

ILEAP

INTERNATIONAL LAWYERS AND
ECONOMISTS AGAINST POVERTY

JEICP

JURISTES ET ECONOMISTES
INTERNATIONAUX CONTRE LA PAUVRETÉ



L'aide au Commerce après la conférence ministérielle de Hong Kong : Guide introductif

Document de Référence No. 8

Avril 2006

Le présent document a pour seul objet de fournir des informations d'ordre général, et ne doit pas servir de base pour un éventuel conseil juridique, pas plus qu'il n'est destiné à se substituer à ce dernier. Ce document fait partie d'une série d'initiatives sur l'Aide au Commerce mises en place par l'organisation JEICP - Juristes et Economistes internationaux contre la Pauvreté – et par le German Marshall Fund des Etats-Unis (GMF). Il a été rédigé par Claire Healy (en sa qualité de membre trans-atlantique du GMF), Dominique Njinkeu, Directeur Exécutif de JEICP et Hugo Cameron (JEICP). Les opinions exprimées dans la présente publication ne doivent pas être attribuées à JEICP ou au GMF, ni à leur Conseil d'Administration respectif, aux bailleurs de fonds, ou aux institutions associées. Tout commentaire peut être transmis au secrétariat de JEICP (dominique.njinkeu@ileap-jeicp.org) Pour de plus amples informations sur JEICP, consulter le site www.ileap-jeicp.org

«L'AIDE AU COMMERCE » APRES LA CONFERENCE MINISTERIELLE DE HONG KONG.

La présente communication se propose de fournir aux différentes parties prenantes, qui n'auraient peut-être pas été suffisamment impliquées dans le débat relatif à l'Aide au commerce, des informations documentaires sur le sujet et des précisions sur les points ayant soulevés des divergences de vue ainsi que l'état actuel du débat politique. Notre souhait est que ce document permette à chaque partie prenante de s'activer, de faire entendre sa voix et prendre part à la mise au point d'une question hautement importante pour l'avenir des pays en développement, notamment des Pays les moins avancés (PMA), des économies faibles et vulnérables, et plus globalement, du système commercial mondial. L'initiative de l'Aide au commerce est en cours d'élaboration, et il est grand temps de s'y impliquer pour pouvoir participer à la conception de ce programme.

I. QU'EST-CE QUE L'AIDE AU COMMERCE?

Pour que le Cycle de Doha pour le Développement mis en place par l'OMC atteigne son objectif, à savoir, promouvoir le développement dans les pays à faible revenu, notamment dans les PMA et dans les économies faibles et vulnérables, il sera nécessaire d'aller au-delà de la mise en œuvre des fameuses mesures de libéralisation commerciale actuellement en discussion. Ces pays auront préalablement besoin d'assistance pour atteindre un niveau leur permettant de tirer avantage de l'accès accru au marché. Leur capacité de production de biens et leur aptitude à les acheminer vers des marchés doivent être renforcée, les infrastructures inadéquates réhabilitées et les capacités institutionnelles et humaines renforcées pour qu'ils puissent tirer le meilleur parti d'un nouveau système commercial mondial libéralisé.

L'expression « Aide au commerce » est en fait un terme générique couvrant cette activité. La *Déclaration de Hong Kong* (OMC) stipule clairement que l'Aide au commerce (A4T) doit être destinée à aider les pays en développement, notamment les PMA, à renforcer leurs capacités d'offre et à optimiser les infrastructures à vocation commerciale dont ils ont besoin pour mettre en œuvre et tirer profit des Accords de l'OMC et, plus globalement, pour étendre leur réseau commercial (voir Annexe A pour des extraits spécifiques de la Déclaration). L'Aide au commerce n'est pas un concept nouveau. Il existe déjà des initiatives visant à aider les pays pauvres à mieux exploiter les opportunités commerciales et faire face aux coûts liés à la participation au système commercial multilatéral. Parmi elles figurent, le Cadre intégré pour l'Assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (IF) – une collaboration de six agences multilatérales centrées sur les PMA -, le Programme conjoint et intégré d'Assistance technique en faveur des Pays les moins avancés – une synergie de trois agences multilatérales centrées sur l'Afrique – et le Mécanisme d'Intégration commerciale du FMI (voir Annexe B pour plus de détails sur ces différents programmes).

Le défi – et l’opportunité – est désormais de mettre en place un ensemble d’instruments cohérents aptes à fournir une assistance susceptible d’aider les pays à faible revenu à s’engager dans un système commercial de plus en plus avantageux, permettant de promouvoir la croissance économique et de générer les ressources nécessaires pour réduire la pauvreté et à être maîtres de leur propre développement. Pour que l’Aide au commerce soit considérée comme un succès, les producteurs et les commerçants doivent en ressentir les retombées économiques directes.

L’on s’accorde généralement sur le fait que l’Aide au commerce est un adjuvant – non un substitut – à des règles commerciales équitables et à des marchés plus ouverts. Et qu’en outre, elle doit relever les défis spécifiques identifiés par les bénéficiaires, plutôt que débarquer avec une liste stéréotypée de règles à appliquer par ces pays pour s’intégrer adéquatement dans un programme de libéralisation.

L’on compte à ce jour plusieurs tentatives de classification des différentes composantes de l’Aide au commerce. Certaines définitions « plus étroites » incluent l’assistance dans la mise en œuvre des nouveaux engagements prévus dans le cycle de Doha, dans le respect des engagements pris lors des cycles précédents, et dans la compensation des coûts de mise en œuvre des Accords de l’OMC affectant certains pays en développement dans le court terme, tout en bénéficiant aux autres dans l’ensemble (par exemple, les coûts liés à l’érosion des préférences). Des définitions plus larges vont au-delà du cadre des accords commerciaux pour inclure les efforts visant le renforcement des capacités commerciales et l’appui au développement du secteur privé, ainsi que le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles. La plus vaste définition inclut l’amélioration des infrastructures.

Les éléments clés susceptibles d’être intégrés dans l’Aide au commerce sont :

- l’aide destinée à faire face aux coûts d’ajustement et de mise en œuvre relatifs au système commercial multilatéral et aux accords commerciaux spécifiques ;
- l’aide à l’élaboration des politiques commerciales nationales et à la participation au processus d’établissement des règles ;
- l’aide au renforcement des capacités commerciales et à la levée des contraintes de l’offre ;
- l’aide destinée aux infrastructures commerciales et à la facilitation de échanges.

Certains redoutent que l’Aide au commerce ne soit que la dernière trouvaille, et qui se bornera à définir les raisons pour lesquelles un pays a besoin d’aide. L’on peut pratiquement tout dire pour contribuer au renforcement des capacités commerciales d’un pays. Les routes, lorsqu’il s’agit de route commerçante contrairement à un tronçon de réseau routier classique ? La faim et la pauvreté sont une tragédie sociale – et une main-d’œuvre affamée et malade constitue aussi une contrainte de capacité qui nuit l’activité commerciale. Toute catégorisation de l’Aide au commerce doit prendre en compte ces limites floues.

Cependant si elle est compartimentée, l'Aide au commerce pourrait comporter, entre autres, l'assistance technique, l'éducation et la formation, les réformes institutionnelles, la création d'entreprises, la promotion des exportations, l'ajustement monétaire, la productivité agricole, les réformes douanières, le respect des normes, la construction des routes et des ports, l'accès au capital, et l'investissement étranger. Ces activités sont actuellement conduites ou supervisées par plusieurs agences internationales et bon nombre d'institutions gouvernementales, tant dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires.

Pour mettre en place un mécanisme – ou des mécanismes – d'Aide au commerce efficace, il faut se focaliser sur les voies et moyens permettant de fournir ces activités de façon plus cohérente, sur la base des besoins rigoureusement définis par le pays bénéficiaire, et de manière à renforcer les capacités intérieures des pays et à déboucher sur une amélioration du commerce et de la croissance ainsi que sur la réduction de la pauvreté. (Pour plus de détails sur les éléments clés de l'Aide au commerce, consulter l'Annexe C.)

II. POURQUOI MAINTENANT ?

L'Aide au commerce est mise sur le devant de la scène pour trois raisons principales: l'aide accrue au développement étranger s'est traduite par une analyse plus minutieuse de l'efficacité de l'aide extérieure ; l'existence d'un noyau de projets et programmes liés aux commerce pouvant servir de base ainsi qu'un consensus international croissant sur leur rôle dans le développement ; puis enfin et de façon plus immédiate, dans le souci de promouvoir le volet développement du Programme de Doha pour le Développement, l'OMC a mis sur pied en février 2006 un Groupe de travail chargé de mener des consultations et formuler des recommandations d'ici juillet 2006 en vue de la mise au point d'un ou de plusieurs mécanismes efficaces d'Aide au commerce.

Plus d'appui et d'attention sur l'efficacité de l'Aide

En 2004, l'Aide publique au développement (APD) a augmenté de 5,9%, atteignant presque 80 milliards de dollars américains. Les promesses d'augmentation de ce chiffre – de l'ordre de 50 milliards à l'horizon 2010 – ont induit une analyse plus minutieuse de l'efficacité globale de l'aide et suscité un débat houleux quant aux meilleures méthodes de répartition des ressources. Au cours de leur collecte des données, l'OMC et l'OCDE ont constaté une augmentation graduelle de l'APD en faveur du renforcement des capacités depuis 2000¹. Plusieurs personnes estiment que cela demeure largement insuffisant, mais toujours est-il qu'il s'agit déjà là d'une bonne base. (Voir annexe D pour plus d'informations).

2005 : Une année entière de sommets internationaux et d'études approfondies pour reconnaître le rôle du commerce dans le développement

En dépit du travail effectué sur ce concept pendant de nombreuses années par plusieurs experts et malgré l'intégration des éléments de l'Aide au commerce dans diverses

¹ Pour plus d'informations sur l'APD, consulter le lien sur le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE dans le site : www.oecd.org/dac.

initiatives d'assistance liée au commerce et au renforcement des capacités, l'année 2005 aura véritablement marqué l'introduction de l'Aide au commerce dans les débats internationaux. Tout d'abord, elle est considérée comme l'année où les pays en développement, notamment ceux d'Afrique, ont reçu une réelle attention en ce sens que les puissances mondiales se sont elles-mêmes décidées à faire en sorte que les retombées du système commercial mondial soient réparties de façon plus équitable. L'on s'accordait donc sur la nécessité d'une aide accrue et d'un allègement plus conséquent de la dette afin d'aider les pays pauvres à mieux préserver leurs ressources propres ; de même, le commerce était reconnu comme un moyen essentiel de génération de ressources nouvelles et durables pour le développement. Les différentes conférences internationales d'élaboration des politiques ayant émaillées 2005 ont accordé une grande priorité à l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial en tant que moyen de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il est devenu clair que l'appui à l'amélioration de l'offre constituait pour plusieurs pays à faible revenu une étape cruciale vers cet objectif.

