

L'Aide pour le commerce et le Développement

Dominique Njinkeu et Hugo Cameron

L'Aide pour le Commerce et le Développement

© L'Harmattan, 2009
5-7, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris
<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanado.fr
harmattan1@wanadoo.fr
ISBN : 978-2-296-07791-1
EAN : 9782296077911

L'HARMATTAN, ITALIA

Via Degli Artisti 15 ; 10124 Torino

L'HARMATTAN HONGRIE

Könyvesbolt; Kossuth L.u. 14-161053 Budapest

L'HARMATTAN BURKINA FASO

Rue 15 . 167 Route du Pô Patte d'oise 12 BP 226 Ouagadougou 12

(00226) 50 37 54 36

ESPACE L'HARMATTAN KINSHASA

Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives

BP 243, KIN XI ; Université de Kinshasa

L'HARMATTAN GUINÉE

Almamy Rue KA 028 En Face du restaurant le cèdre

OKB agency BP 3470 Conakry 00224) 60 20 85 08

harmattanguinee@yahoo.fr

L'HARMATTAN COTE D'IVOIRE

M. Etien N'dah Ahmon Résidence Karl / Cité des arts Abidjan-Cocody 03 BP 1588 Abidjan 03

(00225) 05 77 87 31

L'HARMATTAN MAURITANIE

Espace El Kettab du livre francophone N°472 avenue Palais des Congrès

BP 316 Nouakchott (00222) 63 25 980

L'HARMATTAN CAMEROUN

Immeuble Olympia face à la Camair BP 11486 Yaoundé (237) 458.67.00/976.61.66

harmattancam@yahoo.fr

REMERCIEMENTS

Nous tenons dès les premières lignes du présent ouvrage à saluer les orientations intellectuelles fournies par un certain nombre de personnes et d'initiatives. L'idée de départ procède des débats entre un groupe de spécialistes du commerce lors de la réunion du comité de pilotage du projet financé par le DFID « Commerce mondial et Architecture financière »¹ en 2005. Ces discussions se tinrent à la fois dans le cadre de la conférence des Nations Unies tenue à New York en septembre 2005 pour examiner les progrès réalisés dans la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire, et dans le contexte des Réunions d'automne 2005 du Comité du Développement de la Banque Mondiale/Fonds Monétaire International (FMI). Entre autres domaines, le Comité du Développement de la Banque Mondiale/FMI envisageait une déclaration sur le renforcement des capacités commerciales qui serait destinée à constituer par la suite des points de départ pour l'initiative d'Aide pour le Commerce. A mesure que le processus se développait, nous en sommes venus à penser que l'Aide pour le Commerce deviendrait une nouvelle initiative majeure entièrement élaborée par des spécialistes du développement, certes de bonne foi, mais ayant une connaissance approximative des pays non industrialisés. Nous sommes particulièrement reconnaissants à Susan Prowse, Bernard Hoekman, Ricardo Meléndez-Ortiz, Sheila Page et Gerry Helleiner pour leurs suggestions dans la conception et la mise en œuvre d'une architecture émergente de l'Aide pour le Commerce.

Nous adressons nos sincères remerciements aux différents auteurs qui ont consacré leur temps, leur appui et leurs remarques dans le processus d'élaboration du présent volume. En particulier, nous leur sommes redevables pour leur patience dans ce qui a constitué une période de rédaction extrêmement longue pour une question exigeant pourtant une réaction opportune. Les points de vue exposés par leurs auteurs dans le présent ouvrage restent des visions personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles des institutions auxquelles ils appartiennent ou même celle du JEICP. A diverses étapes, les exposés du présent ouvrage ont été présentés lors d'ateliers de parties prenantes tant au niveau des pays qu'au niveau régional, lors de retraites d'Ambassadeurs africains, de sessions de hauts responsables, et lors des rencontres des ministres africains en charge du commerce. Un merci spécial est adressé à la Commission de l'Union africaine et

¹ Projet GTFA (2005), *Strengthening the Global Trade Architecture for Economic Development: An Agenda for Action*. Londres: DFID (Département du Royaume Uni pour le Développement international). Consulter <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/itd-global-trade-fin-architecture-intro.asp>.

du Groupe des Ambassadeurs africains à Genève, en particulier pour leurs efforts durant le mandat de l'Équipe Spéciale sur l'Aide pour le Commerce au cours du premier semestre 2006.

Outre les auteurs des chapitres, le livre n'aurait pas vu le jour sans les contributions essentielles d'un certain nombre de personnes. Nous souhaitons notamment remercier Max Brem et Jeffrey Phillips pour leur diligence dans la révision des textes et références; John Berger de la Cambridge University Press pour sa patience et son appui constants; Phyllis Berk pour la mise en forme initiale d'un chapitre, et certains membres du JEICP (Elaine Wong, Francine Chanel, Roberto Estrada et Dany Briollais), qui ont traité avec compétence les dispositions contractuelles et administratives nécessaires à cette entreprise. Le présent ouvrage a été publié en anglais par Cambridge University Press sous le titre *Aide For Trade and Development*. La traduction en français a été coordonnée par Mme Dany Briollais que nous remercions énormément pour sa diligence. Pour la version française nous avons aussi bénéficié des services de André Julien Mbem, Etienne Songa, Effie Fragou, Emile Kemajou.

Mais surtout, le présent ouvrage, ainsi que le programme plus large d'Aide pour le Commerce du JEICP dont il fait partie, n'aurait pas vu le jour sans le soutien de Susan Prowse et de Bernard Hoekman dans la mobilisation des fonds provenant du DFID et de la Banque Mondiale. L'assistance financière supplémentaire était fournie par le Ministre des Affaires Etrangères des Pays Bas, l'Agence suédoise de coopération au Développement international (SIDA), l'Agence américaine pour le Développement International (USAID, via le Consortium pour la recherche économique en Afrique), la Banque Mondiale, l'Institut de la Banque Mondiale, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI, Canada), l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), et la Fondation Ford. Nous leur savons gré pour le soutien apporté à notre travail sur l'Aide pour le Commerce et dans plusieurs autres domaines. Les points de vue exprimés dans cet ouvrage engagent exclusivement leurs auteurs et n'impliquent en aucun cas une quelconque organisation ou agence parraine. Par-dessus tout, nous sommes reconnaissants vis-à-vis du Conseil d'Administration du JEICP pour son orientation générale en vue de maintenir un équilibre rigide entre la recherche d'un développement favorisant les règles commerciales et un renforcement des capacités commerciales assorti d'une perspective à long terme.

Dominique Njinkeu et Hugo Cameron

AVANT-PROPOS

« L'Aide pour le Commerce et Développement »

Gerry Helleiner

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est une institution imparfaite, tout comme les organismes d'aide et les autres institutions multilatérales qui prétendent promouvoir le développement et réduire la pauvreté dans les pays à très faibles revenus. Pourtant au cours des dernières années, dans le cadre ou non des négociations multilatérales, ces institutions de commerce et d'aide, ont pourtant à nouveau été mêlées à d'intenses et vifs débats sur les complexités d'une expression à la mode et relativement neuve : « l'aide pour le commerce ». Cette expression évoque encore différentes notions selon les personnes. Pour ceux qui depuis longtemps ont été séduits par les avantages de la totale « cohérence des politiques » dans le cadre de la lutte contre la pauvreté mondiale, les questions liées au commerce et à l'aide ont toujours été étroitement liées. Pour les autres, englués dans leur « silos » de politique individuelle en matière de commerce ou de politique d'aide, le concept d'aide pour le commerce représente un défi tout à fait nouveau par rapport aux approches antérieures. Au sein de l'OMC, de la Banque Mondiale, des organismes bilatéraux d'aide et autres, les débats relatifs à l'aide pour le commerce foisonnent.

Quel que soit le résultat particulier à court terme des débats officiels actuellement en cours sur l'aide pour le commerce dans le cadre du cycle de Doha, les questions y afférentes ne sont pas prêtes de disparaître. La pauvreté mondiale continuera de représenter un défi pour la communauté internationale. Plusieurs pays ne réussiront pas à atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire. Les problèmes d'ordre commercial auxquels sont confrontés les pays pauvres, et notamment ceux à plus bas revenus, ne semblent pas en voie de résolution. La plupart des analystes reconnaissent que les pays à plus bas revenus continueront de dépendre de l'aide publique au développement, et de façon nettement plus forte que ce qu'il y a en ce moment ; et ce, pendant les décennies à venir. Une partie de la coopération extérieure financière et technique restera directement liée aux problèmes et possibilités de ces pays en matière de commerce. Par conséquent, il ne fait aucun doute que les questions relatives à l'aide pour le commerce sont parties pour durer. Et il en sera certainement ainsi. Cependant, les débats sur l'aide pour le commerce ont été jusqu'ici, comme d'habitude, déséquilibrés en ce qui concerne la participation des potentielles "parties prenantes". Les connaissances,

l'expérience et les points de vue des bénéficiaires potentiels des nouveaux financements et arrangements en matière d'aide pour le commerce ont été fortement sous-représentés.

Les questions liées au commerce et à l'aide sont hautement complexes. Le rôle que l'un et l'autre peuvent jouer dans le développement et en vue de la réduction de la pauvreté est tributaire de plusieurs facteurs, notamment l'influence et l'intervention d'acteurs politiques poursuivant des objectifs contraires. Si l'on veut définir des objectifs viables et élaborer des politiques permettant de les atteindre, il faut que les responsables de l'élaboration des politiques des pays potentiellement bénéficiaires, ainsi (et nécessairement plus) que ceux des bailleurs de fonds comprennent bien les tenants et les aboutissants du problème. Il en va de même pour leurs chapelles politiques. A ce jour, l'essentiel des débats sur l'aide pour le commerce a eu lieu au niveau international, bien loin des spécificités de la pratique quotidienne en matière de politiques des pays en développement. Dans nombre de pays en développement à très faibles revenus, les principaux décideurs politiques ont à peine eu conscience de l'existence de débats relatifs à l'aide pour le commerce pourtant susceptibles d'avoir de forts impacts sur les perspectives commerciales et de développement de leurs populations. Si tant il est vrai que l'aide pour le commerce peut être utile en matière de développement et de réduction de la pauvreté, il est capital à la fois que les responsables nationaux (et locaux) de l'élaboration des politiques et leurs circonscriptions aient conscience des problèmes à résoudre et que leurs contributions soient intégralement prises en compte et utilisées à bon escient.

Le présent volume a pour objet de réunir la plupart des données et analyses clés susceptibles d'informer ceux qui jusqu'ici n'ont pas pris part aux débats internationaux sur l'aide pour le commerce. Qu'est-ce que le nouveau débat sur l'aide pour le commerce ? Pourquoi est-il soulevé maintenant ? Quelle importance peut-il avoir ? Existe-t-il des expériences antérieures susceptibles de laisser entrevoir des résultats fructueux à l'issue de ce débat ? Que devraient rechercher ou craindre les bénéficiaires potentiels ? Parmi ses différents auteurs figurent plusieurs personnes ayant directement pris part aux récents débats sur l'aide pour le commerce. On y retrouve également des personnes jouissant d'une expérience de première main dans des pays bénéficiaires de l'aide pour le commerce. A l'instar des autres publications d'ILEAP/JEICP, le présent volume a pour ambition de promouvoir une transparence accrue et une meilleure lecture représentative des importants débats de fond en matière de commerce et de développement prévus dans les prochaines années.

() International Lawyers and Economists Against Poverty/ Juristes et Économistes Internationaux Contre la Pauvreté*

INTRODUCTION

L'Aide pour le commerce et le développement

Dominique Njinkeu
et
Hugo Cameron

Dans des conditions favorables, la libéralisation des échanges peut servir de moteur de croissance. Mais pour tirer un véritable profit des réductions des barrières tarifaires et commerciales, il faut d'abord remplir deux conditions précises. La première condition consiste à mettre en place un régime favorable d'accès aux marchés. La deuxième condition présuppose d'abolir les obstacles importants contre lesquels se heurtent les pays à faibles revenus faute de capacité humaine, institutionnelle et de production. L'intégration de ces pays dans l'économie mondiale ne peut pas se faire sans une aide au développement qui visera essentiellement la croissance et les échanges commerciaux. C'est grâce à cette aide que les pays en question deviendront plus compétitifs sur les marchés internationaux, accroîtront leur capacité de se conformer aux normes imposées par les marchés d'exportation de haute valeur et se doteront d'une capacité institutionnelle leur permettant, d'une part, de s'engager pleinement dans des négociations commerciales et, d'autre part, de mettre en œuvre leurs résultats. Outre les avantages, les pays doivent être à même de tenir compte des effets négatifs de la libéralisation des échanges.

Les négociations menées dans le cadre du Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais aussi dans d'autres forums² prônent un plus grand accès aux biens, aux services et aux investissements. Elles contiennent toutefois des embûches. Par exemple, bon nombre de pays en développement, surtout ceux qui comptent sur un petit nombre d'exportations et d'importations, sont plus vulnérables et, par conséquent, plus susceptibles de subir des chocs émanant des politiques liées au commerce, des changements de prix et d'autres coûts d'ajustement. Si ces pays réduisent leurs tarifs, ils encourent le risque de priver leurs gouvernements respectifs de revenus rares, ce qui produit l'effet contraire à celui désiré. Par ricochet, cela affaiblit davantage leur capacité déjà réduite de réaffecter la main-d'œuvre vers des secteurs qui ne sont pas touchés par la libéralisation des échanges. Une réduction généralisée des tarifs pourrait nuire aux pays qui comptent beaucoup sur l'accès préférentiel de leurs produits dans les

² Parmi d'autres initiatives de négociations importantes nous mentionnons les Accords de Partenariat Economique (APE) signés entre l'Union Européenne et les régions de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) la *US-African Growth and Opportunity Act* (AGOA) et les processus d'intégration commerciale régionale.

marchés européens et dans ceux d'autres pays développés. En plus, les pays en développement qui sont des importateurs nets de produits agricoles encourent le risque d'une augmentation des coûts liés à la nourriture, parce que la réduction des tarifs agricoles et des subventions à l'agriculture se traduit par une augmentation des prix des biens jusqu'alors subventionnés³. En même temps, alors que jusqu'à présent les pays en développement disposent des moyens pour protéger leurs industries de la concurrence mondiale, les programmes d'ajustement structurel et les cycles successifs menés dans le cadre de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT) et l'OMC bannissent de plus en plus de telles pratiques.

