersen@oecd.org ou tél.: +33 1 45 24 89 88

Jean Jacques Hallaert, OCDE, adresse: jean-jacques.hallaert@oecd.org ou tél.: +33 1 45 24 13 82

Michael Roberts, OMC, adresse: michael.roberts@wto.org ou tél.: +41 22 739 5747



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