L'année a commencé avec la publication des rapports du Projet du Millénaire des Nations Unis proposant un plan d'action en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement². Le rapport sur le commerce a abouti à la conclusion selon laquelle la mise sur pied d'un fonds temporaire d'aide au commerce constituait une priorité pour les acteurs du commerce et les partenaires au développement. A mesure que l'année avançait, plusieurs rencontres internationales de haut niveau focalisaient l'accent sur le sort des marginalisés du système commercial actuel. Au mois de mars, la Commission du Royaume Uni pour l'Afrique rendait public son rapport qui mettait en exergue l'urgence en faveur du continent d'une action réparatrice.

Les rencontres des leaders du G8 à Gleneagles en juillet et des 140 Chefs d'Etat au Sommet des Nations Unies de septembre ont toutes débouché sur une déclaration appelant à une action supplémentaire, notamment à la conclusion satisfaisante du cycle commercial de Doha et à un appui accru au commerce et au renforcement des capacités commerciales. Au cours de ces rencontres, il a été admis que la conception et la fourniture de l'initiative d'Aide au commerce devraient être étroitement associée aux négociations commerciales de l'actuel cycle de Doha. Toutefois, l'OMC n'avait pas reçu mandat de ses membres pour initier formellement un débat sur l'Aide au commerce – jusqu'à la conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. Lors de ces assises, l'Aide au commerce a été incorporée dans la Déclaration officielle de la conférence ministérielle – « Paragraphe 7 » - avec pour instruction de mettre en place un groupe de travail sur l'Aide au commerce.

Le Groupe de Travail de l'OMC sur l'Aide au Commerce

Le Groupe de Travail sur l'Aide au commerce mis sur pied par l'OMC est chargé de mener de larges consultations et soumettre, d'ici juillet 2006, des rapports assortis de recommandations sur l'éventuelle configuration d'un mécanisme efficace d'Aide au commerce. Dans le même temps, le Directeur Général de l'OMC a été chargé d'effectuer

²Pour plus de détails sur le Projet du Millénaire, visiter le site <http://www.unmillenniumproject.org>.

des consultations sur des mécanismes de financement adéquats, dont le rapport est également attendu en juillet 2006. Nous sommes actuellement en avril. Il est donc temps pour toutes les parties prenantes de s'associer au débat pour pouvoir s'assurer que leurs préoccupations sont soulevées, prises en compte et abordées, aussi bien par le Groupe de Travail de l'OMC que par les autres instances. Plusieurs parties prenantes n'ont pas encore été pleinement impliquées dans les débats, notamment les décideurs des pays en développement et le secteur privé – les petits agriculteurs – les entrepreneurs et les multinationales pourtant tous de potentiels bénéficiaires des retombées de l'Aide au commerce.

Le Groupe de Travail sur l'Aide au commerce a tenu ses premières réunions à Genève les 03 et 20 mars. Treize des membres de ce Groupe de Travail représentent des collectifs de négociations clés et des Membres ayant des intérêts dans l'Aide au commerce, ce sont ; la Barbade, le Brésil, le Canada, la Chine, la Colombie, l'Union européenne, le Japon, l'Inde, la Thaïlande, les Etats-Unis et les coordonnateurs du groupe des Etats Africains, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le Groupe africain, et le Groupe des Pays les moins avancés (PMA). Dans l'Union européenne, sont particulièrement intéressés par l'Aide au commerce, le Royaume Uni, le Danemark et la Suède. Le Représentant permanent de Suède, l'Ambassadeur Mia Horn Af Rantzien, préside ce Groupe de Travail à titre personnel. Les Membres sont représentés par leurs ambassadeurs à l'OMC qui peuvent, dans un souci de cohérence, s'adjoindre un autre ressortissant de leur pays lors des réunions du Groupe de Travail.

Ayant conscience de l'ampleur de la tâche qui les attend, les membres du Groupe de travail ont convenu de commencer leur mission par un inventaire des programmes d'assistance au développement à caractère commercial en cours avant de réfléchir sur une approche de structuration plus efficace à l'avenir. Alors que la structure de consultation établit un distinguo entre la qualité de l'Aide au commerce et sa fourniture (sous l'égide du groupe de travail) et la quantité des ressources de l'Aide au commerce (sous les auspices du Directeur Général Lamy), les débats quant à eux, se poursuivent de façon concomitante.

III. QUEL RAPPORT EXISTE T-IL ENTRE L'AIDE AU COMMERCE ET LE PROGRAMME DE DOHA INITIE PAR L'OMC

Le rapport entre l'Aide au commerce et le Programme de Doha pour le Développement lancé par l'OMC est au mieux floue, et au pire, problématique. Beaucoup se demandent pourquoi l'OMC a mandaté un groupe de travail pour plancher sur l'Aide au commerce alors qu'elle a pour mission de édicter des règles commerciales, et non de superviser l'exécution des programmes d'aide. Par ailleurs, l'OMC a une mission d'harmonisation et un rôle de supervision. Ces deux visions opposées peuvent être caractérisées de la manière suivante :

- L'Aide au commerce ne devrait pas faire partie du Programme de l'OMC

Une vision prétend que l'Aide au commerce est une initiative à part et ne devrait pas faire partie du Programme de Doha pour le Développement. La nécessité légitime d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités commerciales, connaître la croissance économique et réduire la pauvreté est tout à fait différente de tout ce qui a cours dans les cercles de négociations commerciales. Pourquoi dès lors ternir cette nécessité réelle par le caractère controversé des négociations commerciales ? L'OMC n'est pas une institution financière ; le volet développement constitue un sérieux dérapage quant au mandat de l'Organisation et pourrait avoir des graves conséquences à la longue. Les négociateurs commerciaux ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour maîtriser les besoins en développement de chaque pays et ne devraient avoir aucun mandat pour négocier comme ils l'ont fait. A cet égard et dans le contexte de l'OMC, l'Aide au commerce pourrait être assimilée à de la corruption servant à amener les pays à signer un accord débouchant sur un niveau d'ambition encore plus insignifiant pour un cycle de négociations commerciales.

- L'OMC constitue le meilleur cadre pour l'Aide au commerce

Un autre vison est que l'OMC constitue un excellent cadre de mise en oeuvre de l'Aide au commerce. Tout d'abord, l'Organisation est capable d'assurer le respect des règles. Elle dispose de mécanismes internes permettant de garantir l'application des accords conclus sous son égide. Elle propose un mécanisme de règlement des différends en cas de non respect des engagements, tout à fait à l'opposé des autres institutions financières internationales ou des donateurs bilatéraux, instances dans lesquelles il n'existe aucun recours en cas de non respect par une institution de ses engagements. L'Aide au commerce devrait dès lors faire partie du programme de Doha car cela accroît la possibilité de mener à bien un engagement financier sûr, prévisible et stable par certains membres vis-à-vis de leurs homologues. En outre, le fait que tous les pays soient traités sur une base équitable en tant que « membres » dans le contexte de l'OMC, plutôt que classés comme « donateurs » ou « bénéficiaires », peut avoir un impact positif sur la dynamique des négociations. En fin de compte, on constate que l'OMC n'a qu'une mission d'harmonisation.

Quel est la pertinence de la "mission d'harmonisation" de l'OMC ?

Par définition, l'Aide au commerce comporte deux domaines prioritaires bien distincts – l'aide et le commerce. Les agences internationales, régionales et nationales oeuvrant dans ces domaines sont souvent handicapées par des missions très différentes, et des modes opératoires incohérents. Le défi consistant à unir les « architectures » de l'aide et du commerce, qui évoluaient depuis un certain temps dans des milieux différents, afin de bâtir un mécanisme d'Aide au commerce efficace et cohérent ne doit pas être sous-estimé. Même au sein et entre les départements gouvernementaux à l'échelon national, il arrive souvent que la main gauche ne sache pas toujours ce que fait la main droite. Ceci est également vrai pour les organisations internationales.

L'OMC a en réalité une mission d'"harmonisation" - vu d'une perspective panoramique de ses activités - dans le contexte d'autres aspects du processus d'élaboration des politiques économiques tels que le développement. Depuis son lancement, les membres de l'OMC ont dû s'accommoder de ces "interrelations" et de la responsabilité de « poursuivre des politiques cohérentes et mutuellement bénéfiques ». *La Déclaration sur la Contribution de l'OMC quant à l'instauration d'une plus grande Cohérence dans le processus d'élaboration des Politiques économiques mondiales* (décembre 1993) l'autorise à coopérer avec les institutions de Bretton Woods en vue de parvenir à une plus grande cohérence. Plusieurs personnes considèrent l'Aide au commerce comme le premier vrai test de ce mission.³

Le Directeur Général de l'OMC et les membres du Groupe de travail de l'initiative d'Aide au commerce sont catégoriques sur le fait que ceci ne concerne pas la responsabilité décisionnelle de l'OMC sur tous les projets d'aide liés au commerce. L'OMC n'est pas suffisamment outillé et ne dispose ni de l'expertise ni des moyens adéquats. En bref, l'OMC ne peut pas à elle seule fournir l'Aide au commerce. Au contraire, c'est une occasion pour chaque organisation impliquée dans l'aide de se concentrer sur ses responsabilités essentielles et ses avantages comparatifs, tout en explorant des voies et moyens de mobiliser les ressources collectives d'une manière plus intégrée. Ainsi, bien que le Groupe de travail soit logé au sein de l'OMC, on s'attend à ce que ses membres prennent sérieusement leur responsabilité consistant à travailler en synergie avec tous les autres partenaires pour relever le défi de l'aide au commerce.

Quelles différences y a-t-il entre le Groupe de travail de l'OMC et celui du Cadre intégré ?

Au départ, il y avait une confusion quant à la différence entre l'Aide au commerce et le Cadre intégré destiné aux PMA. Nombreux sont ceux qui pensaient qu'il s'agissait de la même chose. Cette idée procède d'une proposition faite à l'époque par la Banque mondiale et demandant que l'Aide au commerce comporte un « Cadre intégré renforcé », étudie la nécessité ou non de nouveaux mécanismes de financement pour soutenir les projets et l'intégration au niveau régional, et coordonne mieux les ressources afin de faire face aux coûts élevés d'ajustement et de transition. A cet égard, le Cadre intégré renforcé a reçu un prompt et dans la foulée, un groupe de travail a été mis sur pied pour faire des recommandations en avril 2006 sur la façon d'améliorer trois domaines principaux de son activité :

- Fournir un financement accru, prévisible et supplémentaire sur une base pluriannuelle ;
- Renforcer la coordination du Cadre intégré dans le pays ; et
- Améliorer le processus de prise de décisions et le système de gestion afin d'assurer une fourniture efficace et à temps des nouvelles ressources et programmes supplémentaires.