L'idée de venir en aide aux pays à faible revenu pour leur permettre de s'intégrer au système de commerce multilatéral n'est pas nouvelle. Notons toutefois que l'aide jusqu'alors offerte avait un caractère fragmentaire et visait à améliorer les capacités en matière de politiques commerciales des pays bénéficiaires plutôt qu'à créer des capacités d'offre productives. Si les pays à revenus faibles continuent à avoir de la difficulté à s'intégrer pleinement dans le commerce et la production mondiaux, c'est parce qu'on n'a pas pu résoudre de manière efficace et satisfaisante leurs problèmes de capacité profonds.

Pour donner aux pays à revenus faibles la possibilité de faire partie de l'économie mondiale de manière à maintenir leur développement à long terme, il faut adopter des mesures favorisant, d'une part, les réformes stratégiques et, d'autre part, les investissements ciblant un large éventail de domaines allant de l'infrastructure à la formation et au secteur privé, en passant par le développement des institutions. Les programmes spécialement conçus pour atteindre ces objectifs dans les domaines d'intervention ainsi décrits portent le nom d'« Aide pour le commerce ». Il s'agit d'un concept qui, depuis récemment, attire de plus en plus l'intérêt de la communauté internationale.

Il existe plusieurs définitions du concept d'« Aide pour le commerce », mais la plus vaste est la suivante : « [L'Aide pour le commerce] est toute assistance qui vise à aider les pays à mener des activités commerciales et, plus particulièrement, à les aider à tirer profits des accords commerciaux. »⁴ [Notre traduction]. En deux mots, il est question de renforcer les capacités commerciales des pays à faibles revenus, tout en supprimant les entraves en matière d'offre pour leur permettre de participer à la concurrence sur les marchés. Les chapitres compris dans ce volume reconstituent la toile de fond de la création du principe de l'Aide pour le commerce, son émergence comme un élément-clé du programme de

³ Pour une analyse plus approfondie sur ces coûts d'ajustement, voir Stilgitz, J. et Charlton, A. (2006), *Aid for Trade : A Report for the Commonwealth Secretariat*. London : Commonwealth Secretariat, pp. 12-17.

⁴ Lauren Phillips, Sheila Page et Dirk Willem te Velde (2005), "Aid for Trade : What does it mean ? Why should aid be part of the WTO negotiations ? And how much might it cost ? *ODI Opinions*. London : Overseas Development Institute.

développement et de négociations. Les auteurs suggèrent des mesures pour mieux structurer et livrer l'Aide pour le commerce de sorte à veiller aux besoins des pays bénéficiaires. Dans cette partie, nous introduisons les principaux sujets de discussion qui seront développés plus longuement dans le livre. Nous lançons le débat par un bref historique de la création de l'Aide pour le commerce avant de suivre son évolution au fil des ans. Chaque chapitre traite d'un volet différent de l'Aide pour le commerce. Leur articulation offre une vue d'ensemble et nous permet de faire des suppositions sur sa direction future.

Le mandat de Hong Kong et l'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce

Des programmes d'aide au développement bilatéraux et multilatéraux comprenaient pendant plusieurs années des éléments de l'Aide pour le commerce. Mais la question a été officiellement reconnue pour la première fois en 2001 par le lancement du Cycle de Doha de l'OMC, qui fut également connu sous le nom de Programme de développement de Doha. Ce programme a tenu compte de nouvelles préoccupations des pays en développement et de leur place dans le système commercial international, y compris l'assistance technique liée au commerce. En décembre 2005, à la Sixième conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est déroulée à Hong Kong, les ministères du commerce se sont accordés pour dire que l'Aide pour le commerce pourrait jouer un rôle plus important en matière de stimulation de l'offre, dépassant ainsi le cadre de l'assistance technique (voir Encadré n° 1). En même temps que certains pays développés⁵ s'engageaient à augmenter les sommes destinées à financer la création des capacités commerciales des pays en développement, les ministres demandaient au directeur général de l'OMC de former une Équipe Spéciale qui ferait des recommandations afin d'opérationnaliser l'Aide pour le commerce.

L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce a été créée en début 2006 et, quelques mois plus tard, elle a rendu son premier rapport qui était le fruit de longues consultations⁶. Sur l'exemple de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁷ et le mandat de Hong Kong, qui résumait les positions des ministères du

⁵ Avant et durant les négociations de Hong Kong, le Japon, l'UE et les États-Unis ont également annoncé l'accroissement des ressources qu'ils affectaient au programme de l'Aide pour le commerce. Le Japon a promis 10 milliards de dollars américains sur une période de trois ans (plus tard on s'est rendu compte qu'il s'agissait principalement de l'aide financière sous forme de prêts). L'Union européenne a dit qu'elle allait augmenter ses dépenses annuelles afin d'atteindre la somme de 2 milliards d'euros d'ici l'an 2010 au lieu de 400 millions d'euros en 2005. La moitié de l'argent affecté proviendrait de la Commission européenne et l'autre moitié des États membres. Quant aux États-Unis, le gouvernement américain a annoncé qu'il doublerait sa contribution annuelle au programme de l'Aide pour le commerce afin de passer de 1,3 milliards de dollars américains en 2005 à 2,7 milliards de dollars jusqu'à 2010.

⁶ OMC, *Recommandations de l'équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce*, Document de l'OMC du 27 juillet 2006.

⁷ La Déclaration de Paris, acceptée tant par les pays donateurs que par les pays bénéficiaires en 2005, comprend des principes pour orienter l'octroi de l'Aide, y compris l'engagement des pays, la responsabilité mutuelle, l'alignement de l'aide aux stratégies de développement nationales, la

commerce sur les mécanismes nécessaires à l'affectation des ressources financières supplémentaires, le rapport relevait que le financement accordé dans le cadre de l'Aide pour le commerce doit être « supplémentaire, prévisible, renouvelable et efficace. » Somme toute, les auteurs du rapport faisaient 32 recommandations qu'ils soumettaient à l'intention de l'OMC, des donateurs et des bénéficiaires. Ces recommandations portaient sur la définition des besoins des pays en développement liés au commerce, la satisfaction desdits besoins et la surveillance des activités menées dans le cadre de l'Aide pour le commerce. Il y avait également des propositions précises pour mieux déceler les besoins au niveau national, la réaction des donateurs et le renforcement des liens entre les bénéficiaires et les donateurs. En outre, le rapport recommandait d'améliorer les procédures de surveillance et d'évaluation en créant, entre autres, à l'intérieur de l'OMC, un organisme qui s'occuperait des examens périodiques de l'Aide pour le commerce à partir des rapports soumis par des parties intéressées et qui veillerait à la mise à disposition des fonds supplémentaires et de leur prévisibilité. Pour donner suite à cette recommandation, l'Équipe Spéciale a suggéré que le directeur général de l'OMC mette sur place un groupe chargé de voir comment on peut mettre en vigueur, surveiller et revoir les initiatives de l'Aide pour le commerce et agir en fonction des recommandations du rapport.

Les recommandations ont toutefois échoué pour préciser comment l'Aide pour le commerce pourrait être matérialisée au niveau opérationnel ; cette étape devrait faire l'objet d'une étude antérieure. Ceci dit, le rapport et ses recommandations ne sont pas l'aboutissement d'un processus mais le point de départ d'une réflexion plus poussée sur la manière de structurer l'Aide pour le commerce afin que celle-ci donne la possibilité aux pays à faibles revenus de participer au système de commerce international et d'en tirer des avantages nets.

Encadré 1. Le mandat de Hong Kong sur l'Aide pour le commerce adopté par les ministres du commerce dans le cadre de l'OMC

Nous nous félicitons des discussions menées cette année par les Ministres des finances et du développement dans diverses instances, y compris le Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI, au sujet de l'élargissement de l'Aide pour le commerce. L'Aide pour le commerce devrait viser à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à se doter de capacités en termes d'offre et d'infrastructures liées au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce. L'Aide pour le commerce ne peut pas se substituer aux avantages en matière de développement qui résulteront d'une conclusion positive du PDD, en particulier sur l'accès aux marchés. Toutefois, elle peut utilement compléter le PDD. Nous invitons le Conseil général à créer une l'Équipe

coordination efficace des donateurs, l'harmonisation des procédures des donateurs, la transparence et les engagements prévisibles et pluriannuels.

Spéciale qui fera des recommandations sur la façon de rendre opérationnelle l'Aide pour le commerce. L'Équipe Spéciale fera des recommandations au Conseil général pour juillet 2006 sur la façon dont l'Aide pour le commerce pourrait contribuer le plus efficacement à la dimension de développement du PDD. Nous invitons aussi le Directeur général à consulter les Membres ainsi que le FMI et la Banque Mondiale, les organisations internationales pertinentes et les banques de développement régionales, en vue de faire rapport au Conseil général sur des mécanismes appropriés visant à garantir des ressources financières additionnelles pour l'Aide pour le commerce, le cas échéant, par le biais de dons et de prêts assortis de conditions favorables.

WT/MIN(05)/DEC, 22 décembre 2005-PROGRAMME DE TRAVAIL DE DOHA. Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005, paragraphe 57.

Source : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm

Il existe une réflexion analytique qui sous-tend le mandat de Hong Kong sur l'Aide pour le commerce et la formation de son l'Équipe Spéciale. Afin de prendre en considération les préoccupations des pays en développement en ce qui concerne les questions relevant de leur capacité en matière d'offre liée au commerce, les instances chargées de résoudre ce problème ont mené des recherches poussées avant de formuler des propositions-clés au sujet de l'Aide pour le commerce. Plus précisément, le *Global Trade and Financial Architecture Project*⁸, géré par le ministère du développement international du Royaume-Uni et par l'Équipe Spéciale des Nations-Unies sur le projet du millénaire pour le commerce⁹, ont contribué dans une large mesure à préciser des engagements politiques antérieurs au sujet de l'Aide pour le commerce¹⁰. Le projet encourage, entre autres, des initiatives qui favorisent, d'une part, l'accroissement des fonds et, d'autre part, la cohérence aux niveaux national et international. Il sert également de forum pour attirer l'attention des décideurs de l'aide au commerce du Nord et du Sud.

Les origines de cette publication

Dans le prolongement de l'engagement de l'Aide pour le commerce par l'OMC, ce livre publie les résultats de la recherche effectuée dans le cadre d'un programme de travail mis au point et mené par les Juristes et économistes

⁸ GTFA Project (2005), *Strengthening the Global Trade Architecture for Economic Development : An Agenda for Action*. London : DFID. Voir <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/itd-global-trade-fin-architecture-intro.asp>.

⁹ PNUD (2005), *Report of the Millennium Project Task Force on Trade*. London : Earthscan Publications.

¹⁰ Au sommet de Gleneagles en juillet 2005, les chefs d'Etats et de gouvernement du Groupe des Huit pays développés ont convenu d'augmenter l'aide destinée aux pays en développement afin que ceux-ci puissent renforcer leur capacité matérielle, humaine et institutionnelle et affecter des fonds supplémentaires destinés à renforcer la capacité commerciale desdits pays. Cf. Déclaration de Gleneagles, 2005 Text concernant l'Afrique, paragraphe 22 (a). Version française : <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FR-Afrique-8%20juillet.doc>

internationaux contre la pauvreté (JEICP). Les JEICP ont soutenu de façon continue les pays de l'Afrique et des Caraïbes depuis la création des principes de l'Aide pour le commerce jusqu'à la Conférence ministérielle de Hong Kong et bien au-delà. Le programme de travail des JEICP met l'accent sur les points suivants : la mise au point de l'architecture globale de l'Aide pour le commerce ; la mise en exergue des perspectives des pays de l'Afrique et des Caraïbes ; et la recherche des projets propres à l'Aide pour le commerce qui tiennent, entre autres, compte des services et de la facilitation du commerce. Les articles sélectionnés pour faire l'objet de publication dans le présent volume représentent bon nombre d'idées élaborées dans le cadre de la recherche des JEICP et servent de point de départ à une étude plus approfondie sur la question qui nous préoccupe. Étant donné que, jusqu'à présent, une grande partie des contributions à l'Aide pour le commerce venait des donateurs du Nord, les JEICP ont voulu élargir le débat en présentant le point de vue des pays du Sud, ainsi que l'expérience qu'ils y ont acquise.

Le livre comprend trois parties. Les chapitres de la première partie, qui s'intitulent *La genèse et l'architecture de l'Aide pour le commerce*, examinent les origines de l'Aide pour le commerce ainsi que son architecture, ses modalités et les coûts liés à sa mise en œuvre. De cette manière, nous nous efforçons de cadrer la discussion sur les mécanismes de classification, de financement et de mise en exécution de l'Aide pour le commerce. Ces points sont développés à partir des perspectives des pays bénéficiaires. Si l'on veut promouvoir et faire évoluer l'Aide pour le commerce, il convient d'abord de tenir compte de l'expérience antérieure en ce qui concerne la façon dont elle a été exécutée et d'en tirer les leçons indispensables. Dans la deuxième partie du livre, qui porte le titre *L'Aide pour le commerce à l'œuvre*, nous essayons de faire justement cela. Autrement dit, nous avons sélectionné des chapitres qui font l'état de la mise en œuvre par le passé des programmes de création de capacités commerciales et qui examinent leurs succès et leurs échecs. Cette partie est tout particulièrement intéressante, car on s'y efforce de mettre à profit les leçons du passé afin d'améliorer les programmes d'Aide pour le commerce futurs. La troisième partie de ce volume, qui s'intitule *Les prochaines étapes*, est la suite logique des deux premières parties et s'intéresse à trois éléments du discours sur l'Aide pour le commerce jusqu'alors délaissés : le développement du secteur privé, l'infrastructure et l'approche régionale. Dans les chapitres de cette partie, les lecteurs trouveront des propositions concrètes sur les meilleures façons d'intégrer ces trois composantes dans le programme d'Aide pour le commerce de sorte à garantir que celle-ci demeure centrée sur les éléments de base qui stimulent l'offre. Les trois parties ensemble essaient de promouvoir l'objectif à long terme qui consiste à faire du commerce un moteur de croissance efficace et un instrument d'élimination de la pauvreté.