³ Pour plus d'informations sur l'OMC et ladite cohérence, consulter le site http://www.wto.org/English/thewto_e/coher_e/coher_e.htm

Depuis lors, il est clair que l'initiative d'Aide au commerce est un terme générique englobant un certain nombre d'activités, le Cadre intégré en étant un aspect. Cela dit, le rapport entre le Cadre intégré spécifiquement, et l'Aide au commerce plus généralement reste à établir. Est-ce que par exemple, le Cadre intégré doit être une composante essentielle d'un programme plus vaste d'Aide au commerce ou alors les deux devraient-ils être considérés comme totalement indépendants ? L'Etude Diagnostique d'Intégration Commerciale (DTIS) réalisée pour chaque pays dans le contexte du Cadre intégré pourrait potentiellement fournir un plan d'action pour des projets liés au commerce. De même, l'activité du Cadre intégré consistant à intégrer le commerce dans les Stratégies de Réduction de la Pauvreté des pays en développement informe les donateurs sur le fait que le commerce est reconnu comme un outil important de développement et que l'aide dans ce secteur serait salutaire et utilisée fort judicieusement. La conception de l'architecture finale reste en suspens. Le pays qui préside le Groupe de Travail du Cadre intégré, le Canada, est également membre du Groupe de Travail de l'initiative d'Aide au commerce, et a été invité à faciliter la communication entre les deux groupes.

IV. QUELLE EST LA SITUATION POLITIQUE VIS-A-VIS DE L'AIDE AU COMMERCE?

- **Au sein de l'OMC**

Comme nous l'avons souligné plus haut, l'idée de l'intégration de l'Aide au commerce dans les missions de l'OMC ne recueille pas l'assentiment général. Une bonne partie des membres de l'Organisation sont véritablement méfiants et sceptiques. Le scepticisme le plus vif provient des pays en développement qui sont inquiets au sujet de l'envergure des financements, les éventuelles conditions y relatives, et l'incertitude d'une incidence réelle de l'initiative sur le terrain.

Il est une autre préoccupation parmi ces pays par rapport à l'Engagement Unique et l'Aide au commerce. L'Engagement Unique exige de l'ensemble des membres de l'OMC qu'ils s'engagent sur la totalité des aspects de tout accord commercial – en gros, c'est tout ou rien. D'aucuns arguent que l'Aide au commerce va modifier la dynamique des négociations, et ajoutent que cette initiative risque d'être utilisée comme moyen de pression en ce sens que certains membres industrialisés pourraient suspendre leur appui en faveur de l'initiative d'Aide au commerce jusqu'à ce que les pays potentiellement bénéficiaires s'engagent dans un accord définitif du cycle de Doha.

En dépit de ces préoccupations, le fait que l'Aide au commerce fasse partie des textes de l'OMC ne signifie pas forcément qu'elle constitue un aspect de l'Engagement Unique. Prenons le cas du Cadre intégré : l'OMC joue un rôle dans le Cadre intégré, ce dernier fait partie intégrante des déclarations de l'Organisation, mais le Cadre intégré n'a jamais fait partie de l'Engagement Unique, applicable à l'ensemble des membres. Une situation identique pourrait se produire avec l'Aide au commerce. Toutefois, son statut à cet égard mériterait au préalable d'être clarifié.

- **La communauté des Donateurs**

Certains donateurs pensent que l'Aide au commerce est essentiellement une initiative de développement qui devrait être traitée indépendamment des négociations commerciales, sous la houlette d'organismes d'aide tels que la Banque mondiale et les Nations Unies. Les priorités de l'Aide au commerce divergent de celles des bailleurs de fonds. Les coûts d'option existent à travers les ressources dépensées dans les services sociaux à l'inverse de l'assistance destinée à l'augmentation des capacités de production. Tenter de concilier l'architecture commerciale des engagements et l'architecture de l'aide fondée sur des promesses de « meilleurs efforts » n'est pas chose facile. Cela dit, l'accent des financements d'aide en direction des secteurs sociaux est en train de changer, et à l'ère des enveloppes d'aide de plus en plus substantielles, une attention accrue est accordée aux activités liées au commerce.

- **Les PMA**

Depuis un certain temps déjà, le groupe des pays les moins développés en appelle à un mécanisme efficace de fourniture pour faire face aux contraintes de l'offre qui lui sont inhérentes. Ils considèrent le débat sur l'Aide au commerce comme une opportunité pour concevoir un tel mécanisme. Ainsi, bon nombre de PMA craignent que l'Aide au commerce ne représente pas un nouvel argent frais, mais plutôt le même gâteau divisé en plusieurs morceaux. Contrairement à des programmes comme le Cadre intégré destiné uniquement aux PMA, ils appréhendent le fait que les nouveaux projets incorporent les pays en développement à revenu plus élevé sans intégrer une augmentation conséquente des ressources disponibles. Ils redoutent que l'octroi de concessions dans les négociations commerciales ne s'accompagne pas des ressources nécessaires. De façon plus générale, certains PMA ont peur de se retrouver forclos des discussions ; à leur arrivée à Hong Kong, beaucoup se sont dits déconcertés en retrouvant le texte de l'initiative de l'Aide au commerce dans le projet de déclaration, sur lequel ils n'avaient pas été consulté auparavant. Dès lors, les PMA ont remis en question la toute première référence aux contraintes de l'offre contenue dans le paragraphe 57 relatif à l'Aide au commerce dans la déclaration finale.

- **Les Pays de l'Afrique sub-saharienne**

Les pays d'Afrique sub-saharienne se considèrent comme les principaux bénéficiaires d'un programme d'Aide au commerce. Beaucoup se heurtent à de sérieux obstacles par rapport à leur compétitivité en raison des contraintes de l'offre dont la solution est tributaire d'une aide au développement accrue et d'un investissement considérable. En prélude à la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, les ministres de la région en charge du commerce ont souligné la nécessité d'un engagement fort à l'effet d'étendre le programme de renforcement des capacités à tous les pays africains. L'initiative de l'Aide au commerce, disaient-ils, ne devrait pas uniquement être centrée sur la capacité de négocier, d'ajuster, de produire et de vendre, mais aussi déboucher sur un accès accru au marché, des infrastructures améliorées et à venir à bout des contraintes

de l'offre. Très soucieux d'éviter une aggravation du poids de leur dette, ils estiment aussi que cette aide devrait surtout être consentie sous forme de subventions plutôt que sous forme de prêts, et ne devraient pas éroder les capacités de négociations des Membres au sein de l'OMC ou dans tout autre cadre de négociation.

- **Les ONG**

La communauté des ONG a surtout focalisé ses énergies sur les questions relatives à l'accès au marché et ne s'est impliqué que plus tard dans le débat relatif à l'Aide au commerce. Beaucoup estiment qu'il s'agit d'un programme qui détourne des véritables enjeux, à savoir les résultats des négociations de Doha en faveur des pays pauvres en matière d'agriculture, de services et par rapport au NAMA. Oxfam et l'ONG *Interaction* basée aux Etats-Unis ont rendu public des rapports sur ce sujet. Leur principale préoccupation semble être l'inadéquation des financements pour faire face aux conditions et exigences de Doha, l'absence d'appropriation par le pays, l'évaluation des résultats, et la diversité - ou l'absence, des acteurs. Ils se disent également préoccupés par la conditionnalité et les motivations politiques sous-jacentes – ils souhaitent que les fonds soient inconditionnels et non octroyés comme contrepartie dans les négociations commerciales. Plus généralement, il existe une certaine circonspection vis-à-vis du discours utilisé. Ils veulent que l'Aide au commerce se traduise pour les hommes et les femmes avec qui ils travaillent en faits concrets. Ils mettent un accent particulier sur les résultats potentiels en termes de réduction de la pauvreté et sur les implications économiques, sociales et environnementales.⁴

- **Le Secteur privé**

Le secteur privé englobe la vaste gamme d'entreprises exerçant une activité commerciale – les agriculteurs, les entrepreneurs, les petites et moyennes entreprises ainsi que les multinationales. En dépit du fait qu'elles prétendent le contraire, ces entreprises ont été jusqu'à présent largement été absentes des débats tant relatifs au Cadre intégré qu'à l'Aide au commerce, aux niveaux multilatéral et national. Il est certes difficile, mais pas impossible, de réunir les petits et moyens producteurs des pays en développement pour recueillir leurs différentes positions. De même, les entrepreneurs ne se sont pas encore assis autour de la table des négociations relatives à l'Aide au commerce. Et il existe une multitude de groupements intermédiaires d'entreprises dont les membres ne se sont pas encore impliqués dans les discussions sur l'Aide au commerce – malgré le fait qu'elles aient un intérêt réel à s'assurer que ce programme résolve les difficultés d'approvisionnement qu'elles rencontrent dans les pays en développement. Si elles ne font pas entendre leur voix, et très vite, cela représentera bientôt une occasion manquée. Un exemple positif d'engagement est celui offert par la Coalition pour le Renforcement des Capacités basée aux Etats-Unis qui milite en faveur d'un renforcement des capacités

⁴ Pour lire le rapport d' Oxfam intitulé 'Scaling up aid for trade: how to support poor countries to trade their way out of poverty' consulter: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bn_aid_trade.htm. Pour lire le rapport d'*Interaction* sur le renforcement des capacités liées au commerce, visiter, <http://www.interaction.org/library/detail.php?id=3930>. Pour plus d'informations sur l'approche de création des entreprises de *Technoserve*, consulter le site : www.technoserve.org.

à partir d'une approche privilégiant la chaîne d'approvisionnement et, plus généralement, en faveur d'actes philanthropiques dans les domaines de la santé et de l'éducation.

V. L'AIDE AU COMMERCE: QUESTIONS CLES

A qui l'Aide au commerce est-elle destinée ?

La principale question est de savoir si un mécanisme d'Aide au commerce devrait être destiné aux PMA, à l'ensemble des pays en développement – y compris le Brésil et l'Inde – ou à une espèce de groupe « PMA plus » qui intégrerait d'autres pays pauvres et vulnérables. Il existe une forte diversité parmi les pays en développement. Les PMA s'inquiètent de ce que l'Aide au commerce pourrait étendre les ressources déjà limitées du Cadre intégré à d'autres pays en développement, plus compétitifs. D'autre part, l'on estime que l'Aide au commerce étant essentiellement destinée à favoriser l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial de sorte que le commerce leur serve de moteur de croissance et développement, cette initiative devrait être ouverte à tous les pays en développement.

D'où proviendraient les fonds ? Et de combien s'agit-il ?

Plusieurs représentants des pays en développement désirent avoir une idée sur les montants exacts destinés à l'Aide au commerce avant d'engager des débats sur l'utilisation éventuelle de ces ressources. Pour qu'il soit efficace, le programme d'Aide au commerce nécessitera des sources de financement sûres et prévisibles, en sus des programmes d'aide actuels. Peut-être faudrait-il également, dans le même souci d'efficacité, accorder la priorité à une plus large gamme de programmes d'aide au développement actuellement en cours.

Avant et pendant la conférence de Hong Kong, le Japon, l'Union européenne et les Etats-Unis avaient tous annoncé une augmentation des fonds en faveur de l'initiative d'Aide au commerce. Le Japon a annoncé 10 milliards de dollars sur trois ans – même s'il s'est avéré plus tard que cette aide serait consentie sous forme de prêts. L'Union européenne, pour sa part, portera son appui annuel en faveur de l'Aide au commerce à 2 milliards d'euros d'ici 2010 – une moitié proviendrait de la Commission et l'autre moitié des Etats membres – par rapport aux 400 millions d'euros actuellement déboursés. Les Etats-Unis, quant à eux, ont annoncé un doublement de leur financement annuel à l'Aide au commerce à hauteur de 2,7 milliards de dollars à l'horizon 2010 contre 1,3 milliard en 2005, au cas où un accord commercial est conclu. Le flou persiste sur les questions suivantes : comment ces ressources seront-elles dépensées ou quels montants prendront la forme d'aide bilatérale ? Combien sera affecté au Cadre intégré ? Combien sera alloué à une nouvelle approche multilatérale de l'Aide au commerce ? De même, on se demande s'il s'agit de nouvelles ressources, de fonds devant provenir des budgets d'aide existants, ou si de nouveaux mécanismes de financement vont être mis sur pied. En ce moment, certains groupes de pression dénoncent ces annonces officielles, les taxant de subterfuges destinés à distraire l'attention par rapport à l'impasse actuelle des négociations commerciales.

Dans un premier temps, il était question de rechercher de nouveaux moyens d'utiliser l'ensemble des retombées du commerce pour compenser les pertes subies en raison de la transition brusque vers la libéralisation commerciale, avec pour objectif de ne pas grever les coûts y relatifs sur les budgets d'aide existants. Au départ, cette idée a été mise en avant comme une autre raison pour établir un lien entre les débats sur l'Aide au commerce et ceux relatifs aux négociations commerciales : il s'agissait d'un moyen de rechercher de nouveaux mécanismes de financement à l'aide des bienfaits de l'assistance pour financer l'Aide au commerce et pour compenser ceux des pays subissant des pertes sur le court terme. L'idée a quelque peu été noyée dans les discussions relatives aux fonds.

Comment est-ce que les fonds de l'Aide au commerce seront répartis ?

Nonobstant les récentes augmentations du nombre d'activités relatives à l'Aide au commerce, la demande en terme de ressources sera toujours supérieure à la disponibilité de celles-ci. Dès lors, comment est-ce que ces fonds doivent être répartis ? Le Groupe de travail, en collaboration avec les autres agences et instances gouvernementales, devra mener une réflexion transversale de l'ensemble des processus concernés notamment l'estimation des besoins, les critères d'éligibilité des pays (le cas échéant) ainsi que l'audit et l'évaluation des résultats sur le terrain. Les projets spécifiques devront être prioritaires et faire l'objet de préparation conséquente, ce qui en soi, requiert déjà du temps et des ressources considérables. Plusieurs questions sont pendantes quant au meilleur mécanisme de financement permettant d'assurer la coordination entre les donateurs et garantir un financement prévisible sur plusieurs années pour les bénéficiaires ; à la structure de supervision la plus efficace possible pour assurer la cohésion entre les agences internationales et les structures gouvernementales ; et peut-être plus important, les mécanismes internes de protection pour garantir l'appropriation du programme d'Aide au commerce par les pays en développement et sa subséquente exécution sur la base de leurs priorités, plutôt qu'en fonction des intérêts des donateurs et que les retombées économiques directes qui en résultent, se ressentent chez les producteurs et les commerçants de ces pays.

Quelles seraient les principales caractéristiques d'un mécanisme d'Aide au commerce?

Indépendamment de ce que décidera le Groupe de Travail, en dernier ressort, certains éléments clés déjà proposés en vue d'un mécanisme d'Aide au commerce efficace sont :

- Un programme intégrant à la fois les priorités à long et à court terme ;
- Un accent particulier sur les processus permettant aux pays bénéficiaires d'identifier leurs propres intérêts et jouer les premiers rôles dans la conception du programme ;
- Un accent particulier sur les secteurs public et privé ;
- Un circuit de financement (en plus des engagements d'aide existants) conclu dans le cadre des accords du Cycle de Doha, supervisé par et/ou applicable au sein de l'OMC ;
- Une autorité étendue en matière d'assistance technique, de renforcement des capacités commerciales, de création des entreprises, et de projets d'infrastructure à travers un combinaison de subventions et de prêts concessionnels ;

- La mise à contribution d'agences spécialisées, y compris celles faisant partie du Cadre intégré, avec voix consultative ;
- Une composante centrale du secteur privé associant acheteurs et vendeurs ;
- Un projet de création d'entreprises et des moyens aptes à stimuler l'investissement privé ;
- Un ensemble cohérent de mesures incitatives pour s'assurer que tous les acteurs sont correctement ciblés et engagés ; et
- Un accent particulier sur la viabilité.

Que faut-il ajouter d'autre ?

Que devrait représenter l'Aide au commerce: un Fonds ou un Cadre ?

L'aide au commerce doit-elle être un fonds autonome, à l'instar de la Facilité pour l'Environnement mondial ou le Fonds mondial pour le VIH/SIDA ? Ou bien devrait-elle être un mélange – toutefois homogène et intégré – des multiples mécanismes et programmes existants ? Il est généralement admis que les processus de création et de maturation d'un mécanisme –fût-il un fonds ou un cadre – requiert beaucoup de temps. Il semble qu'il y ait davantage un désir d'amélioration et d'explicitation des dispositifs existants que de mise en place d'un mécanisme nouveau. De plus, l'Aide au commerce demandera beaucoup d'argent, surtout si elle doit comporter l'amélioration des infrastructures. Il semble peu évident que les donateurs renoncent au contrôle de ces budgets au profit d'un fonds multilatéral ou commun. Même si on a récemment noté une tendance à la hausse quant à la mise en commun des ressources, cette augmentation demeure marginale en comparaison de l'ensemble des budgets d'aide. Cela ne veut pas dire que l'idée d'un fonds spécial doit être totalement écartée, mais seulement qu'un programme hybride tel que le Cadre intégré semble plus réaliste.

Comment évaluer le succès ?

Pour chaque aspect de l'Aide au commerce, le succès se mesurera de façon différente. Par exemple, pour ce qui est de l'élaboration de la politique commerciale, la meilleure mesure est-elle le degré d'intégration des projets liés aux commerce dans la stratégie globale de réduction de la pauvreté des gouvernements, ou le nombre de projets recevant un financement ? L'ajustement de l'Aide au commerce pourrait être mesurée à l'aune des niveaux de diversification dans les pays à faible revenu, ou par l'impact sur leur balance des paiements au cours des périodes de transition. Les audits d'exécution peuvent être effectués à l'effet de vérifier si l'appui à la mise en oeuvre des accords commerciaux a porté des fruits. La même chose est vraie pour l'aide destinée aux infrastructures commerciales, où l'on peut très facilement constater ou non qu'une route a été construite. Mais d'une certaine façon, tout cela constitue autant de moyens concourant à une finalité : le but ultime étant que la majorité des personnes démunies vivant dans les pays pauvres soient soutenues dans leurs efforts de produire des marchandises et les commercialiser pour en tirer des moyens de subsistance. L'élément principal de l'Aide au commerce devrait par conséquent être une évaluation de son incidence sur le nombre de

personnes à qui elle permet de faire des affaires, sur le nombre d'emplois qu'elle crée, sur l'augmentation du niveau des revenus et sur la réduction du nombre des personnes vivant dans la pauvreté. Etant donné que ceci ne se fera pas du jour au lendemain, nous devons être précis sur nos attentes quant aux liens fermes que nous établissons entre le(s) mécanisme(s) d'Aide au commerce mis en place et les résultats auxquels nous voulons aboutir sur le terrain.

ANNEXE A

Extrait de la Déclaration de Hong Kong à l'issue de la Conférence ministérielle de l'OMC, le 18 décembre 2005

Cohérence

56. Nous saluons les actions du Directeur Général en vue du renforcement de la coopération entre le FMI et la Banque mondiale dans le cadre du mandat de Marrakech de l'OMC sur la Cohérence, et l'invitons à continuer à collaborer étroitement avec le Conseil Général dans ce domaine. Nous apprécions le fait que le Conseil général tienne des réunions avec les responsables du FMI et de la Banque mondiale dans le but de faire progresser le mandat sur la Cohérence. Nous convenons de continuer à mettre à profit cette expérience et à élargir le débat sur l'élaboration des politiques sur le commerce international et le développement et sur la coopération interinstitutionnelle avec la participation des agences onusiennes concernées. A cet égard, nous prenons acte des débats en cours au sein du Groupe de travail sur le Commerce, la Dette et les Finances et portant, entre autres, sur le problème de Cohérence, et nous attendons avec impatience les recommandations éventuelles qu'il pourrait formuler sur les mesures à prendre dans la limite des missions et des compétences de l'OMC en la matière.

L'Aide au commerce

57. Nous nous félicitons des débats menés par les ministres des Finances et du Développement cette année lors de plusieurs réunions, notamment celle du Comité de développement du FMI et de la Banque mondiale, sur élargir le cadre de l'Aide au commerce. L'Aide au commerce doit avoir pour objectif d'aider les pays en développement, en particulier les PMA, de renforcer les capacités d'offre et les infrastructures liées au commerce dont ils ont besoin pour mettre en œuvre et tirer profit des accords de l'OMC et, dans un sens plus large, développer leur commerce. L'Aide au Commerce ne prétend pas remplacer les retombées qui découleront de la conclusion satisfaisante du Programme de Doha pour le Développement, notamment dans le domaine de l'accès au marché. Toutefois, elle pourrait constituer un précieux complément audit Programme. Nous exhortons le Directeur Général à mettre en place un Groupe de travail chargé de faire des recommandations sur l'opérationnalisation de l'initiative d'Aide au Commerce. Ce Groupe de travail fera également des recommandations au Conseil général d'ici juillet 2006 sur la manière dont cette Initiative pourrait contribuer le plus efficacement possible à la promotion du volet développement du Programme de Doha pour le développement. Nous exhortons également le Directeur Général à consulter les pays membres, le FMI et la Banque mondiale, les organisations internationales concernées et les banques de développement régionales en vue de

soumettre un rapport au Conseil général, sur les meilleurs mécanismes susceptibles de fournir des ressources financières additionnelles à l'Aide au commerce, le cas échéant, sous forme de dons ou de prêts concessionnels.