Première partie : La genèse et l'architecture de l'Aide pour le commerce

Comme on l'a mentionné plus haut, le soutien au développement des secteurs liés au commerce est un concept élaboré de longue date. Hoekman, dans le chapitre I, dit qu'il s'agit d'un principe qui existait depuis les années 80, car, à cette époque, une des principales conditions qu'imposaient le FMI et la Banque Mondiale pour l'exécution de leurs activités et programmes de prêt était le soutien à l'intégration des pays en développement dans l'économie internationale par le biais de la libéralisation des politiques liées au commerce. Dans les années 90, qui sont marquées par la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, une plus grande partie de l'aide au développement a été consacrée à la santé, à l'éducation et à la gestion des dépenses publiques. À cause de ce changement de priorité, on consacrait de moins en moins de ressources à l'infrastructure, à l'agriculture et au commerce. Vers la fin des années 90, de nombreux pays en développement ont éprouvé le besoin de stimuler leurs économies respectives afin d'atteindre des taux de croissance plus élevés. Plusieurs rapports rédigés par des Équipes Spéciales favorisaient cette approche. Soit l'exemple de l'Équipe Spéciale du Millénaire des Nations-Unies qui, dans son rapport, mettait l'accent sur le commerce et le rôle que celui pourrait jouer afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), à savoir réduire de moitié la pauvreté à travers des taux de croissance plus élevés (voir Encadré 2). Le message de la Commission de l'Afrique de 2005 allait dans le même sens¹¹.

Le fait d'avoir reconnu de nouveau le rôle central que joue le commerce au développement a conduit la communauté internationale en charge des questions de développement à porter son attention sur la nécessité de lever les obstacles qui existent sur les marchés d'exportation et qui empêchent les entreprises et les agriculteurs des pays en développement d'exporter leurs produits. C'est ainsi qu'on a décidé de soutenir le Cycle de Doha, de le doter d'objectifs ambitieux et d'en attendre de grands résultats. Il convient toutefois de noter que le soutien que l'on accordait à la libéralisation des échanges au niveau mondial allait de pair avec le besoin de plus en plus pressant d'adopter des politiques complémentaires et d'effectuer des investissements dans les pays en développement à faible revenu.

Encadré 2 : Un soutien de plus en plus fort pour l'Aide pour le commerce

Au sommet du Millénaire des Nations-Unies, qui s'est tenue à New York en septembre 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement du monde entier se sont engagés à accroître l'aide au développement afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces objectifs visaient principalement la réduction de moitié, d'ici 2015, de la pauvreté. Une des cibles de l'objectif 8 des OMD était de « poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier

¹¹ Rapport de la Commission pour l'Afrique du 11 mars 2005, Cf. <http://www.commissionforafrica.org/french/report/introduction.html>

multilatéral, ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire.»¹² A la Conférence internationale sur le financement du développement, qui a eu lieu à Monterrey au Mexique entre le 18 et le 22 mars 2002, les chefs d'Etat et de gouvernement du monde entier se sont résolus d'accroître l'aide au développement « pour réaliser les objectifs de la communauté internationale en matière de développement, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire. ». Dernièrement, la Banque mondiale a annoncé des projets qui consistent à augmenter la valeur des prêts destinés au financement des travaux d'infrastructures d'un milliard de dollars américains par an afin d'atteindre les 10 milliards de dollars américains en 2008. En février 2005, les ministres des finances du Groupe des Sept ont lancé un appel à la Banque mondiale et au FMI, leur demandant de mettre au point des propositions d'aide supplémentaire au profit des pays en développement afin de faciliter leur rajustement à la libéralisation du commerce et d'accroître leur capacité à tirer profit des marchés plus libres. Par la suite, au sommet du Groupe des Huit des pays développés, qui s'est tenu à Gleneagles en 2005, les chefs d'Etats ont convenu de « stimuler la croissance, attirer de nouveaux investissements et contribuer à renforcer les capacités commerciales de l'Afrique. »¹³

Le programme d'Aide pour le commerce a fait son apparition au moment où le Cycle de Doha ne produisait aucun résultat. Des problèmes clés auxquels se heurtaient les pays en développement, à savoir la mise en œuvre des accords du Cycle d'Uruguay¹⁴, ou le traitement spécial et différencié¹⁵, ont été mis de côté car les pays développés s'intéressaient de plus en plus aux questions liées à l'agriculture et à l'accès au marché industriel. Dans les chapitres I, II et III, Hoekman, Ismail et Finger proposent de considérer l'Aide pour le commerce comme un élément fondamental de ce qu'est le « développement » dans le système de commerce multilatéral. Dans ce sens, l'Aide pour le commerce va de pair avec le traitement spécial et différencié. Le fait de garantir aux pays moins capables de disputer des parts de marchés internationaux un traitement différent et favorable

¹² Source : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/goal8.pdf> p. 6.

¹³ Source : <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW ?M=13&K=915079181&W =DATE+%3D+'12.12.2005'+ORDER+BY+DATE/Descend>

¹⁴ Le programme de mise en vigueur du Cycle de Doha prévoit de régler un certain nombre de déséquilibres qu'ont légué les cycles précédents et qui, selon les pays en développement, les ont empêchés d'encaisser de véritables profits du nouveau système de réglementation. Parmi les déséquilibres constatés on mentionne le manque d'engagement vis-à-vis de certaines obligations de la part des pays développés (y compris les clauses de traitement spécial et différencié), ainsi que les difficultés contre lesquelles se heurtent les pays en développement en matière de mise en œuvre des engagements qu'ils ont entrepris. Voir ICTSD et IIDDD (2003) dans « Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre » in *Doha Round Briefings*. Geneva : ICTSD et IIDDD.

¹⁵ Le TSD (traitement spécial et différencié) part du principe que les règles du commerce international ne peuvent s'appliquer de manière équitable à des pays qui ont des niveaux de développement différents.

constitue un élément essentiel sans quoi on ne peut assurer une proportionnalité entre les engagements entrepris par les pays en développement et ceux assumés par les pays développés. Le traitement préférentiel tient compte des différentes capacités dont disposent les pays de profiter du système des échanges commerciaux. Les traitements spéciaux et différenciés ont toujours été mis en place sous forme d'exceptions accordées aux pays concernés ou de périodes d'exécution plus longues en faveur des pays en développement. Ce sont autant de dérogations à la norme de non discrimination de l'OMC. Dans ce sens, certains prétendent que l'Aide pour le commerce est en réalité une autre façon de mettre en œuvre un traitement spécial et différencié. Ce traitement spécial aide à améliorer la cohérence des politiques et, pour y parvenir, il essaie de combiner l'accès au marché qui sera de moins en moins discriminatoire et la capacité de plus en plus accrue des pays à faibles revenus à tirer profit de cet accès¹⁶. En fait, une des principales propositions du Cycle de Doha concernant les traitements spéciaux et différenciés porte sur l'Aide pour le commerce. Elle consiste à inciter les donateurs, les organismes multilatéraux et les institutions financières internationales à coordonner leur travail pour « s'assurer que les PMA ne sont pas soumis à des conditionnalités sur les prêts, les dons et l'aide publique au développement qui ne sont pas conformes aux droits et obligations en vertu des Accords de l'OMC. »¹⁷

Les efforts entrepris auparavant pour renforcer l'assistance technique et la création d'une capacité commerciale des pays en question ont été mis à l'écart des discussions engagées au sein de l'OMC. On n'a donc pas vraiment abordé le problème de l'absence de compétitivité à l'intérieur du système commercial des pays les plus pauvres. Des initiatives, telles le Cadre intégré (CI) et le Programme intégré conjoint d'assistance technique (PICAT)¹⁸ (voir Encadré 3.), dans lesquelles l'OMC joue un rôle central, ont favorisé la création et la coordination des activités d'assistance technique. Elles n'ont toutefois eu qu'un effet limité parce que, d'une part, elles ne disposaient pas de ressources financières suffisantes et, d'autre part, il fallait également s'intéresser aux questions ayant rapport à l'offre, telles l'infrastructure ou le développement du secteur privé. Le programme de l'Aide pour le commerce peut toutefois renverser la tendance actuelle, surtout si on examine les principales causes du désenchantement qu'éprouvent les pays en développement vis-à-vis du système de commerce multilatéral et non en se limitant à une discussion sur l'importance d'offrir aux professionnels du commerce une assistance technique à la fois complète et cohérente.

¹⁶ Voir aussi Hoekman, B. et Prowse, S. (2005), « Policy Responses to Preference Erosion : From Trade as Aid to Aid for Trade » *Policy Research Working Paper 3721*, Banque mondiale. Disponible à partir du site : www.ycsg.yale.edu.

¹⁷ Réunion ministérielle des Pays les Moins Avancés pour la revue globale approfondie du Programme d'action de Bruxelles. Source : <http://66.102.9.104/search?q=cache:pxUTrG67wOgJ:www.un.org/special-rep/ohrills/ldc/MTR/STRATEGIE%2520DE%2520COTONOU-Nouvelle%2520Version-080606.pdf+%22assurer+que+les+PMA&hl=en&ct=clnk&cd=2&gl=ca>

¹⁸ Voir encadré 1.

Dans une certaine mesure, l'OMC, avant même le Cycle de Hong Kong, avait repéré le besoin de faire le lien entre les engagements commerciaux et la capacité nationale des pays pauvres à veiller à ces engagements. Cette question est traitée dans le chapitre III de Finger. Dans un accord conclu en 2004¹⁹, le discours employé pour décrire la question de facilitation du commerce était comme suit :

« Un soutien et une assistance devraient aussi être accordés pour aider les pays en développement et les pays les moins avancés à mettre en œuvre les engagements résultant des négociations, conformément à leur nature et à leur portée. Dans ce contexte, on reconnaît que les négociations pourraient aboutir à certains engagements dont la mise en œuvre exigerait du soutien au développement des infrastructures de la part de certains Membres. Dans ces cas limités, les pays développés Membres mettront tout en œuvre pour assurer un soutien et une assistance directement liés à la nature et à la portée des engagements pour permettre la mise en œuvre. Il est entendu, toutefois, que dans les cas où le soutien et l'assistance requis pour ces infrastructures ne sont pas mis à disposition, et où un Membre en développement ou moins avancé continue de ne pas avoir la capacité nécessaire, la mise en œuvre ne sera pas exigée. »²⁰

La référence « au soutien et à l'assistance » montre que les membres de l'OMC suivaient de près la situation des pays en développement et connaissaient que ceux-ci avaient besoin de recevoir de l'aide en matière d'offre pour être à même de s'acquitter de leurs engagements. Ceci dit, leur intervention consistait surtout à rendre plus flexible l'exigence de mise en œuvre plutôt qu'à essayer de trouver la source du problème, y faire face et permettre l'engagement progressif des pays en question dans le système de commerce international. De cette façon, l'engagement pour la facilitation du commerce a beau être un jalon important à l'association de l'assistance technique aux obligations émanant du commerce, les membres de l'OMC n'étaient pas prêts à cette étape à assumer pleinement la tâche d'aider les pays en développement à tirer profit des bénéfices émanant de cet accord.

Encadré 3. Le Cadre intégré et le PICAT

Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI)

Le Cadre intégré a été lancé en 1997 dans le but de faciliter la coordination de l'assistance technique liée au commerce et de promouvoir une approche intégrée d'aide aux pays les moins avancés afin que ceux-ci puissent accroître leurs

¹⁹ OMC, juillet 2004 ; document WT/L/572 du 2 août 2004. Pour ce qui est du discours sur la « facilitation des échanges commerciaux, voir Annexe D du document WT/GC/W/535, du 31 juillet 2004.

²⁰ Source : http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2006/february/tradoc_127583.pdf

débouchés commerciaux. Il s'agit d'une initiative jointe qui jouit du soutien de six organismes, à savoir le Centre du commerce international, le FMI, la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), la Banque mondiale et l'OMC. Son objectif est de coordonner l'assistance technique liée au commerce que ces organismes offrent aux pays les moins avancés. Au départ, le progrès accompli par le CI était négligeable. Cependant, en 2000, après une réorganisation, le programme s'est transformé en un mécanisme qui permettrait d'intégrer le commerce dans les plans économiques nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté. On a alors doté le CI d'une fiducie pour financer des Etudes Diagnostics sur l'Intégration Commerciale (EDIC), qui évaluent en profondeur les entraves au commerce pour chaque pays concerné. Les études fournissent les données pour établir des plans d'action indispensables à la prestation de l'assistance technique liée au commerce. Leur intérêt porte tout particulièrement sur l'intégration du commerce dans les activités normales des pays à travers des Études de réduction de la pauvreté. Le CI dispose de deux fenêtres de financement : la fenêtre I qui alimente les EDIC (soit 300 000 dollars par pays) et la fenêtre II qui est utilisée dans le but de financer des projets (jusqu'à concurrence de 1 million de dollars par pays). À cause de nombreuses lacunes – auxquelles s'ajoutent un manque de prise en charge de la part des donateurs à propos des EDIC – à la rencontre du mois de septembre 2005, le FMI et le Comité de développement de la Banque mondiale ont décidé de renforcer le CI et de le doter de ressources supplémentaires. L'Équipe Spéciale chargée des projets de développement pour un « Cadre intégré renforcé » a soumis son rapport en juin 2006. Les principales conclusions du rapport se résument ainsi : (i) accroître le niveau de financement actuel (35 millions de dollars américains) afin d'atteindre l'objectif de 400 millions de dollars au bout d'une période initiale de cinq ans ; (ii) renforcer la capacité des pays bénéficiaires afin de gérer le processus du CI ; (iii) créer un nouveau Secrétariat exécutif à Genève qui siègera à l'OMC, et (iv) mettre sur place un cadre de surveillance et d'évaluation. L'Équipe Spéciale a également décidé de ne pas étendre le champ d'action du CI dans les pays à faibles revenus n'appartenant pas au groupe des pays les moins avancés. Pour ces pays, il fallait créer d'autres structures qui fonctionneraient de manière parallèle.