ANNEXE B

Institutions ayant des activités liées à l'Aide au commerce

I. Le Cadre intégré (IF)

Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (IF) a été créé en 1996 (et renouvelé en 2000) en tant que moyen de coordination des organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux fournissant une assistance technique aux PMA dans le secteur du commerce. Il regroupe six agences multilatérales:

- Le Fonds monétaire international (FMI),
- le Centre du Commerce international (CTI),
- la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED),
- le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD),
- l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), et
- la Banque mondiale (BM).

Le Cadre intégré a pour principal objectif d'aider les pays les moins avancés (PMA) à élaborer leurs propres programmes commerciaux. Il s'appuie sur une démarche en quatre étapes. La première consiste à susciter la prise de conscience de l'importance du commerce pour le développement. La deuxième étape est une Etude diagnostique de d'Intégration commerciale (DTIS) menée par le pays, généralement en partenariat avec le FMI, la Banque mondiale et le PNUD. Elle examine une série de questions, notamment le potentiel du secteur des exportations, les contraintes de l'offre, les insuffisances des capacités humaines et institutionnelles, le lien entre la réforme commerciale et la lutte contre la pauvreté, et les réformes des politiques à caractère transnational. Cette étape comporte une phase de consultation nationale, au cours de laquelle des recommandations sont soumises, pour étude, à un comité local composé de responsables de la société civile et de chefs d'entreprise, pour étude. Le document final se présente sous la forme d'une matrice d'action constituée des besoins prioritaires en matière de renforcement des capacités commerciales et d'assistance liée au commerce ayant un lien avec la stratégie globale de développement du pays concerné.

La troisième étape du processus du Cadre intégré consiste à intégrer ce plan d'action dans la stratégie nationale de développement, par exemple, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Dans la quatrième et dernière étape, les plans prioritaires de renforcement des capacités sont soumis aux donateurs dans le cadre du processus des DSRP lors de leurs tables rondes pré-établies au cours desquelles les donateurs s'engagent à financer certains aspects du plan de développement des pays. En général, il s'écoule beaucoup de temps entre la conclusion du DTIS et la prochaine Réunion/Table ronde du Groupe consultatif. En outre, sur le terrain, les plans d'action commerciaux sont en concurrence avec d'autres secteurs prioritaires tels que la santé et l'éducation. Par conséquent, rien ne garantit que les besoins commerciaux définis par le pays lui-même seront considérés comme prioritaires ou financés.

Il existe deux instruments de financement du Cadre intégré Le « Guichet I » est un fonds général de contributions (qui s'élèvent généralement à 300.000 dollars US) destinées à financer les évaluations commerciales nationales (DTIS). Le « Guichet II » octroie des

prêts-relais d'un montant maximum de 1 million de dollars US pour des projets moyennement prioritaires, excepté les projets d'infrastructure, qui proviennent de la liste des activités des DTIS.

La majorité des PMA (plus de 40) ont sollicité une assistance dans la sphère du Cadre intégré. En fin 2005, des DTIS étaient conclues ou sur le point de l'être dans 26 pays. Vers la fin mai 2005, 22 projets du Guichet II avaient été approuvés dans 12 pays, pour un montant total de 8 millions de dollars US, au titre de l'appui sectoriel (Burundi, Ethiopie, Sénégal) et du renforcement des capacités de négociation commerciale (Cambodge, Madagascar, Ethiopie). En avril 2005, 17 donateurs bilatéraux (dont le Canada, l'Union européenne, le Japon et les Etats-Unis) avaient promis de verser 30,2 millions de dollars US dans le petit (mais en expansion) Fonds d'affectation spécial du Cadre intégré, géré par le PNUD.

Atouts

- Le Cadre intégré est un modèle hybride qui combine les approches bilatérale et multilatérale. Il permet aux donateurs de mettre en commun une partie de leurs ressources et de confier la coordination des projets - depuis la conception à la mise en œuvre - aux agences multilatérales, mais tout en gardant un certain contrôle quant au choix des projets à financer, sur la base de leurs propres critères, et en veillant à l'obligation redditionnelle et à l'optimisation des ressources pour leurs contribuables.
- Il a été conçu afin de faciliter l'appropriation par les pays du programme des réformes et une meilleure connaissance de leurs propres besoins commerciaux, pour que les plans d'action conjoints reflètent véritablement les priorités de chaque pays, leur donnant ainsi plus de chance d'être mis en œuvre.

Faiblesses

- Le Cadre intégré met généralement plus d'accent sur le processus que sur les résultats et ne produit pas de résultats concrets au niveau national. L'intégration progressive de plusieurs pays dans le système du Cadre intégré suscite beaucoup d'attentes, mais qui jusqu'à présent, restent à satisfaire. Le suivi et la mise en œuvre des listes de mesures à prendre se sont avérés globalement insatisfaisants.
- L'insuffisance des ressources et la lente intégration des besoins commerciaux identifiés lors des DTIS dans les plans de développement nationaux indiquent que ces besoins restent généralement insatisfaits. Un soutien plus actif des ministères des Finances nationaux et d'autres ministères concernés est impératif, pour permettre l'intégration des listes de mesures à prendre issues des DTIS dans les DSRP, et en fin de compte, leur mise en œuvre.
- Les capacités institutionnelles des pays et leur niveau d'appropriation restent faibles malgré de bonnes intentions. Les DTIS ont pour la plupart été menées par des consultants, souvent délégués par la Banque mondiale, sans une participation ou une consultation suffisante des acteurs locaux. Les donateurs ignorent les listes de mesures à prendre issues des DTIS tant que les recommandations n'insistent pas suffisamment sur le fait que les programmes nationaux de réduction de la pauvreté soient inclus dans les DSRP.

- La formulation et la mise en oeuvre des projets demeurent problématiques. Au départ, les listes de mesures à prendre étaient des listes génériques et uniformisées des secteurs prioritaires. Elles se sont améliorées au fil du temps, et les DTIS classent désormais par ordre de priorité les activités et les domaines éligibles au financement, mais beaucoup reste à faire.

Malgré ses faiblesses, le Cadre intégré bénéficie toujours d'un soutien général en tant que cadre viable. A l'automne 2005, la Banque mondiale et le FMI ont adopté le Cadre intégré « renforcé », puis mis sur pied un Groupe de travail pour le Cadre intégré « renforcé », qui doit soumettre ses recommandations en avril 2006 en vue de leur mise en oeuvre d'ici le 31 décembre 2006.

II. Le Programme conjoint et intégré d'Assistance technique (JITAP)

Le JITAP, qui en est actuellement à sa seconde phase, est un ensemble de programmes visant à améliorer la participation des pays d'Afrique subsaharienne au système commercial multilatéral. Ces programmes ont pour objectif de réduire les disparités entre les membres de l'OMC en matière de la capacité à évaluer leurs propres intérêts, à formuler eux-mêmes leurs politiques commerciales et leurs politiques liées au commerce, et à prendre une part active dans les négociations commerciales. La Déclaration ministérielle de Hong Kong n'a pas accordé suffisamment d'attention au JITAP, se contentant de « noter le rôle du JITAP dans le renforcement des capacités des pays participants ».

Le JITAP est le fruit de la collaboration entre l'OMC, la CNUCED et le Centre du Commerce International (CCI). Les trois objectifs de ce programme, destinés à aider les pays africains, sont :

- améliorer leur compréhension de l'évolution du système commercial multilatéral et ses implications sur leur commerce extérieur;
- adapter leurs systèmes commerciaux nationaux aux nouvelles obligations et disciplines fixées par l'OMC;
- tirer le maximum d'avantages du commerce en renforçant les capacités opérationnelles de leurs exportateurs.

A ce jour, le JITAP regroupe 16 pays (le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Sénégal, la Tunisie, l'Ouganda, la République Unie de Tanzanie, et la Zambie). Il est financé par un Fonds fiduciaire commun alimenté par treize donateurs et s'élevant actuellement à 10 millions de dollars US. Tout comme celui de du Cadre intégré, le Fonds fiduciaire commun du JITAP comporte deux guichets. Le Guichet I appuie l'élaboration des programmes, les activités génériques et les activités menées dans des pays confrontés à une rareté des ressources. Les contributions versées au Guichet II sont quant à elles destinées à des pays bien précis. Bien que le JITAP soit techniquement constitué de cinq modules, il met l'accent sur la création et le renforcement des capacités dans trois domaines prioritaires:

- les négociations commerciales, la mise en oeuvre des accords de l'OMC et la formulation des politiques commerciales y relatives;
- les bases de connaissance des pays sur l'OMC et sur le système commercial; et
- les capacités de l'offre et la connaissance du marché, notamment des entreprises exportatrices et prêtes à exporter de façon à leur permettre de tirer profit des opportunités commerciales offertes par la libéralisation commerciale.

Atouts

- L'un des principaux atouts du JITAP réside dans son relatif succès en matière de création de réseaux nationaux et de renforcement des capacités d'analyse des acteurs locaux, bien que ce renforcement des capacités était presque exclusivement orienté vers les acteurs étatiques.
- Le concept du JITAP a été encensé à la fois pour son ingéniosité et la pertinence de sa conception. Il a le mérite d'avoir suscité la prise de conscience par rapport aux négociations commerciales de l'OMC à une période où les capacités techniques de la plupart des pays en matière de MTS étaient très insuffisantes.

Faiblesses

- Les récentes évaluations du JITAP ont porté des critiques sur la substance du programme, sa gestion et ses résultats après cinq années d'activités. Certains aspects essentiels, notamment ceux relatifs aux contraintes de l'offre, ont reçu une couverture insuffisante et l'on décèle des signes d'une viabilité insuffisante et d'un médiocre ancrage de la mémoire institutionnelle au sein des Ministères en charge du Commerce.
- Bien qu'il ait été élaboré à Genève sur la base d'un processus complexe de coordination des donateurs, le JITAP souffre cependant d'une coordination particulièrement faible au niveau national, le gouvernement et d'autres donateurs étant impliqués dans l'assistance liée au commerce au niveau bilatéral.

III. Le Mécanisme d'intégration commerciale du FMI

Le Mécanisme d'Intégration commerciale (MIC) a été créé en avril 2004 par le Fonds monétaire international pour aider les pays en développement à faible revenu à faire face aux déséquilibres de leur balance des paiements qui pourraient découler de la libéralisation du commerce multilatéral, notamment la perte des préférences commerciales ou de la limitation des contingents dans le domaine du textile. Le MIC fournit pas de nouvelles ressources dans le cadre de conditions particulières; l'appui financier destiné à faire face aux problèmes de la balance des paiements nés des ajustements liés au commerce est déjà disponible dans le cadre des facilités de prêts du Fonds. Le MIC est plutôt un système mis au point en vue d'accroître la prévisibilité des ressources disponibles dans les mécanismes existants. Ses fonds ne sont accessibles que sous forme de prêts. Les pays à faible revenu bénéficieront de taux d'intérêt concessionnels, tandis que les pays à revenu intermédiaire seront soumis aux taux du marché. Le MIC a été critiqué par les organismes de la société civile, qui prétendent qu'il ne fournit pas de nouveaux fonds, impose un ajustement structurel supplémentaire aux candidats, et ne débloque des fonds que pour les pays affectés par la libéralisation

d'autres pays. A ce jour, seuls deux pays (le Bangladesh et la République Dominicaine) ont sollicité et bénéficié d'une assistance dans le cadre du MIC.

ANNEXE C

Quatre composantes essentielles de l'Aide au Commerce

I. Ajustement de l'Aide au Commerce et Application des Accords commerciaux

Coûts d'ajustement

Emploi et dispositifs de protection sociale. Les réformes commerciales sont certes prometteuses d'avantages pour tous à long terme, cependant, à court terme, elles font des gagnants et des perdants. Le problème de l'emploi est fondamental du point de vue des pays pauvres. Les faibles niveaux de développement et le manque de diversification de l'économie dans ces pays démontrent que leurs gouvernements sont généralement dépourvus de moyens adéquats pour mettre en place les dispositifs de protection sociale nécessaires, tels que le recyclage et d'autres programmes permettant de dédommager les perdants aux niveaux national, régional et local. Ces problèmes ne peuvent faire l'objet de solutions miracles. Il faudrait renforcer les capacités individuelles et institutionnelles des pays afin d'appréhender la nature des difficultés, dégager des mesures réparatrices et assurer leur suivi pendant une assez longue période.

Hausse des prix des denrées alimentaires pour les importateurs nets de produits alimentaires. La suppression graduelle des subventions à l'exportation conjuguée à la réduction substantielle de l'aide à l'agriculture locale aux Etats-Unis et en UE donnera lieu à une baisse de la production, et par ricochet, de la forte quantité de leurs marchandises sur le marché international. Il en résultera une augmentation des prix, à laquelle les pays qui importent actuellement des produits sous-évalués et subventionnés payeront le plus lourd tribut. Les risques d'insécurité alimentaire seront exacerbés pour ceux qui dépendent fortement de l'importation d'un ou deux produits, en cas de perte de leurs principaux marchés. Les pays en développement dans lesquels le taux de diversification de l'économie reste faible seront particulièrement affectés.

Pertes de revenu dues à l'érosion des préférences. Si les négociations commerciales de Doha aboutissent à une réduction non discriminatoire des tarifs douaniers dans les pays développés, certains pays en développement subiront des pertes en raison de la diminution des avantages comparatifs dont ils jouissaient par le passé, notamment dans des secteurs spécifiques tels que la banane et le sucre. En effet, la suppression des tarifs douaniers entraînerait la perte des avantages comparatifs des pays bénéficiant d'une exonération tarifaire. Des programmes d'assistance bien conçus sont donc indispensables pour permettre aux économies affectées par l'érosion des préférences de s'adapter et de s'ajuster. Par exemple, ces pays auront besoin d'aide pour diversifier leurs exportations.

La question de l'érosion des préférences est l'une des plus controversées du débat sur l'Aide au Commerce. D'aucuns soutiennent qu'elle devrait être considérée dans le système commercial multilatéral comme un moyen d'accroître les dépenses d'approvisionnement des pays bénéficiant actuellement d'un accès préférentiel aux marchés. Leur facture ne sera pas exorbitante, si l'on identifie les pays qui subissent actuellement des pertes dues à l'érosion des préférences. D'autres par contre, pensent que cette innovation constituerait un précédent fâcheux. Les pays bénéficiaires de préférences recevaient l'équivalent d'une « rente », et la plupart d'entre eux peuvent diversifier leurs biens et services, et certains avec un peu d'aide. A quelques exceptions

près, les pays les plus pauvres n'étaient pas les véritables bénéficiaires de ces préférences, et c'est à eux précisément que l'Aide au commerce devrait accorder la priorité, et non pas à ceux qui perdent leurs préférences.

Baisse des recettes douanières. La libéralisation commerciale implique la baisse des tarifs douaniers. Dans bien des pays en développement, notamment les moins avancés et autres pays à faible revenu, les recettes douanières représentent une part importante de l'ensemble des recettes budgétaires. Pour de tels pays, il serait coûteux—et pour la plupart, pas du tout envisageable à court terme—de dégager des sources alternatives de recettes budgétaires. Dans la majorité des cas, les coûts à court terme pourraient dépasser (la valeur actualisée de) des éventuels bénéfices à long terme. Dans ce domaine, une estimation préalable des coûts d'ajustement et de mise en oeuvre s'avère essentiellement difficile ; ils pourraient néanmoins être substantiels. Le Mécanisme d'Intégration commerciale a justement été mis sur pied pour résoudre ce type de problèmes liés à la balance des paiements et provoqués par la libéralisation commerciale.

Coûts de mise en oeuvre

Les coûts associés à la mise en oeuvre des accords multilatéraux sont de deux types: (1) les coûts supportés par les gouvernements pour l'ajustement macroéconomique; et (2) les exigences techniques, dont l'obligation de se conformer à de nouveaux systèmes, à de nouvelles normes et règles, et l'obligation de rapport à laquelle les gouvernements doivent se plier pour honorer leurs nouveaux engagements. L'application de ces accords pourrait nécessiter la mise en place de nouvelles institutions ainsi que la mise à contribution ou le redéploiement de personnels aux compétences rares, toute chose très coûteuse pour les gouvernements. La résolution des problèmes liés aux coûts de mise en oeuvre fait partie des engagements pris à l'ouverture du Cycle de Doha, et constitue de ce fait un point essentiel du programme d'Aide au commerce.

II. Aide au commerce - Formulation des politiques et Participation à la définition des règles

Il existe de fortes disparités entre le nombre de délégués que les pays peuvent déployer pour participer à la formulation de politiques commerciales dans les capitales des pays et à Genève. Nombre de pays les plus pauvres ne se font même pas représenter à Genève, tandis que les délégations des Etats-Unis et de l'UE comptent des dizaines d'experts commerciaux. Par conséquent, les règles du jeu sont dès le départ inéquitables. Une assistance financière et technique est indispensable pour améliorer les capacités de formulation des politiques commerciales des pays, tant au niveau national qu'international, et pour faciliter la participation équitable de tous aux négociations des règles du système commercial multilatéral.

Niveau multilatéral

Certaines de ces fonctions font d'ores et déjà partie intégrante des missions des programmes concertés. La formulation et l'appropriation des politiques d'Aide au Commerce par les PMA constituent le but du Cadre intégré (IF). Le Programme conjoint et intégré d'Assistance technique (JITAP) vise à accroître la participation effective de certains pays d'Afrique subsaharienne au système commercial multilatéral. (Voir Annexe B pour plus de détails sur ces programmes, leurs atouts et leurs faiblesses.)

Les programmes multilatéraux existants méritent d'être réformés et mis à contribution, car pour être efficace, l'Aide au commerce doit être cohérente, à tous points de vue. Elle doit être conçue dans une perspective à long terme; des solutions miracles ou ad hoc seraient inefficaces. Les négociations en cours au sein de l'OMC offrent l'occasion de remédier aux faiblesses dans la conception et aux incohérences des programmes actuels, de garantir des financements adéquats et prévisibles à long terme, et de susciter l'intérêt et la contribution de tous les participants impliqués.

Mécanismes locaux de formulation de politiques commerciales

Cette composante de l'Aide au commerce prévoit le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles *dans* les pays en développement – et ce principe ne devrait pas être négligé. De solides mécanismes locaux de formulation de politiques commerciales sont capitales pour l'élaboration de politiques saines, la promotion de l'introduction de projets commerciaux dans le plan de développement des gouvernements, et la négociation d'accords commerciaux dans le système commercial multilatéral. Sans l'application de ce principe, l'appropriation et la mise en oeuvre de l'agenda commercial sont invraisemblables. Quelle que soit la forme définitive de l'Aide au commerce, elle est appelée à faire progresser, à améliorer, et non à supplanter, les capacités techniques et les mécanismes locaux de formulation de politiques.

A titre illustratif, nous pouvons citer les programmes d'assistance technique en cours d'exécution dans le JITAP et le Cadre intégré, décrits plus hauts. Le JITAP est cité comme un exemple de réussite dans la mise en place et l'appui aux réseaux de parties prenantes dans chaque pays. Au fil du temps, la plupart de ces réseaux sont devenus de plus en plus aptes à faire du commerce une partie intégrante des stratégies de développement, et ont contribué à la prise en compte des intérêts nationaux au sein de l'OMC. L'action de Cadre intégré en faveur de l'amélioration des processus et de renforcement des capacités locales n'a en revanche pas connu le même succès, quoi qu'il s'agisse d'un aspect actuellement examiné par le groupe de travail dudit Cadre. Il y a eu un véritable déphasage entre le discours relatif à la conduite du processus par les pays et la réalité, à savoir que les études de diagnostic ont été menées par des consultants externes sans la participation, encore moins la consultation, des acteurs locaux. En outre, afin de poursuivre là où le processus du Cadre intégré s'arrête et pour mobiliser un financement adéquat, des infrastructures commerciales locales plus solides sont indispensables pour intégrer les besoins commerciaux des pays dans leur stratégie globale de développement, qui semble susciter plus d'intérêt auprès des donateurs. Il convient de rappeler qu'il faudra faire preuve de patience, le temps pour les participants d'acquérir les compétences nécessaires et d'apprendre à les appliquer de manière effective, souvent pendant plusieurs cycles. Le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles ne se prête à des solutions miracles.