Programme intégré conjoint d'assistance technique (PICAT)

Créé en 1998, le PICAT est un programme de création de capacités commerciales spécialement conçu pour un certain nombre de pays moins avancés et pour d'autres pays africains. Comme le CI, le PICAT est le fruit des discussions du Cycle d'Uruguay et se donne pour mission de résoudre les problèmes de création de capacité et d'assistance technique auxquels se heurtent les pays en développement au sein du système de commerce multilatéral. Il s'agit d'une initiative conjointe à laquelle participent l'OMC, la CNUCED et le Centre du commerce international (CCI). Le PICAT réunit en un seul programme le soutien financier de plusieurs donateurs dans le but d'aider les partenaires des pays

africains à bénéficier du système de commerce multilatéral. La première étape du PICAT visait huit pays : le Bénin, la Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, la Tunisie, l'Uganda et la République Unie de la Tanzanie. Lors de la deuxième étape du programme, qui a commencé en 2002, huit nouveaux pays s'y sont ajoutés. Il s'agit du Botswana, du Cameroun, du Malawi, du Mali, de la Mauritanie, du Mozambique, du Sénégal et de la Zambie. Le PICAT mène des activités qui se divisent en cinq catégories principales : (i) la création et la mise en place des comités techniques interinstitutionnels ; (ii) la formation des ateliers de création de capacité nationale pour les négociations de l'OMC ; (iii) la création des centres de référence, et (v) la participation des experts nationaux aux négociations qui sont menées à Genève. Le PICAT est un instrument mis à la disposition de tous les pays africains (que ce soit les pays en développement ou les pays les moins avancés) et, de par ce fait, il pourrait servir d'outil qui, une fois adapté, serait en mesure d'acheminer une partie de l'Aide pour le commerce aux pays de la région. En raison de sa nature, ce programme peut également gérer d'autres programmes régionaux, susceptibles de fournir des solutions aux problèmes des pays les moins avancés mais aussi aux difficultés qu'éprouve l'ensemble des pays appartenant aux mêmes groupements régionaux que les PMA.

Dans le cadre général des engagements pris en faveur de l'accroissement de l'aide et de l'Aide pour le commerce (voir Encadré 2), les membres de l'OMC se sont accordés de poursuivre les efforts dans le but d'améliorer la capacité liée au commerce, pour des raisons qui relèvent du Programme de développement de Doha, mais aussi pour d'autres raisons qui dépassent son champ d'activités. Pour en savoir plus, nous vous suggérons de consulter le chapitre XIX de Te Velde, qui propose une analyse intéressante sur l'Aide pour le commerce vue sous la perspective du bien public. D'une part, et de manière plus générale, l'Aide pour le commerce peut soutenir la conclusion des négociations de l'OMC et contribuer ainsi à la disposition de « gouvernance » du bien public. D'autre part, plusieurs composantes des activités courantes et anciennes de l'Aide pour le commerce contribuent à l'offre des biens publics ou des biens ayant des coûts sociaux, notamment dans les domaines de la gouvernance, de la production et de la diffusion du savoir. Nous connaissons bien que la fourniture des biens publics est insuffisante si elle est uniquement confiée au marché. Pour cette raison, nous partons de l'hypothèse que l'aide pourrait soutenir les activités publiques visant la fourniture des biens publics. Pour ce qui est de la gouvernance, l'Aide pour le commerce pourrait jouer un rôle central au sein d'un système global de règles commerciales tout en assurant que le système en question encourage le développement. L'Aide pour le commerce peut également aider à accroître le niveau des connaissances tant au niveau national, à travers des études d'impact et de développement commercial, qu'au niveau international, par le biais des campagnes de sensibilisation. Ce sont autant de composantes qui pourraient aider tous les bénéficiaires à tirer profit du système de commerce multilatéral.

Notons toutefois qu'il existe des lacunes sur plusieurs plans : la fourniture des biens publics liés à l'Aide pour le commerce, surtout lorsqu'il s'agit de repérer le niveau de prestation optimal (à savoir les programmes nationaux par opposition aux programmes mondiaux) ; l'évaluation des répercussions des changements des règles commerciales sur les économies des pays concernés, et la sensibilisation au niveau mondial, régional et national. Plus précisément, nous nous heurtons toujours contre des obstacles lorsqu'il s'agit d'envisager et de livrer l'Aide pour le commerce au niveau régional²¹. Le fait que certains pays exercent une politique commerciale s'inscrivant dans des directives régionales aggrave le problème ainsi décrit et exige une adaptation de la prestation de l'Aide pour le commerce à la réalité régionale selon une approche régionale. L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce de l'OMC a identifié ce problème et a recommandé d'examiner les avantages et les inconvénients de la mise sur pied d'un Comité régional d'Aide pour le commerce qui réunira des organisations régionales et sous-régionales ainsi que des institutions financières. Ce comité aura pour mission de coordonner la mise en vigueur de la dimension régionale de l'Aide pour le commerce.

À Hong Kong, l'OMC a explicitement reconnu son intérêt vis-à-vis de l'Aide pour le commerce ainsi que sa responsabilité en la matière, ce qui fait que les problèmes qu'éprouvent les membres du système commercial multilatéral occupant une place moins avantageuse en ce qui concerne l'offre seront pris davantage au sérieux. La satisfaction des attentes par rapport à la prestation efficace de l'aide ainsi que l'accroissement supplémentaire et prévisible de l'aide liée au commerce dépendra d'un certain nombre de facteurs, dont l'engagement soutenu des donateurs, l'engagement des pays bénéficiaires, et la mise en place d'une architecture de l'Aide pour le commerce viable. Pour une meilleure vue d'ensemble, prière de vous référer au chapitre de te Velde et aux analyses de Sheila Page, Massimiliano Calì, Dominique Njinkeu et al. qui décrivent dans les détails les modalités et l'architecture de l'Aide pour le commerce, autrement dit comment on peut la définir, la mesurer et la livrer aux pays concernés.

Les composantes et le coût de l'Aide pour le commerce

Il existe une grande confusion au sujet de l'Aide pour le commerce et nombreux sont ceux qui adoptent une attitude sceptique vis-à-vis de ce concept. On se pose alors les questions suivantes : Qu'est-ce que c'est l'Aide pour le commerce ? Comment fonctionne ce programme ? D'où vient l'argent ? Par « Aide pour le commerce » nous entendons un large éventail de coûts liés à des

²¹ Les programmes régionaux peuvent apporter d'importants bénéfices, surtout pour les pays sans littoral, mais comportent des coûts de transaction très élevés et doivent faire face à des problèmes de coordination. Il existe d'autres restrictions qui ont trait au fait que les ententes entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires concernent exclusivement niveau national sans tenir compte de l'approche régionale. Voir sur ce sujet, Banque Mondiale (2006) « Doha Development Report and Aid for Trade » World Bank progress report for Development Committee Meeting, le 18 septembre 2006.

secteurs divers, comme l'assistance technique liée au commerce et aux infrastructures. Pour saisir l'importance de ces coûts, il faut d'abord voir en quoi consiste l'Aide pour le commerce et comment on pourrait classer ses divers aspects. Cela nous permettrait de voir comment structurer l'Aide pour le commerce afin de mieux satisfaire aux besoins de ses bénéficiaires.

Aide au sens strict et au sens large : Une façon de classer l'Aide pour le commerce, selon l'analyse de Sheila Page au chapitre V, consiste à établir une distinction entre l'Aide destinée à couvrir les coûts liés à l'OMC et l'Aide qui est nécessaire, de manière plus générale, afin d'aider les pays à faire du commerce un des instruments de leurs stratégies de développement. La première catégorie, à caractère plus restreint, comprend les coûts de mise en place des engagements multilatéraux ainsi que ceux ayant trait à l'érosion des traitements préférentiels. La deuxième catégorie, dont le caractère est plus large, comprend les coûts suivants : coûts de création de capacité en matière de politique commerciale reconnus par les conventions internationales ; coûts liés à l'infrastructure et à d'autres mesures dotant les pays concernés d'une capacité commerciale ; coûts ayant rapport aux institutions qui améliorent la capacité commerciale des pays concernés tant au niveau national qu'au niveau régional ; enfin, coûts de création des entreprises du secteur privé qui exerceront leurs activités dans des nouveaux domaines d'exportation (ou des domaines de remplacement des importations). Afin de repérer ce que doit comprendre une série de mesure d'Aide pour le commerce, il faut d'abord tenir compte des besoins déjà repérés et les classer, ensuite prendre en considération le moment auquel ces besoins apparaissent, ainsi que les différents principes qui sous-tendent le discours sur l'Aide pour le commerce.

Les trois piliers. Une autre possibilité de classification de l'Aide pour le commerce, qui renvoie à la classification que nous venons d'énoncer, est de regrouper ses différents aspects dans trois grands piliers : la capacité sur le plan de l'offre ; les coûts du système de commerce, et le développement de politiques commerciales. Dans le chapitre VII, Njinkeu et al. examinent de près cette catégorisation et s'intéressent davantage à l'effet qu'elle produit, notamment sur les pays africains. Dans le fond, le premier pilier porte sur la création des capacités de production par le biais du renforcement de l'aspect réglementaire, des ressources humaines, de l'infrastructure matérielle dont ont besoin les entreprises, d'une part, pour produire des biens de manière concurrentielle et, d'autre part, pour les exporter de manière efficace. Le premier pilier s'intéresse aussi bien au développement du secteur privé qu'à l'infrastructure dans le sens large du terme. Le deuxième pilier renvoie à l'allègement des coûts découlant des réformes des règles commerciales, y compris les réformes entreprises dans le cadre d'une mise en œuvre des accords de commerce internationaux. Dans cette catégorie, nous trouvons également les coûts produits par la mise en vigueur des règles commerciales, de l'augmentation des prix de denrées alimentaires frappant les importateurs nets de nourriture, de l'érosion des traitements préférentiels, de la réduction des recettes douanières, ainsi que d'autres coûts économiques et sociaux

qui ont rapport aux ajustements effectués dans des secteurs précis. Le troisième pilier met l'accent sur la nécessité de combler les lacunes en matière de capacité de ressources humaines dans les secteurs de l'élaboration des politiques commerciales et de leur mise en vigueur. Pour que les gouvernements africains soient à même de formuler des politiques commerciales qui conviennent à leurs intérêts et d'adopter des positions de négociations commerciales qui favorisent le développement tout en réduisant la pauvreté, ils ont besoin de connaissances spécialisées sur plusieurs plans. Pour ce faire, il faut promouvoir la formation et favoriser la participation des ministères appropriés, du secteur privé, des instituts de recherche et de la société civile qui y apporteront chacun des connaissances spécialisées.

L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce. Les deux classifications que nous venons de mentionner sont développées de manière détaillée dans le rapport de l'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce, qui décrit six catégories en fonction des programmes existants d'Aide pour le commerce. Les catégories sont les suivantes²² : (i) politiques et réglementations commerciales (ii) développement des échanges commerciaux (p. ex. promouvoir les investissements et les services de soutien aux entreprises) ; (iii) infrastructure liée au commerce ; (iv) création d'une capacité de production ; (v) ajustements liés au commerce et (vi) autres besoins liés au commerce. Selon le rapport, toute activité qualifiée de prioritaire liée au commerce dans les stratégies de développement des pays bénéficiaires doit être considérée comme une activité d'Aide pour le commerce. Tel est, par exemple, le cas du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

Si l'on comprend mieux la portée de l'Aide pour le commerce, on peut faire des prévisions éclairées sur les coûts à prévoir. Partant de cette logique, le chapitre VI de Cali fait une analyse plus approfondie de la classification proposée par Sheila Page, notamment sur la notion d'aide au sens strict et au sens large du terme. Il semble plus facile de quantifier des coûts plus limités ayant rapport à l'OMC que de mesurer des coûts variables qui se rapportent à l'infrastructure ou aux entreprises privées. On estime que la valeur des coûts au sens strict du terme oscillent entre 2 et 4,2 milliards de dollars américains, selon toujours les diverses suppositions. Cependant, les dépenses au sens large engagées dans le passé marquent une hausse au fil des ans, allant de 11 milliards de dollars américains en 2001 à 17 milliards de dollars américains en 2004. Cette hausse s'explique par l'accroissement des dépenses consacrées aux infrastructures. Pour satisfaire aux besoins continus des pays en développement, il faut, d'une part, maintenir le même niveau de dépenses sinon l'augmenter et, d'autre part, réorienter la priorité de financement vers des pays et des régions qui en ont le plus besoin. Plus particulièrement, Cali note que, selon une analyse faite auprès des plus grands

²² Les catégories ainsi décrites sont puisées dans la Base de données conjointe OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales. Il s'agit d'une compilation de tous les programmes d'assistance liée au commerce. Voir : <http://tcdbd.wto.org/index.asp?lang=FRA>

bénéficiaires des programmes de l'Aide pour le commerce, il semble que l'un des principaux critères de répartition de l'aide ou de l'accroissement de l'aide est celui des problèmes qui font surface au niveau stratégique et géopolitique, plutôt que les besoins des pays en question. Cela a de très graves répercussions sur des programmes de déboursement d'aide à long terme qui mettent l'accent sur les besoins pressants des pays bénéficiaires d'aide et non sur les objectifs à court terme des pays donateurs en ce qui concerne les questions stratégiques et de sécurité.