Participants et réseaux internationaux

Nombre de pays à faible revenu manquent cruellement de culture de formulation des politiques à large base; les processus consultatifs sont encore un phénomène très récent et requièrent une période d'adaptation. Jusqu'ici, le secteur public et les organisations non gouvernementales (ONG) se sont taillé la part du lion dans les activités de renforcement

des capacités, telles que les sessions de formation et les ateliers. Dans les deux cas, la formation a été plutôt superficielle qu'approfondie, et offerte par des institutions différentes du point de vue idéologique (l'OMC ou Banque mondiale dans le secteur public, et les formations des ONG à partir de leur siège), d'où la radicalisation des positions et la difficulté de parvenir à un consensus. Le secteur privé et la communauté scientifique locale ont pour leur part fait l'objet d'une attention moins importante. Quand bien même on parle de renforcement des capacités, il s'agit généralement d'une formation offerte par les multinationales ou les agences intergouvernementales à leurs filiales locales, et reposant souvent sur des modèles qui excluent les pays à faible revenu ou les classent tous dans la catégorie des PMA.

III. Renforcement des capacités d'aide au commerce et élimination des contraintes de l'offre
La plupart des études sur les défis et les opportunités qui se présentent aux pays à faible revenu ont révélé que les barrières internes, et non externes, constituent le principal obstacle au commerce. Cette composante de l'Aide au commerce met l'accent sur le niveau local et sur une approche ascendante pour le secteur privé, par opposition à l'approche descendante du secteur public. Elle milite en faveur de la mise à disposition des fonds destinés au renforcement des capacités commerciales aux agriculteurs et entrepreneurs qui produisent et vendent, et de l'élimination des contraintes spécifiques de l'offre auxquelles elles ont été confrontés dans l'acheminement de leurs produits vers le marché. Les multinationales ont tout intérêt à prendre part à la définition de cet aspect de l'Aide au commerce dans la mesure où une chaîne d'offre plus solide et plus efficace les rendra également plus compétitives. Ces activités doivent s'inscrire en supplément des efforts que déploient les communautés locales pour améliorer leurs ressources humaines et l'ensemble de leur structure opérationnelle. Le succès de cette approche peut être mesuré à l'aune des retombées commerciale directes sur une période donnée ; et cette évaluation peut se faire sur la base d'un projet, pas nécessairement à la demande du pays.

Élimination des contraintes de l'offre

L'élimination des contraintes de l'offre au niveau interne est une composante essentielle de l'Aide au commerce qui est souvent négligée, malgré le fait que les PMA souhaitent, plus que quiconque, voir l'Aide au commerce se pencher résolument sur ce domaine d'activité. Depuis un certain temps, les PMA revendiquent un mécanisme efficace de renforcement des capacités commerciales et l'élimination des contraintes de l'offre pour pouvoir faire véritablement face à la libéralisation commerciale. Il est impératif de mettre au point un programme visant à lever des obstacles tels que les transits et les postes frontaliers onéreux et inutiles, les lenteurs douanières, les livraisons incertaines, le manque d'expertise en matière d'analyse des exportations et du marché, un soutien institutionnel insuffisant, le non respect des normes, l'excès de réglementation sur les activités commerciales, et le manque d'accès aux capitaux. Cependant, une question demeure: comment le faire de façon cohérente, rentable et globale.

Analyse de la chaîne de valeur

De nombreuses études, dont le DTIS du Cadre intégré, ont souligné la nécessité d'une approche globale dans l'étude des industries exportatrices potentielles et des goulots d'étranglement de la chaîne de valeur des secteurs spécifiques dans certains pays.

L'analyse de la chaîne de valeur permettrait de dresser une liste et de classer par ordre de priorité les actions visant à lever les contraintes liées à la chaîne de production, de commercialisation, de distribution et de transport. Nombre de ces projets nécessitant des financements sont identiques, de la formation à l'informatisation, des normes et des douanes, et ainsi de suite, mais sont alignés et configurés dès le début de façon à être complémentaires, et non réciproquement exclusifs. Leur exécution peut être assainie et ainsi, rendue plus efficace. Des projets précis peuvent être conçus en vue de transformer les produits agricoles, même conditionnés, en nouveaux produits d'exportation. A cet effet, il importe de se pencher sur la chaîne de valeur dans son ensemble, et non de lancer une série de programmes disparates.

L'analyse de la chaîne de valeur a été appliquée par des organismes comme Technoserve, qui a par exemple travaillé avec des entrepreneurs pour l'implantation au Mozambique d'une industrie de transformation d'acajou performante et autonome. La première étape de l'analyse consiste à choisir un secteur ou un groupe d'entrepreneurs dans une région. La dernière consiste à mettre en oeuvre, au cours d'une période déterminée (cinq ans par exemple), des projets bien définis, le long de la chaîne de valeur financée par des fonds de donateurs ciblés pour lesquels la plupart des contraintes au commerce ont été éliminées ou minimisées, de façon à obtenir une entreprise qui fonctionne à plein temps, offre des emplois et paie les impôts permettant de financer d'autres projets.

Développement du secteur privé

Pour que le secteur privé devienne le moteur de la croissance—et tel semble être le principe directeur de la plupart des acteurs— l'Aide au commerce doit être capable de répondre à ses besoins. Les agriculteurs, qui constituent la grande majorité des acteurs du secteur privé dans la plupart des pays en développement, appartiennent à la catégorie des petites entreprises. Dans le cadre d'un programme de création d'entreprises, les fonds destinés à l'Aide au commerce pourraient servir catalyseur des activités productives et génératrices de revenu. En effet, le but ultime du commerce est de mettre les acheteurs et les vendeurs en contact. Qu'il s'agisse du processus du Cadre intégré renforcé qui identifie les besoins commerciaux d'un pays, du JITAP qui met en place des réseaux commerciaux, ou des projets d'agences humanitaires qui financent des programmes de renforcement des capacités – chaque mécanisme doit être à l'écoute et répondre aux besoins du secteur privé qui seul est s'occupe de la vente et qui, en termes de profit, a la motivation d'en générer plus, mieux et de façon durable. Dans la majorité des cas, le secteur privé s'est avéré pragmatique, volontaire et capable de s'engager pour résoudre les problèmes pratiques rencontrés dans de la conduite de ses affaires dans des environnements parfois complexes. Les secteurs public et privé peuvent travailler en synergie pour veiller à ce que le commerce induise une réduction de la pauvreté, l'amélioration du niveau de vie des populations, et dans le respect des droits de l'homme.

IV. Les infrastructures

L'augmentation des opportunités d'accès au marché est avantageuse si les marchandises peuvent être produites et expédiées aux consommateurs sur les marchés d'exportation à des prix compétitifs. Nombreux sont ceux qui pensent que les obstacles les plus sérieux au commerce sont liés au manque ou à l'inefficacité des infrastructures de transport

notamment, de communication et de financement. Il s'agit notamment de l'insuffisance d'infrastructure lourde (routes, ports, etc.), des lourdeurs administratives dans l'arrière pays et aux frontières, et du non respect des normes de production et de sécurité des marchés d'exportation. Il est impératif d'accroître l'efficacité logistique à travers des politiques de suppression des barrières commerciales non tarifaires et d'accélération des flux de marchandises à l'intérieur des pays et aux frontières. Les besoins en infrastructure concernent également la création de systèmes régionaux de transit.

Le financement de la réhabilitation des infrastructures liées au commerce telles que les moyens de transport, les ports et les installations de stockage se situe au cœur des missions de l'Aide au commerce. Toutefois, lorsqu'il est question d'améliorer la compétitivité des pays à faible revenu, la réhabilitation des infrastructures inadéquates devient la composante prioritaire de l'Aide au commerce. Elle est aussi la plus coûteuse. Des investissements colossaux sont indispensables pour la construction d'infrastructures appropriées. Cependant, au cours des deux dernières décennies, les gouvernements de la majorité des pays en développement ont réduit les dépenses consacrées à l'infrastructure en raison des exigences budgétaires imposées par les programmes d'ajustement structurel. Selon certaines sources, le budget d'investissement public alloué aux projets d'infrastructure est passé sous la barre de un pour cent du PIB dans bon nombre de pays en développement alors que, pour faire face à leurs besoins en infrastructure, ces pays doivent y consacrer au moins cinq à six pour cent de leur PIB. Cette situation est aggravée par le fait que la contribution à l'amélioration des infrastructures escomptée du secteur privé est restée un vœu pieux.

Les dépenses des organisations multilatérales destinées au secteur des infrastructures ont également diminué pendant une bonne partie des années 1990, pour la même raison : l'espoir que le secteur privé prendrait le relais. D'après le Rapport financier de la Banque mondiale sur le Développement mondial en 2004, la proportion des investissements étrangers dans le secteur des infrastructures dans les pays en développement était de 6,2 % il y a six ans. Elle est descendue à 3,4 % en 2003. L'on a dernièrement assisté à un revirement des organisations multilatérales en ce qui concerne le financement des projets d'infrastructure—l'initiative d'Aide au commerce en est l'illustration la plus récente. Cependant, la plupart de ces financements prennent la forme de prêts concessionnels, plutôt que de subventions, avec toutes les répercussions que cette situation peut avoir sur la soutenabilité de la dette dans des pays à faible revenu déjà très endettés, sans parler des répercussions sur la cohérence d'un programme d'assistance commerciale et d'allègement de la dette. C'est ainsi qu'en janvier 2006, la Banque mondiale a initié un programme de prêts et de dons d'un montant de 199 millions de dollars US au titre de l'amélioration des services de commerce et de transport en Afrique de l'Est. De cette somme, seuls 15 millions de dollars US étaient des subventions, autrement dit, les 184 millions de dollars US restant représentent un endettement supplémentaire.

Facilitation des échanges

Pour que le programme relatif aux projets d'infrastructure avance, il faut absolument que des progrès soient réalisés en matière de ce qu'il est convenu d'appeler « facilitation des échanges » dont l'objectif est de promouvoir la libre circulation des biens entre les pays,

bien que ces progrès puissent être considérés, à juste titre, comme faisant partie de la catégorie des contraintes de l'offre dans l'ancien cadre réglementaire de l'Aide au commerce. Au nombre des priorités figurent la nécessité d'améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques; la simplification des procédures douanières; la mise à jour des systèmes de régulation du transport des marchandises; l'amélioration des infrastructures liées au commerce; et plus grande application des normes et standards internationaux. L'application de ces mesures est d'autant plus urgente qu'elle favorisera la libre circulation des marchandises vers les pays enclavés et l'harmonisation des coûts et des formalités liées au commerce, qui à terme, stimuleront considérablement le commerce intra régional. S'agissant particulièrement des réformes douanières, elles devraient être suivies de réformes portuaires, de la mise sur pied d'observatoires, et de l'informatisation des procédures douanières; de l'harmonisation des documents de transit; de l'utilisation des normes internationales en matière de formalités douanières; et de la mise en place de « systèmes de guichet unique » parfaitement conformes aux normes de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD).

La facilitation des échanges, à travers des actions de grande envergure ou auxiliaires, constitue une priorité du secteur privé, aussi bien pour les petits producteurs que pour les multinationales. Le rôle crucial des infrastructures dans le développement économique a été reconnu par le Nouveau partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), l'Union africaine, les communautés économiques régionales africaines et les gouvernements ; mais le niveau souhaité de développement des infrastructures n'est pas encore atteint. Dans le cadre des négociations commerciales, plusieurs pays à faible revenu ont souligné l'importance des aspects fondamentaux des négociations commerciales liés à l'infrastructure dont les télécommunications, les transports et les services financiers. Les progrès dans ce domaine seront bénéfiques à l'ensemble du système commercial sur deux points. Premièrement, ces services clés représentent une large proportion des coûts de production, et l'accroissement de leur efficacité contribuerait de façon significative à la compétitivité des économies des différents pays. Deuxièmement, ces services ont connu un rapide essor commercial, et beaucoup d'opportunités jusqu'ici inexplorées pourraient être exploitées par les pays à faible revenu s'ils adoptent la meilleure approche. Il importe donc que les infrastructures soient considérées comme un authentique pilier dans le cadre de l'initiative d'Aide au commerce.

ANNEXE D

Nomenclature du renforcement des capacités commerciales de l'OCDE et de l'OMC et l'aide au commerce

Le renforcement des capacités commerciales a tendance à être considéré comme un terme bateau pouvant désigner un large éventail d'activités, et est parfois utilisé indifféremment à la place de l'Aide au commerce. En 2002, les Secrétariats de l'OMC et de l'OCDE ont procédé au lancement de la Base de données du Renforcement des capacités commerciales (TCBDB) du Programme de Doha pour le Développement. Il s'agit d'un effort de coordination de la multitude de projets de renforcement des capacités commerciales, d'instauration d'une certaine cohérence dans les programmes (plus de 10.000), et de mise en place d'une capacité de suivi et d'évaluation du respect des engagements pris dans le cadre des négociations commerciales. Il est difficile d'établir un distinguo entre la catégorisation du TCBDB et celle de l'Aide au commerce. Nous présentons ici le mode de classification des activités pour des besoins de collecte des données dans le TCBDB.

Politique commerciale et réglementation : elle englobe l'appui à l'analyse et la mise en oeuvre des accords commerciaux ; la réforme de la politique commerciale et les normes techniques; la facilitation des échanges, notamment des contingents tarifaires et des régimes douaniers ; et l'appui aux accords commerciaux régionaux et au développement des ressources humaines liées au commerce. Il s'agit ici d'un « léger renforcement des capacités » axé sur le développement des capacités individuelles et institutionnelles. Il se fait généralement dans le cadre de séminaires de formation et d'ateliers. En 2003, la TCBDB a révélé que les financements dans ce domaine s'élevaient à 983 millions de dollars US—contre 660 millions de dollars US en 2001 et 2002.

Le développement commercial consiste à aider les entreprises à participer au commerce et à renforcer les structures d'appui aux entreprises. Il englobe des activités telles que la création d'entreprises, la promotion des exportations et des investissements, des actions dans le domaine des tarifs douaniers et des normes, et des cadres réglementaires et institutionnels. Il porte également sur des appuis sectoriels tels que le développement de produits et l'analyse de la chaîne d'approvisionnement. En 2003, la TCBDB a enregistré des financements se montant à 1,8 milliard de dollars US—contre 1,35 milliard de dollars US en 2001 et 2002.

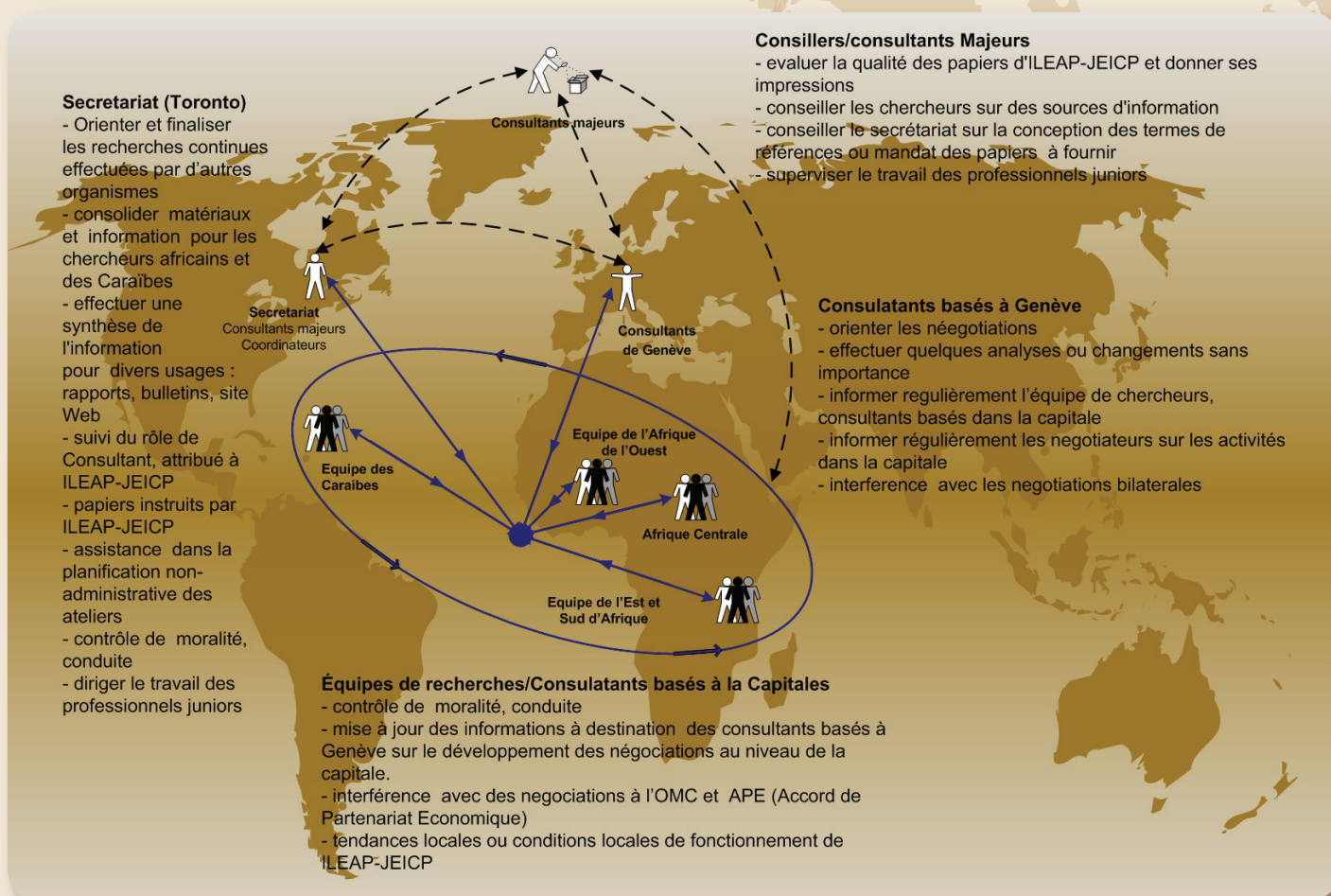
Les infrastructures constituent la catégorie dans laquelle la TCBDB classe les activités visant à aider les pays à construire des infrastructures physiques permettant de transporter et d'exporter les marchandises de façon satisfaisante. La TCBDB ne collecte pas directement les données relatives aux investissements dans le secteur des infrastructures. Elle a néanmoins un accès direct aux données relatives aux transports, à la communication et à l'énergie, qui sont collectées par une autre entité de l'OCDE connue sous le nom de Système de notification des pays créanciers (SNPC). Il est difficile de déterminer si les infrastructures sont spécifiquement ou exclusivement réservées au commerce, et ne font pas partie d'un réseau global. Afin de surmonter cette difficulté, toutes les aides destinées à l'infrastructure sont considérées comme une forme

d'assistance au commerce international, mais de façon indirecte. Depuis 2000 et 2003, les montants d'aide y relatifs se sont stabilisés autour de 8 milliards de dollars US.

En 2004, 4 % du budget total de l'aide internationale étaient consacré au renforcement des capacités commerciales dans les trois catégories définies ci-dessus. La tendance est à l'augmentation—et ces chiffres ne tiennent pas compte des récentes contributions promises par l'UE, les USA et le Japon. Cette aide est répartie entre un large éventail de pays, dont les pays en développement à revenu plus élevé et les PMA. L'aide a connu une nette augmentation dans toutes les régions en développement, mais plus particulièrement en Afrique. Elle est d'origine bilatérale et multilatérale, mais n'intègre pas les contributions versées dans les fonds fiduciaires destinés au Renforcement des capacités commerciales, notamment le JITAP et du Cadre intégré, qui sont passées de 26 millions de dollars US en 2001 à 36 millions en 2002 et 45 millions en 2003. Augmentation certes, mais insuffisante pour répondre aux besoins identifiés.

Outre la mise en commun des ressources dans des fonds fiduciaires et des agences multilatérales, nombre de donateurs bilatéraux ont augmenté et réorienté leur assistance en vue de renforcer le rôle du commerce dans la réduction de la pauvreté et le développement économique. Ils disposent, pour la plupart, d'un cadre propre de renforcement des capacités commerciales. A titre illustratif, les projets de Renforcement des capacités commerciales de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) valorisent trois conditions stratégiques: la participation aux négociations commerciales, la mise en oeuvre des accords commerciaux, et la capacité de réaction de l'économie par rapport aux opportunités commerciales. Le nouvel organisme d'aide américain, la Millennium Challenge Corporation, fait remarquer que la majorité de ses accords – avec les pays en développement éligibles – comprend des projets liés au renforcement des capacités commerciales et à la réhabilitation des infrastructures. L'UE quant à elle fait de l'Aide au commerce une priorité. Pour elle, l'assistance liée au commerce englobe l'amélioration des infrastructures essentielles et la suppression des contraintes de l'offre.

Réseau d'appui analytique de JEICP



Juristes et Economistes Internationaux contre la Pauvrete (JEICP)

180 Bloor Street West, Suite 904

Toronto, Ontario

Canada M5S 2V6

Téléphone: +1 416 946 3107

Télécopieur: +1 416 946 0797

Courriel: ileap@ileap-jeicp.org

www.ileap-jeicp.org