Les parties impliquées

L'exécution de l'Aide pour le commerce doit se faire par un grand nombre de parties prenantes provenant de secteurs différents. Les parties prenantes doivent compter des représentants de gouvernements des pays donateurs et des pays bénéficiaires, des organismes internationaux, tels la Banque Mondiale et l'OMC, des organisations régionales, du secteur privé, des chercheurs et de la société civile. Pour une mise en vigueur efficace de l'Aide pour le commerce, il faut assurer l'engagement des groupes ainsi décrits dans des niveaux appropriés.

Plusieurs éléments ayant rapport avec l'Aide pour le commerce sont déjà pris en charge, d'une façon ou d'une autre, par les diverses initiatives de renforcement de capacités et d'assistance technique liées au commerce. Le chapitre IV de Te Velde offre un récapitulatif intéressant desdites initiatives. L'auteur ne se contente pas d'une énumération stérile, mais offre des évaluations quant au rôle qu'assument ces initiatives à la prestation de l'aide liée au commerce. Par exemple, au niveau multilatéral, outre le Cadre intégré et le PICAT, il existe d'autres programmes, comme le Mécanisme d'Intégration Commerciale (MIC) du FMI, qui s'occupe des questions de compensation et d'ajustement financier, ainsi que le Fonds pour l'Application des Normes et le Développement du Commerce (FANDC), spécialement conçu pour aider les pays en développement à offrir des produits alimentaires qui remplissent les normes sanitaires et phytosanitaires SPS internationales. La liste des programmes ne se limite pas ici : il existe d'autres programmes gérés par des organismes internationaux dont la Banque Mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), le Centre du Commerce International (CCI) et le Programme des Nations-Unies pour le Développement. Des institutions à caractère régional, comme la Banque interaméricaine de développement (BID), jouent également un rôle important, surtout en ce qui concerne les programmes de prêts en faveur du développement de l'infrastructure.

L'Aide pour le commerce ne pourrait pas exister sans l'assistance bilatérale. Le Fonds Européen de Développement (FED) et le travail qu'il fait avec le groupe des pays de l'ACP, notamment par le biais des Accords de Cotonou, constitue un mécanisme important de cheminement de l'assistance liée au commerce. Dans le chapitre XII de la deuxième partie, Amanda Sunassee se penche sur les leçons tirées par l'expérience passée du FED et son utilité en tant que fournisseur de

l'Aide pour le commerce. D'autres donateurs bilatéraux et d'autres pays, que ce soit le Département britannique pour le Développement International (DFID), les Pays-Bas, la Norvège, le Danemark, la Suède, la US Agency for International Development ou le Millenium Challenge Account, sont largement impliqués dans le programme de soutien et de prestation de l'Aide pour le commerce.

De toutes ces instances, il convient de noter les groupements et organismes non gouvernementaux, qui se chargent d'une mission centrale, notamment en ce qui concerne la façon de construire l'Aide pour le commerce et la livrer aux pays intéressés, en vue, tout particulièrement, de renforcer la capacité dont disposent les pays en question en vue de réduire la pauvreté. Les chapitres XVII, XVI et XV des Caliri, Weston et Lyakurwa et al., que nous classons dans la deuxième partie de ce collectif, sont consacrés à la tâche importante qu'assument les réseaux de recherche et la société civile, laquelle consiste à apporter de nouvelles perspectives et à fournir de l'appui intellectuel aux pays bénéficiaires, aux organismes internationaux et aux donateurs précis.

Modalités de fonctionnement

Tous les chapitres qui forment la première partie de cette publication traitent ou suggèrent différentes modalités de fonctionnement de l'Aide pour le commerce ou proposent des solutions pour la structuration du programme en question et pour le cheminement de l'aide vers les pays destinataires. Les recommandations de l'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce ont permis de recadrer la discussion autour de l'Aide. L'Équipe Spéciale n'a pas pu fournir des recommandations propres à la mise en vigueur du programme. Pour cette raison, les questions abordées dans les chapitres de cette première partie demeurent toujours actuelles et peuvent alimenter la réflexion sur l'architecture du programme de l'Aide pour le commerce. Nous nous contentons ici d'en analyser deux.

Mécanismes d'exécution actuels et nouveaux. Lorsqu'on réfléchit sur la question de l'exécution des programmes d'aide au commerce, il faut d'abord se poser les questions suivantes : Pourquoi les programmes actuels de renforcement de capacités ne répondent pas aux besoins énoncés des pays concernés (p. ex. infrastructure, capacité d'approvisionnement, manière de compenser les préjudices causés par la pratique de l'érosion des traitements préférentiels) ? Faut-il mettre sur place de nouveaux mécanismes d'exécution de programmes ?

Plusieurs spécialistes ont proposé de doter l'Aide pour le commerce d'un fonds autonome. Nous citons, à titre d'exemple, le cas de l'Équipe Spéciale du Millénaire pour le développement²³ et le rapport de la *Global Trade and Financial Architecture*²⁴ qui recommandent la constitution d'un fonds de l'Aide pour le commerce. Page (2005)²⁵ a proposé la création d'un fonds de compensation des

²³ Voir *supra* note n° 6.

²⁴ Voir *supra* note n° 7.

²⁵ Page, S. (2005). « A Preference Erosion Compensation Fund », *ODI Opinions* 35

pertes provoquées par l'érosion des traitements préférentiels, alors que Stiglitz et Charlton²⁶ ont mis en avant l'idée d'un « Mécanisme de commerce mondial » qui fonctionnerait sous l'égide de la Banque Mondiale. L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce de l'OMC a rejeté la recommandation favorisant la création d'un fonds autonome, car, selon son rapport, il fallait exploiter autant que possible les mécanismes déjà sur place. Plus précisément, les donateurs et les gouvernements doivent créer des processus de renforcement de capacités à l'intérieur des pays concernés, en fonction des moyens déjà disponibles et selon leurs besoins. L'Équipe Spéciale préconise par contre d'étudier les bénéfices que l'on pourrait tirer de la mise en place d'un Comité régional d'Aide pour le commerce qui se chargerait de superviser la mise en vigueur des composantes sous-régionales et régionales du programme d'Aide pour le commerce. Soit l'exemple des Programmes élargis d'assistance entre l'UE et les ACP : la suggestion de l'Équipe Spéciale consistait à programmer et à gérer de manière jointe l'Aide pour le commerce à travers l'infrastructure d'exécution dont dispose le Fonds Européen de Développement (FED). Quelle que soit la solution, une chose est sûre, à savoir que, d'abord, la gestion de l'Aide pour le commerce ne peut pas se faire par un seul donateur ou une institution centralisée et que, ensuite, il n'existe pas une seule approche qui convienne à tous les pays bénéficiaires.

Financement centré sur le pays et financement centré sur le secteur : Un autre défi en ce qui concerne l'exécution du programme d'aide, qui se répète souvent et qui est signalé par Sheila Page au chapitre V, porte sur les approches centrées sur des pays donnés, par opposition aux approches centrées sur des secteurs particuliers et le choix qu'il faut faire lorsqu'il s'agit d'exécuter le programme d'Aide pour le commerce. L'aide sous forme de financement destiné à un pays donné constitue un moyen de soutien général de tous les besoins du pays en question. Dans le cas du commerce, cette aide pourrait viser l'intégration des échanges commerciaux du pays dans les différents cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les stratégies de développement du pays. En deux mots, on ne peut pas garantir que les processus de financement centrés sur le pays accorderont la priorité aux questions propres au commerce.

Contrairement au financement centré sur le pays, le principe de financement centré sur un secteur donné repose sur les fonds verticaux qui dirigent l'argent vers des secteurs donnés, comme la santé, l'environnement ou le commerce. On peut utiliser les fonds verticaux pour coordonner des solutions globales spécialement conçues afin de faire face à des problèmes globaux tout en étant sûrs que les fonds seront distribués de façon efficace dans un secteur particulier. Dans les deux cas, à savoir le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les fonds verticaux, on encourt le risque de manque d'appropriation de la part des pays bénéficiaires. Les fonds verticaux posent toutefois un problème supplémentaire : d'autres secteurs pourraient à leur tour exiger le versement de fonds verticaux afin de ne pas être

²⁶ Voir *supra* note n° 1.

exclus du processus en question. L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce ne s'est pas prononcée en faveur de l'une ou de l'autre approche. Par contre, elle a insisté qu'il faut adopter une approche centrée sur le pays, tout en mettant à la disposition des bénéficiaires des fonds axés sur des secteurs précis. La question de la complémentarité des fonds s'avère de plus en plus importante surtout si l'on veut éviter des phénomènes où les donateurs de fonds font des échanges, comme par exemple réaffecter des fonds provenant des secteurs précis vers les programmes de l'Aide pour le commerce. Dans le chapitre IX de la Partie II, Siphana explique le cas d'un pays qui a mis en œuvre des approches d'intégration fondées sur un grand nombre de secteurs dans le cadre des programmes de développement nationaux.

L'Aide pour le commerce et les Accords de partenariat économique entre l'UE et les ACP

Jusqu'alors nous nous sommes intéressés à l'OMC et l'architecture multilatérale du programme de l'Aide pour le commerce. Il convient toutefois de noter que les particularités dont il était question relèvent du cas du commerce et des rapports donateurs entre l'UE et les pays des régions de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, notamment en ce qui concerne les négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) entre les deux parties impliquées. Le but des APE est de transformer les relations commerciales entre l'UE et les régions ACP en passant du cadre des préférences de Lomé²⁷ vers six accords de libre-échange régionaux pour satisfaire aux exigences de l'OMC. Ce processus suit les instructions comprises dans les Accords de partenariat de Cotonou, qui tiennent compte des éléments d'aide et des éléments de commerce régissant les relations entre l'UE et les régions ACP. L'article 34.4 de l'Accord de partenariat de Cotonou stipule que la coopération économique et commerciale de l'UE a pour objectif « le renforcement des capacités de production, d'approvisionnement et commerciales des États ACP, ainsi que leur capacité d'attirer des investissements. Il visera également la création d'une nouvelle dynamique d'échanges entre les parties, le renforcement des politiques commerciales et d'investissement des pays ACP et l'amélioration de leur capacité de régler les questions liées au commerce. » En plus, l'article 41.5 stipule que l'UE soutiendra les efforts des États ACP en vue de renforcer leur capacité en matière de prestation de services. Dans le cadre de cette clause, les pays de l'UE s'engagent à porter leur attention sur l'accroissement de la compétitivité des services dispensés par les pays de l'ACP dans le domaine du travail, des affaires, de la distribution, des finances, du tourisme, de la culture et de la construction et des services d'ingénierie.

²⁷ Signées en 1975 entre l'UE (auparavant Communauté économique européenne ou CEE) et les pays ACP, les conventions de Lomé ont lancé le principe d'accès préférentiel de la plupart des exportations en provenance des pays ACP et à destination de la CEE. Ce principe n'était pas réciproque et était accompagné d'autres bénéfices financiers. Les accords ont été renouvelés quatre fois, le dernier étant l'accord de Lomé IV qui a expiré en 2000. Voir http://www.acpsec.org/index_f.htm.

Les pays ACP doivent entreprendre des réformes afin de s'adapter aux conditions imposées par les APE et les mettre en vigueur. Pour que les pays en question bénéficient des négociations des APE, il faut faire des investissements importants en matière de capacité d'infrastructures et de productivité. Ces investissements sont d'autant plus importants qu'ils serviront à compenser la réduction des tarifs douaniers ainsi que la perte des parts de marché en raison de l'érosion des traitements préférentiels et à atténuer les effets d'une restructuration économique difficile. Bon nombre de ces coûts proviendront de la mise en œuvre des accords régionaux et bilatéraux signés avec l'OMC. Il y aura toutefois des coûts qui seront directement imputables aux négociations menées dans le cadre de l'APE. Cela est plus évident dans le cas des Pays les Moins Avancés (PMA) qui, dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC, sont appelés à observer un nombre limité d'engagements, mais qui en même temps doivent respecter des accords de réciprocité imposés par les APE. Par conséquent, l'Aide pour le commerce est un programme très important pour les pays en question. Dans leurs chapitres respectifs, Njinku et al. et Sunassee examinent les répercussions des APE sur l'Aide pour le commerce et explorent la question de l'utilisation des fonds européens dans des programmes spécialement conçus pour promouvoir l'intégration régionale tellement nécessaire au sein des régions de l'ACP.

Deuxième partie : l'Aide pour le commerce en œuvre

Après une analyse des divers éléments de l'origine et de la mise en œuvre du programme de l'Aide pour le commerce, la deuxième partie s'intéresse aux expériences pratiques émanant de l'exécution des programmes de renforcement existants et anciens. Cette partie du livre met en exergue le caractère multidimensionnel de la question et démontre la façon dont l'Aide pour le commerce a été fournie aux niveaux national, régional et multilatéral par les divers partenaires et les parties prises via des mécanismes différents. Toutes ces expériences ensemble fournissent des leçons importantes sur ce que doit et ne doit pas être l'Aide pour le commerce et sur la façon d'attirer diverses parties intéressées afin de lancer le processus de développement et d'intégration progressive des pays à faibles revenus dans le système de commerce multilatéral.

Programmes de renforcement des capacités

Dans les chapitres VIII et IX, Lyimo/Sungula et Siphana fournissent des exemples d'exécution des programmes de renforcement de capacité à l'échelle nationale. Il s'agit des programmes suivants : Cadre intégré (CI), Programme intégré conjoint d'assistance technique (PICAT), approche sectorielle (Swap) au commerce. L'analyse proposée nous permet de tirer des conclusions intéressantes sur tous les programmes ici développés.

Cadre intégré. Le Cadre intégré (CI) est un programme qui regroupe six organismes. Il a été créé en 1997 et a pour mission, d'une part, de faciliter l'assistance technique liée au commerce et, d'autre part, de promouvoir une

approche intégrée d'aide aux PMA pour que ceux-ci renforcent leurs capacités commerciales. Le succès du programme n'est pas uniforme. Ceci dit, dans le cas de la Tanzanie et du Cambodge, le programme a pu aider les deux pays, qui figurent parmi les PMA, à renforcer leur capacité de reconnaître les avantages et les inconvénients des échanges commerciaux. Il a toutefois échoué à la tâche de les doter de ressources financières et humaines appropriées afin de lancer le processus d'intégration commerciale et d'en encaisser les résultats attendus. En général, la communauté des donateurs ne s'est pas mobilisée de manière adéquate pour satisfaire aux besoins des pays en question, décelés par les Études Diagnostics sur l'Intégration Commerciale, notamment pour ce qui est de l'infrastructure sociale et économique. Le CI ne saura pas combler ses lacunes en matière de mise en œuvre de ses recommandations pour autant que son financement demeure aux niveaux actuels et qu'il n'augmente pas conformément aux suggestions de l'Équipe Spéciale du CI renforcé (voir Encadré 3 plus haut). Autrement dit, le CI ne serait pas le mécanisme le plus apte à soutenir des ajustements macroéconomiques qui, jusqu'à présent, ont été effectués par les pays africains à travers le FMI et le Fonds Européen de Développement (FED).

Un autre inconvénient du Cadre intégré est son champ d'action, c'est-à-dire qu'il s'adresse uniquement aux PMA. Par conséquent, d'autres pays à faibles revenus en sont exclus. L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce avait repéré ce problème et recommandé la création d'un processus intra-étatique, forgé sur le modèle du CI, mais recevant des fonds d'autres sources, spécialement conçu pour les pays à faibles revenus n'appartenant pas au groupe des PMA²⁸.

Si l'on veut intégrer pleinement le commerce dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), il faut s'assurer de l'engagement complet et sans faille du pays concerné. Telle est la leçon que l'on tire de l'expérience du Cambodge où la coordination entre les secteurs gouvernementaux visés, le secteur privé et les organisations de la société civile ont permis au pays de mettre au point et d'exécuter une stratégie commerciale experte qui tenait compte des réalités économiques du Cambodge. Cette tentative pourrait davantage bénéficier d'une coopération plus étroite et continue du gouvernement et des donateurs.

PICAT. Créé en 1998, le PICAT est un programme de création de capacités commerciales spécialement conçu pour un certain nombre de pays moins avancés de l'Afrique et pour d'autres pays africains. Il est géré par l'OMC, la CNUCED et le Centre du Commerce International (CCI). Le PICAT est le fruit des discussions du Cycle d'Uruguay et a pour mission de faire face aux problèmes de création de capacités et d'assistance technique auxquels se heurtent les pays en développement au sein du système de commerce multilatéral. Le PICAT peut s'avérer un modèle utile pour s'occuper des différents volets du développement

²⁸ Plus précisément, les 66 pays appartenant à l'Association internationale de développement (IDA) sont sélectionnés selon les critères de prêt de la Banque mondiale. Voir <http://www.banque mondiale.org>.

d'une politique commerciale et de la participation dans l'établissement des règles qui relèvent du palier gouvernemental. Cependant, le PICAT ne saurait être le meilleur outil de gestion du programme de l'Aide pour le commerce dans son ensemble, et il l'est encore moins en ce qui concerne les domaines relevant de l'infrastructure ou des mécanismes d'ajustement-financement plus complexes. Il convient également de rappeler que, au cours des dernières années, le PICAT n'a géré qu'un ensemble de fonds très modestes. En moyenne, dans un espace allant de cinq à huit ans, les pays bénéficiaires ont reçu le montant de 1,5 millions de dollars américains. Cependant, le flux d'aide financière dont a besoin l'initiative d'Aide pour le commerce est de loin plus important que le montant susmentionné, surtout que celle-ci s'intéresse tout particulièrement à développer l'infrastructure des pays concernés et à lever les obstacles au niveau de l'offre. Tout comme le CI, le PICAT est doté d'un champ d'action limité, surtout vis-à-vis des pays africains. Cela n'empêche toutefois que le PICAT soutienne les initiatives de renforcement des capacités commerciales au niveau régional, surtout par le biais des groupements économiques régionaux du continent africain.

Le cas de la Tanzanie est un cas intéressant car il montre que l'approche adoptée par le PICAT en matière de formation, autrement dit une approche qui repose largement sur des ateliers et des séminaires, ne fournit qu'une capacité très restreinte en matière de gestion des différents aspects pratiques relevant de la mise en œuvre des politiques commerciales. Cependant, les leçons apprises par les programmes bilatéraux, qui fonctionnent parallèlement aux activités du PICAT, mettent en exergue les avantages que l'on peut tirer des plans d'ensemble de formation et des programmes d'études supérieures hautement spécialisés qui couvrent tout l'éventail des questions de développement commercial liées au renforcement des capacités techniques efficaces indispensables aux analyses économiques et commerciales. Pour atteindre ses objectifs à long terme, l'assistance technique liée au commerce doit renforcer les capacités institutionnelles et humaines de longue durée, assurer l'engagement des parties prenantes au niveau local et se doter d'un cadre juridique, qui comprend aussi bien les lois que les normes. Pour ce faire, il faut renforcer la capacité du secteur public, autrement dit doter les ministères de personnel compétent qui soit à même de comprendre les détails techniques relevant d'une politique commerciale. Pour créer cette capacité, il faut encourager un certain nombre d'activités, telles les cours de courte durée, les conférences et les séminaires sur des questions de droit et d'économie. Ces activités ne doivent nullement remplacer des programmes de formation à long terme dans les domaines de l'économie et du droit, mais doivent exister de façon complémentaire auxdits programmes.

Approche sectorielle (Swap) au commerce. L'objectif d'une approche sectorielle (Swap) au commerce est multiple et consiste à garantir que les interventions commerciales et celles liées au commerce, que ce soient des interventions continues ou à venir, s'accordent avec les besoins des pays ciblés, à éviter toute sorte de recoupement des activités et à assurer la participation des

donateurs bilatéraux et multilatéraux dans des nouveaux engagements ou dans des projets de financement futurs.

L'approche sectorielle mise en œuvre au Cambodge pour la gestion de l'éducation, de la santé et des finances publiques montre qu'elle peut être un outil efficace à la prestation de l'aide. En général, la pratique a montré que le succès de l'approche sectorielle dans d'autres secteurs productifs n'a pas été aussi grand. Cependant, Siphana estime que lorsqu'une approche sectorielle au commerce est bien conçue, elle peut subvenir aux besoins décelés par le processus du CI. Le CI ne dispose toutefois pas de fonds pour remplir lesdits besoins. Dans ce cas, l'approche sectorielle s'inscrit dans un mécanisme d'intervention coordonnée. Dans le chapitre XII, Sunassee traite de l'approche sectorielle (Swap) au commerce comme un mécanisme privilégié de prestation d'aide utilisé par l'UE dans ses interactions avec ses partenaires de l'ACP.

L'élaboration d'un programme d'Aide pour le commerce

L'expérience passée des pays de la région des Caraïbes en matière d'Aide pour le commerce dans la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) entre l'UE et les pays ACP nous fournit des leçons importantes, notamment en ce qui concerne la cohérence, la disponibilité des fonds et les questions politiques.

Cohérence. L'élaboration et la mise en place efficaces d'un programme d'Aide pour le commerce présuppose une coordination étroite entre les donateurs et les pays bénéficiaires, ainsi qu'une coordination au sein du pays bénéficiaire. Le principe de l'alignement de la Déclaration de Paris en fait le point et la discussion que proposent les auteurs des Chapitres XI et XII, Brown et Sunassee respectivement, met l'accent sur la question de la cohérence. Il faut davantage encourager les donateurs à fonder leur soutien global sur les stratégies de développement national des pays partenaires et pour ce faire il faut lever les conditions qui étranglent toute initiative, telles les procédures ultra-complexes et la faible capacité d'absorption des pays bénéficiaires. Pour y arriver, les partenaires au développement doivent trouver le juste milieu entre l'exercice de contrôle et la flexibilité, alors que les pays récipiendaires doivent adopter une attitude plus proactive. Au niveau national, il est très important d'assurer la cohérence entre les ministères des finances et du commerce. Au sein des pays bénéficiaires, les fonctionnaires chargés du commerce proposent toutes sortes de projets dans le cadre de l'Aide pour le commerce. Les ministères de la planification du développement et des finances sont toutefois les véritables réserves en matière de planification de projets et les voies de cheminement officielles vers les Institutions Financières Internationales (IFI). De nombreux donateurs n'agiront qu'après avoir eu l'autorisation et le soutien des fonctionnaires désignés venant des ministères des finances ou de la planification du développement. Car, si les responsables chargés du commerce veulent attirer l'attention des ministères des finances, il faut

obligatoirement passer par les rouages des ministères dès le commencement du processus de financement. Entretemps, au sein des pays donateurs, une coordination étroite entre les ministères du développement et du commerce permet d'aligner le financement aux engagements faits sur le plan commercial.

Accès aux fonds. Un des problèmes qui réapparaît périodiquement, surtout au niveau des pays qui ont affaire avec l'UE, est l'accès à l'aide financière promise. De nombreux pays bénéficiaires ont fait l'expérience des promesses de fonds qui n'ont jamais été honorées à cause des procédures longues et inexcusablement coûteuses, faute de quoi les pays bénéficiaires ne pouvaient pas avoir accès à l'argent affecté. Les pays bénéficiaires sont alors devenus très méfiants vis-à-vis de telles promesses. Soit un exemple précis : dans le cadre du 8^e Fonds Européen de Développement (FED) (1995-2000), on a constaté des taux d'engagement et de déboursement très bas au point que 9,5 milliards d'euros n'ont pas été affectés. Dans son chapitre, Sunassee explique que, depuis 2000, l'UE a amélioré la gestion des fonds consacrés aux pays en développement en réduisant en quelque sorte les obstacles bureaucratiques. Les pays récipiendaires s'attendent à ce que les choses s'améliorent progressivement sur ce front, d'autant plus que les donateurs s'engagent désormais dans la voie de la Déclaration de Paris et mettent en œuvre ses recommandations, y compris les dispositions portant sur la réforme et la simplification de leurs politiques et de leurs procédures.

Questions d'ordre politique. Depuis le lancement de l'initiative de l'Aide pour le commerce de l'OMC, nombreux étaient ceux qui craignaient que l'Aide pour le commerce ne devienne un outil de rachat des pays en développement. Les pays en développement ont saisi toute occasion possible pour répéter que l'Aide pour le commerce doit compléter tout programme d'accès équitable aux marchés et ne doit pas devenir une condition que l'on impose aux pays en question. Une première tentative de résoudre ce problème consistait en la dissociation de l'Aide pour le commerce de l'engagement unique du Cycle de Doha. Cependant, l'expérience des pays des Caraïbes lors de leur adhésion à la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) montre qu'il faut faire preuve de diligence. Au chapitre XI, Brown nous rappelle que, dans le cadre des négociations de la ZLEA, les pays les plus grands et les plus riches – les États-Unis en premier – ont fait de l'aide technique et de l'assistance financière une mesure incitative afin de persuader les pays ayant une approche plus sceptique sur les avantages de la ZLEA de poursuivre les négociations et de signer l'accord²⁹. Cependant, le texte de l'accord final reflète les concessions et les engagements conclus durant les

²⁹ L'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) a aidé plusieurs pays des Caraïbes à mettre au point des stratégies de renforcement de leurs capacités commerciales et des plans d'action, tout en fournissant des renseignements sur une base régulière au US Trade Representative (USTR). Il s'agissait d'un conflit d'intérêts dans le sens que la principale puissance de négociation a inventé et financé un processus qui lui donnait accès direct aux évaluations détaillées concernant les points forts – mais surtout les points faibles – des autres pays présents à la table des négociations. Cf. Chapitre XI de Brown.

négociations qui, à travers un mécanisme de règlement de différends, sont juridiquement contraignantes et exécutoires en vertu de la loi, alors que les dispositions concernant l'assistance technique sont généralement des clauses non contraignantes dites « de l'effort maximal ». D'autre part, les pays donateurs assument un double rôle, celui de négociateur et de bailleurs de fonds. Dans le cadre de la ZLEA, la plupart des pays s'attendaient à ce que les États-Unis leur fournissent les ressources nécessaires pour qu'ils renforcent leurs capacités commerciales. Mais, en tant que membre de la ZLEA, les États-Unis étaient en mesure de manipuler le processus en fournissant leur aide de façon sélective. Une telle dynamique existe également dans le cadre des Accords de Partenariat Economique (APE) où les négociations sont menées entre des pays ayant des niveaux de développement tout à fait différents et où l'UE assume le double rôle de négociateur et de bailleur de fonds.

Analyse sectorielle : L'Aide pour le commerce dans le secteur des services

L'importance du secteur des services aux pays à faibles revenus va en augmentant. Plus de cinquante pour cent du PIB de ces pays provient des recettes du secteur des services. La nature des services et de la libéralisation des services fait d'eux un sujet de discussion particulier au sein du programme de l'Aide pour le commerce et les distingue du commerce des biens. En raison de la spécificité que présentent les services, l'Aide pour le commerce doit tailler son action sur les besoins du secteur tout en tenant compte des obstacles non tarifaires auxquels celui-ci se heurte. Sauvé et Chaitoo, dans leurs chapitres respectifs, énumèrent les éléments que l'on devrait inclure dans un programme efficace d'Aide pour le commerce axé sur les services. Examiner ce secteur du point de vue de l'Aide pour le commerce signifie fournir des exemples d'application d'un certain nombre de composantes de ce programme.

Sauvé identifie trois domaines différents nécessitant de l'aide : (i) la capacité de négocier sur la base d'une position plus éclairée ; (ii) la capacité de mieux gérer le processus d'ouverture de marché ; et (iii) la capacité d'accéder à de nouveaux débouchés étrangers et d'y offrir des services. Cependant, pour doter les pays en développement de capacités leur permettant de faire face aux contraintes liées à l'offre, il faut recourir à d'autres types d'institutions et non à celles dont la mission est de renforcer la capacité des pays en matière de négociation des accords commerciaux ou de pouvoirs r glementaires. Ces dernières mettent davantage l'accent sur le secteur privé. Dans son ensemble, cette approche pourrait combler le sérieux déficit de la grande majorité des pays en développement sur le plan de capacités de négociation, d'exécution et d'offre dans l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) de l'OMC.

Les leçons tirées. Jusqu'à présent, bon nombre de mesures de renforcement des capacités s'adressaient aux négociateurs et aux fonctionnaires du secteur des services et avaient pour but de les familiariser davantage avec les dispositions juridiques de l'AGCS. Il existe toutefois des besoins plus urgents qui, une fois

remplis, pourraient sans aucun doute mettre en valeur le potentiel de développement que créera la libéralisation des services. Parmi ces besoins figurent l'acquisition des outils d'analyse qui permettront de déterminer à quel point un pays donné est prêt à libéraliser son secteur des services. Il est également impératif de mettre sur place des stratégies de négociation à l'échelle gouvernementale et de fournir de l'assistance aux prestataires de services nationaux afin que ceux-ci puissent bénéficier pleinement des occasions qui se présentent en matière d'accès aux débouchés nouveaux provenant de la libéralisation régionale ou multilatérale. Dans le cas des pays du Marché commun des Caraïbes (CARICOM), l'assistance technique liée aux services consistait principalement à organiser des séminaires et des ateliers pour les fonctionnaires. Malheureusement cette pratique ne peut pas vraiment encourager les échanges de services, que ce soit au sein des Caraïbes ou dans d'autres régions, d'autant plus que, dans le cas des pays du CARICOM, la plupart des prestataires des services nationaux appartiennent à la catégorie des petites entreprises ou des microentreprises. Pour remédier à cette situation, il faut d'abord, investir de manière tangible sur la création d'un régime de réglementation qui animera l'ouverture des marchés. Ensuite, il convient d'adopter des mesures de soutien aux entreprises et de facilitation de leurs activités. De cette manière, les industries du secteur tertiaire seront à même de franchir les obstacles, de recevoir de l'information commerciale et de se faire connaître sur le marché. Dans un autre article³⁰, Te Velde invitait les donateurs s'intéressant à renforcer les capacités de négociation des pays en développement à mettre l'accent sur trois domaines en particulier :

1. Aider les groupes de travail nationaux qui se spécialisent dans les échanges commerciaux et les doter d'outils et de fonds pour que ceux-ci puissent commander l'évaluation du commerce des services ou pour qu'ils la fassent eux-mêmes.
2. Stimuler la création des réseaux nationaux dans le secteur des services de sorte que les parties intéressées (p. ex. le secteur privé, les organismes de réglementation et les banques centrales) bénéficient des expériences acquises au niveau régional.
3. Encourager les approches de développement du commerce des services adoptées par les organisations multilatérales, telles la CNUCED et la Banque Mondiale, afin d'une part, d'expliquer les principes de l'AGCS et ses conséquences, et d'autre part, de coordonner leurs points forts en matière d'expertise et d'évaluation sectorielles, au niveau des capitales, et de les associer avec les groupes de travail nationaux qui se spécialisent dans le secteur des services.

³⁰ Te Velde, Dirk (2005) ; "Revitalising services negotiations at the WTO : Can technical assistance help ?"

La contribution des réseaux de recherche et de la société civile

L'Aide pour le commerce s'adresse principalement aux gouvernements bénéficiaires et aux pays donateurs. Il existe toutefois d'autres institutions se spécialisant dans la prestation de l'aide et le soutien, ainsi que dans la façon de mettre en œuvre l'assistance liée au commerce, de sorte à encourager le développement et réduire la pauvreté. Dans les chapitres XVII, XVI et XV, Caliari, Weston et Lyakurwa et al. examinent respectivement les fonctions que remplissent les institutions internationales de recherche et les organisations de la société civile. Ils s'intéressent à savoir comment ces instances contribuent à l'articulation du programme de l'Aide pour le commerce.

Le lien entre la recherche et la politique. S'il convient de tenir compte, dans les règles commerciales, de la composante du développement, il faut impérativement doter les pays à faibles revenus de la capacité de créer leurs propres programmes offensifs et défensifs et de les promouvoir au sein de forums appropriés. Pour ce faire, il faut leur donner les moyens et les outils qui leur permettront de créer des capacités nationales à long et à court termes en matière de recherche, d'analyse et d'engagement efficace dans des questions relevant du commerce. Ceci dit, de nombreux pays font preuve de manque de capacité chronique en ce qui concerne la recherche liée au commerce et l'élaboration des politiques. Nous constatons alors que les ministères et les institutions nationales ne disposent pas de personnel, que le personnel en question n'est pas qualifié, qu'il y a un manque d'universitaires, qu'il n'existe pas d'institutions scolaires et des débouchés universitaires et que les mécanismes de coordination, que ce soit au niveau des capitales et pendant les processus de négociations, ne fonctionnent pas proprement.

Les réseaux de recherche internationaux peuvent aider à combler ces lacunes en assistant les pays à faibles revenus dans la mise en place des politiques commerciales nationales et à participer aux différentes négociations commerciales. Mais la recherche en tant que telle ne vaut rien si elle ne se traduit pas par des actions. Un exemple d'action serait d'utiliser des fonds pour organiser des rencontres auxquelles participeraient les parties prenantes venant des différents secteurs nationaux en vue de développer des positions sur une politique commerciale nationale. La recherche est également utile pour trouver comment on pourrait développer le programme d'Aide pour le commerce et lui donner de nouveaux objectifs. Par exemple, les études sur les questions transfrontalières et d'autres questions, comme la facilitation des échanges commerciaux, pourraient nous aider à comprendre comment des fonds supplémentaires peuvent aider à renforcer le commerce dans les pays en développement et à réduire la pauvreté.

Dans son analyse, Weston évalue la pertinence des recherches faites par les instituts et les réseaux de recherche. Il s'intéresse à leur *efficacité*, autrement dit il

cherche à savoir si les recherches jusqu' alors effectuées répondent aux besoins des pays en développement. Il évalue également les répercussions desdites recherches sur les politiques et les pratiques commerciales (*gestion et rendement*) et leur contribution (ou non) au renforcement des capacités nationales et régionales à long terme (*durabilité*). L'auteur conclut que l'Aide pour le commerce devrait renforcer les réseaux de recherche sur le commerce méridional qui sont peu nombreux, que ce soit au sein des gouvernements, des universités, des parlements, de la société civile ou du secteur privé.

Insister sur le développement holistique. L'ouverture du débat sur l'Aide pour le commerce – de sorte à prendre en considération la réduction de la pauvreté, le développement, les droits de la personne, la protection de l'environnement, la justice sociale et la société civile internationale – a contribué à doter l'Aide pour le commerce d'une vision plus globale. En outre, à l'instar des réseaux de recherche internationaux, les groupes de société civile peuvent fournir aux pays à faibles revenus la recherche d'appui essentielle dont ils ont besoin. Caliari, dans son article, démontre que les ONG internationales qui fournissent des conseils stratégiques sur l'Aide pour le commerce doivent s'assurer que celle-ci adopte une perspective holistique qui assure le lien entre le commerce et les finances. Les gouvernements bénéficiaires, de leur côté, doivent s'intéresser davantage aux questions relevant de la coordination de l'idée d'aide aux conditions qui y sont imposées et à la mauvaise gouvernance et doivent reconnaître l'impact des politiques défendues par des institutions internationales financières et des pays donateurs lors des négociations commerciales. Les organisations de société civile ont des inquiétudes au sujet de l'efficacité des mécanismes de compensation comme la STABEX et le SYSMIN, ainsi que de la place réservée aux placements directs venant de l'étranger. La plupart des groupes de la société civile s'accordent pour dire qu'un programme d'Aide pour le commerce efficace doit comprendre une partie qui sera consacrée à l'aide indispensable pour lever les contraintes ayant rapport à l'offre ainsi que de l'aide pour améliorer les analyses des politiques menées à l'intérieur des pays visés.

Troisième partie : Les prochaines étapes

Dès le début, l'Aide pour le commerce a voulu ranimer l'intérêt sur les besoins des pays à faibles revenus en matière d'offre. Elle a voulu apporter des solutions et des réponses aux inquiétudes qu'ont exprimé plusieurs pays lorsqu'ils disaient qu'il faut profiter de l'expérience déjà acquise sur le renforcement des capacités liées au commerce, notamment pour ce qui est d'accroître la compétitivité de leur pays. Il suffit de rappeler ici le mandat de Hong Kong sur l'Aide pour le commerce, selon lequel : « L'Aide pour le commerce devrait viser à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à

mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce. »³¹

Les prochaines étapes du programme de l'Aide pour le commerce devront insister sur l'offre. Nous soulignons trois priorités sur lesquelles il faut se pencher immédiatement :

- renforcer la capacité du secteur privé à produire et à faire du commerce
- améliorer la structure liée au commerce
- mener des interventions ciblées au niveau régional.

Le programme d'Aide pour le commerce tel qu'il est actuellement mené ne s'est pas suffisamment intéressé aux facettes susmentionnées. Nous citons, à titre d'exemple, le cas des banques régionales d'investissement qui peuvent jouer un rôle central dans le financement des infrastructures. La création des infrastructures permettra au secteur privé de développer ses activités à l'échelle régionale. Les chapitres XVIII et XIX des Brewster/Njinkeu et de Velde examinent comment on pourrait élaborer de tels programmes et comment les inclure dans le programme de livraison de l'Aide pour le commerce en leur accordant une priorité.

Dans le cadre de l'Aide pour le commerce, il est souvent plus facile de déceler les besoins immédiats, le respect des engagements et la mise en œuvre des différentes politiques. Cependant, il est de loin plus difficile de prévoir les besoins à long terme qui se réfèrent aux ajustements économiques et à la diversification. Le secteur privé est le plus souvent la force motrice des processus qui visent à recenser et à satisfaire aux besoins, mais son rôle de principale partie prenante est souvent sous-estimé. Les programmes qui disposent d'un plan de financement bien établi et qui portent sur des projets de développement des entreprises appliqués au niveau approprié doivent être compris dans les différents projets du programme de l'Aide pour le Commerce. Dans ce contexte, comme le soulignent Brewster et Njinkeu, l'expérience dont disposent les banques de développement régionales pourrait s'avérer très utile.

La portée de l'Aide pour le Commerce destinée au secteur privé. Le programme d'Aide pour le commerce soutient le développement du secteur privé de deux manières différentes : sous forme d'aide générale, qui relève des règlements, et sous forme d'aide spécifique destinée à des secteurs précis et des entreprises données. Cette aide exige des mesures sur les plans suivants : (i) la préparation de l'infrastructure et les logiciels d'infrastructure (p. ex. coopération technique) ; (ii) les programmes directement axés sur la compétitivité des processus de production et la qualité des produits exportés et destinés à l'exportation ; et (iii) les mesures visant à promouvoir de manière directe la commercialisation des produits et des services exportés et destinés à l'exportation. Pour établir l'ordre et les priorités selon lesquels on assistera les entreprises du

³¹ Source : http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm

secteur privé se spécialisant dans les domaines mentionnés plus haut, il faut créer un cadre de négociations directes et lancer les discussions entre les entreprises visées et les organismes donateurs. Il faut prouver, d'une part, que les priorités établies sont directement liées aux exportations et qu'elles contribuent à son efficacité et, d'autre part, que les résultats des exportations peuvent être atteints tout au long de la durée du projet de soutien. Il faut, en même temps, veiller à ce que l'aide apportée bénéficie aux entreprises *nationales* des pays à faibles revenus en leur permettant d'accroître leur capacité de produire et d'exporter des biens. L'aide ne doit pas être acheminée vers le secteur privé international.

Si l'on veut mettre à profit l'Aide pour le commerce dans le secteur privé et l'utiliser de manière efficace, il faut suivre les principes d'octroi efficaces de l'aide³², comme on le fait dans le cas d'autres activités ayant trait à l'Aide pour le commerce. Pour ce faire, il faut l'intégrer dans des stratégies de développement national plus complètes ou dans des programmes régionaux. Par ailleurs, le secteur privé doit participer directement à la conception, la gestion et le suivi de toute initiative d'Aide pour le commerce qui lui est destinée, car le secteur privé est le principal moteur de production et d'exportation. Tout cela ne peut toutefois pas se faire sans le renforcement de la capacité humaine et institutionnelle au sein du secteur privé.

Banques de développement et infrastructure. Pour ce qui est du financement du volet du dispositif du programme de l'Aide pour le commerce, il ne faut pas méconnaître le rôle des institutions financières se spécialisant dans le développement multilatéral et régional, car une grande partie de l'aide devrait être fournie sous forme de prêts et non sous forme de subventions. La plupart des banques de développement disposent de très grandes liquidités mais ne dépensent pas suffisamment dans ce domaine. A l'image la Banque Interaméricaine de Développement dont le taux de fonds qui n'ont pas été affectés sous forme de prêts aux projets s'élève à 1 milliard de dollars américains. Cela témoigne d'une grande stagnation dans le domaine en question. Cette tendance est encore plus évidente dans le domaine de l'investissement à l'infrastructure du secteur privé. La somme totale d'investissements effectués à des projets d'infrastructures dans lesquels participe le secteur privé est passée de 71 milliards de dollars américains en 1998 à 16 milliards de dollars américains en 2003. Etant donné qu'il existe actuellement une certaine profusion en matière de capital d'investissement, certaines institutions financières passent à l'action en faisant la promotion des projets d'infrastructures innovants qu'ils se présentent sous forme de participation flexible des secteurs public et privé ou sous forme de prêts n'étant pas accompagnés de garanties souveraines. En ce qui concerne le domaine de l'infrastructure liée au commerce, le programme spécifique de l'Aide pour le

³² Voir *supra* note n° 5 sur les Principes de la Déclaration de Paris au sujet de l'efficacité de l'Aide ainsi que l'expérience du Cambodge en ce qui concerne la mise en vigueur du Cadre intégré (CI) expliqué dans le chapitre correspondant du présent recueil.

commerce serait plus utile s'il était utilisé en vue de la mise en œuvre des projets de préparation et des projets logiciels où il n'existe pas d'importants chevauchements d'activités avec d'autres institutions. De cette manière, on pourrait inciter davantage les institutions financières de développement multilatéral à accélérer leurs processus d'investissement destinés à l'infrastructure.

L'expérience dont dispose la Banque interaméricaine de développement nous permet d'envisager ce que l'on peut atteindre dans le cadre du programme de l'Aide pour le commerce en ayant recours à des mécanismes de financement régionaux. Te Velde, dans son chapitre XIX, examine le cas de la Banque Interaméricaine de Développement ainsi que d'autres exemples d'instruments de livraison, y compris la Banque Mondiale et les projets des donateurs bilatéraux. Vu que la Banque Interaméricaine de Développement exerce la plus grande activité de toutes les banques régionales, elle dispose d'importants antécédents en matière de soutien à l'infrastructure et au renforcement des capacités du côté de l'offre dans la région de son champ d'action. Récemment, elle a également entamé des activités visant le renforcement des capacités commerciales. Selon le rapport de la Banque : « l'Aide pour le commerce n'est pas un concept inconnu à la Banque Interaméricaine de Développement : bon nombre d'instruments de prêts traditionnels de la Banque ont été conçus de manière à soutenir les divers éléments de ce que nous appelons de nos jours 'un programme élargi d'Aide pour le commerce', dans lequel nous comptons le développement de l'infrastructure (transports, énergie et communications) et le renforcement des capacités de production des pays concernés. La Banque a depuis longtemps offert des prêts d'ajustement liés au développement de l'infrastructure, dont certains avaient un rapport direct avec l'aide. »³³ (Notre traduction)

Aspects régionaux. Les questions transfrontalières sur l'aide au niveau régional ont fait l'objet de discussions au sein de l'OMC avant la rencontre de Hong Kong et plus particulièrement durant la réunion du 25 septembre qu'a tenu le Comité sur le commerce et le développement. Au cours de cette réunion, l'évaluation du Cadre intégré (CI) a servi de prétexte pour une discussion sur les mesures de l'Aide pour le commerce que l'on pourrait mettre à la disposition des pays en développement n'appartenant pas au groupe des PMA (nous saisissons cette occasion pour rappeler que le CI est conçu pour venir uniquement en aide aux pays les moins avancés). L'Équipe Spéciale de l'Aide pour le commerce a pris en considération cette proposition et a recommandé de mener une étude de faisabilité sur la création « d'un processus de financement séparé des pays n'appartenant pas à la catégorie des PMA » (Notre traduction). Cette discussion est d'autant plus importante qu'en Afrique, en raison de la division et du groupement géographique du continent, on trouve des PMA qui sont regroupés avec des pays n'appartenant

³³ Rey de Marulanda N. et al. (2006) ; "Aid for Trade : The Inter-American Development Bank's Experience in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank, Integration and Regional Programmes Department, Washington DC : p. 13.

pas aux PMA. Cela peut créer des problèmes en matière de cohésion de l'exécution du programme de l'Aide pour le commerce. Du moment que la politique commerciale de nombreux pays appartenant à des régions à faibles revenus est coordonnée sur le plan régional et promeut de façon active l'intégration régionale, cela veut dire que plusieurs aspects de l'Aide pour le commerce doivent être gérés à partir d'une perspective régionale. Cependant, jusqu'à présent, on a davantage mis l'accent sur l'exécution du programme au niveau national.

Comme on le constate en lisant le chapitre XIX, il existe trois types d'activités régionales qui pourraient donner une valeur supplémentaire aux programmes nationaux d'Aide pour le commerce. Ces activités sont les suivantes : (i) le soutien qui permet à une région donnée d'assumer le rôle de coordonnatrice en ce qui concerne les questions commerciales, et plus particulièrement les tentatives d'intégration adéquates à l'échelle régionale ; (ii) le soutien qui vise le partage des connaissances et l'apprentissage au sein d'une région donnée, et (iii) le soutien des activités ayant des externalités transfrontalières, telles les projets d'infrastructures régionaux. L'Équipe spéciale de l'Aide pour le commerce de l'OMC a déjà annoncé qu'elle envisage la possibilité de former des Comités régionaux d'Aide pour le commerce afin de surveiller le déboursement de l'argent affecté dans le cadre du programme d'Aide pour le commerce. Si l'on tient compte des négociations au sein de l'OMC et les APE, ces comités seraient en mesure d'assurer le suivi d'un grand nombre d'activités, comme par exemple, l'intégration d'une politique commerciale régionale, l'évaluation de la mise en œuvre des projets d'Aide pour le commerce transfrontaliers (p. ex. les EDIC régionales) et l'examen de la pertinence des mécanismes de financement des programmes régionaux d'Aide pour le commerce.

L'Aide pour le Commerce et le Développement

PREMIERE PARTIE

**L'AIDE POUR LE COMMERCE
GENESE ET ARCHITECTURE**

CHAPITRE I

L'Aide pour le Commerce : Aider les pays en développement à tirer profit des débouchés commerciaux

Bernard Hoekman*

Introduction

Bien qu'il existe des points de vue divergents sur le rôle approprié que doivent jouer les gouvernements nationaux dans leurs interventions en vue de stimuler ou limiter les activités commerciales, tout le monde s'accorde à dire qu'il existe une corrélation très forte entre le développement économique et l'expansion commerciale. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a pour mission de promouvoir le commerce et, de ce fait, on peut dire qu'il s'agit d'une institution qui favorise le développement. Cependant, malgré l'expansion commerciale ayant caractérisée les trente dernières années au moins – en partie sous l'égide de l'OMC (et avant elle, l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce GATT) – et la participation sans cesse croissante de nombreux pays en développement au commerce international, bon nombre d'observateurs s'inquiètent de l'impact de l'OMC sur les perspectives de développement économique des pays pauvres (voir par exemple. Oxfam, 2002 ; Rodrik, 2005 ; Stiglitz, 2000).

Ces préoccupations se réduisent souvent à deux problèmes spécifiques. Le premier problème a trait à l'esprit mercantiliste qui domine l'OMC : les négociations commerciales reflètent le désir de certains pays d'améliorer leur accès aux marchés d'exportation. Dès lors, on met l'accent sur la minimisation des retombées négatives que les politiques nationales de restriction commerciale imposent aux autres pays, à travers l'échange réciproque des « concessions » en matière d'accès aux marchés. Pour ce qui est des petits pays en développement qui ne présentent que peu d'intérêt du point de vue des exportations, ces concessions ne sont pas très intéressantes du point de vue de l'exportation, et le système de réciprocité ne « fonctionne » pas. Ces pays n'ont pas grand-chose à offrir pour

* Les points de vue que j'expose dans cet article appartiennent à l'auteur et ne devraient en aucun cas être attribués à la Banque Mondiale.

inciter les grands négociants - les marchés les plus intéressants - à améliorer l'accès.

Le deuxième problème renvoie aux disciplines des politiques les plus communes, qui ne sont pas nécessairement les mieux appropriées pour tous les pays. Par exemple, taxer le commerce peut s'avérer la méthode la plus efficace dont dispose le gouvernement d'un pays en développement pour accroître ses revenus, d'où la réduction des tarifs douaniers, même si elle peut être considérée en principe comme une mesure souhaitable par un gouvernement, présuppose la mise en place préalable d'une capacité à récolter durablement l'assiette fiscale locale. Le champ de compétences de l'OMC s'étend progressivement au-delà de la politique commerciale. L'harmonisation des politiques nationales de réglementation a beau minimiser les effets négatifs subis par les compagnies étrangères, il est néanmoins fort possible qu'il existe des motifs d'efficacité économique qui justifient la diversité en matière de politique règlementaire. La propriété intellectuelle constitue un exemple typique : une application relativement souple des lois sur la propriété intellectuelle peut s'avérer dans un premier temps bénéfique pour les pays pauvres se situant dans les étapes préliminaires du développement économique (Maskus, 2000). Même dans le cas où l'on accepterait que l'harmonisation des disciplines règlementaires de fond est de mise, cela pourrait induire des coûts de mise en œuvre asymétriquement élevés qui frapperaient, de manière disproportionnée, les pays les plus pauvres (Finger et Schuler, 2000).

L'approche traditionnelle adoptée jusqu'à présent par le GATT et son successeur l'OMC pour faire face à de telles préoccupations liées au « développement » consiste en un mélange de mesures de non-participation dans certaines règles spécifiques, en l'appel lancé aux pays à revenus élevés d'accorder un accès préférentiel à leurs marchés aux exportations des pays en développement et en des promesses d'accroissement de l'aide au développement par le biais des transferts financiers. La présente analyse s'intéresse tout particulièrement aux deux dernières méthodes. L'accès préférentiel peut être - et est généralement - considéré comme une forme d'aide qui complète les flux d'aide publique au développement. Aussi longtemps que certains pays auront un accès préférentiel à des marchés protégés, cela produira des rentes (financées par les consommateurs) au bénéfice des exportateurs préférés. Ces rentes équivalent à un transfert financier.³⁴

L'aide publique au développement, sous forme de transferts financiers directs, est concédée de manière indépendante de l'OMC, à travers des organisations de

³⁴ En pratique, ces rentes seront divisées entre les exportateurs et les importateurs prioritaires (distributeurs, détaillants, etc.). Olarreaga et Ozden (2005) ainsi que Ozden et Sharma (2006) montrent que la part qui revient aux exportateurs est bien en deçà de 100%, et que, les plus petits pays obtiennent des parts réduites de ces rentes.

coopération au développement travaillant directement avec les gouvernements bénéficiaires. Certains projets et programmes d'aide peuvent spécialement viser l'expansion commerciale, or même dans ce cas, il apparaît qu'historiquement, il a existé peu ou pas du tout de lien ou d'interaction entre eux et le GATT/OMC. Par conséquent, l'aide au développement a été fournie de façon parallèle aux programmes d'accès préférentiel et de traitement spécial et différencié. Cela a été fait exprès : le GATT (actuellement l'OMC) se focalise sur les retombées internationales induites par les politiques commerciales nationales. Pour leur part, les organismes de développement mettent l'accent sur les efforts que déploient les gouvernements pour augmenter les revenus par tête d'habitant.

Depuis le lancement du Cycle de Doha en 2001, on reconnaît de plus en plus que cette démarche parallèle, ou d'indépendance qui existe entre ces différentes instances, n'est pas vraiment souhaitable. Les efforts visant à mobiliser davantage d'« Aide pour le commerce » - c'est-à-dire d'affecter plus (ou une grande proportion) d'aide au développement au commerce – reflètent les points de vue d'une partie de la communauté de développement (les organismes d'aide, les homologues des gouvernements des pays en développement, les ONG de développement, etc.) selon lesquelles il ya eu une sorte de négligence de leur part du pouvoir potentiel du commerce en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté. Cela a également soulevé la nécessité consistant à mettre davantage d'attention pour s'assurer que les accords commerciaux « aient un sens » du point de vue du développement. Cet état de fait a débouché sur deux conséquences : d'une part, un engagement accru en matière de formulation des politiques commerciales au niveau national par plusieurs pays faisant partie des traditionnels pays donateurs (tels la Suède et le Royaume-Uni) et, d'autre part, un accent plus fort sur le renforcement des capacités dans les pays en développement nécessaires pour définir et défendre des positions commerciales. Inversement, la communauté du commerce (les ministères du commerce, les représentants de l'OMC) est davantage consciente de la nécessité de mobiliser des ressources afin d'appuyer la mise en œuvre des disciplines négociées liées à la politique commerciale et, plus généralement, d'aider les gouvernements à faire face aux coûts d'ajustement liées aux réformes commerciales et tirer parti des avantages offerts par la libéralisation du commerce.

La présente étude commence par un bref aperçu sur l'état antérieur (*statu quo ante*), c'est-à-dire les approches jusque-là adoptées pour venir à bout des préoccupations du système commercial en rapport avec le développement (Section 1). La deuxième partie aborde la genèse des efforts visant à compléter l'accent mis sur la question de l'accès (préférentiel) aux marchés – en utilisant le commerce comme forme d'aide – assorti de l'assistance financière pour aider les pays à tirer profit du commerce – « Aide pour le Commerce » (Section 2). Cette partie est suivie d'une réflexion sur les différents défis et options à venir (Section 3) puis d'une conclusion. (Section 4)

1. L'état antérieur

Compte tenu du fait que le seul instrument dont disposent les membres du GATT/OMC est la politique commerciale, il n'est pas surprenant que les efforts faits par la communauté du commerce visant à résoudre les préoccupations liées au développement soient centrés sur les instruments qu'ils contrôlent. Ceci dit, l'approche du GATT/OMC peut être considérée comme un effort destiné à utiliser le « commerce comme de l'aide ». Cette approche est bidimensionnelle : d'une part, l'institution qui mène la politique se focalise sur une libéralisation commerciale non discriminatoire - une libéralisation qui est bénéfique à tous les pays membres, y compris les pays en développement - à travers un meilleur accès aux marchés d'exportation et un effort d'élimination des barrières commerciales. D'autre part, cet effort d'élimination des obstacles au commerce sur la base du principe de la « nation la plus favorisée », disponible pour tous les autres pays-membres de l'OMC est accompagnée d'une autre règle, celle de la discrimination positive en faveur des pays en développement à travers l'octroi d'un accès *préférentiel* aux marchés, ainsi qu'une plus grande flexibilité et des options de non participation que l'on accorde aux pays en développement en ce qui concerne certaines règles spécifiques du GATT/OMC. Le traitement spécial et différencié fait son apparition dans le système commercial dans les années 60. La logique qui sous-tendait le recours aux instruments commerciaux était d'accompagner l'aide par ce qui était considéré comme un instrument de développement plus efficace. L'argument en faveur de la discrimination en faveur des pays en développement a été résumé dans l'expression « commerce, pas aide ».

Depuis lors, de nombreuses études et analyses ont été réalisées pour analyser l'efficacité et le bien-fondé d'une telle discrimination positive. A ce sujet, les points de vue divergent.³⁵ Selon certains, cette approche est en principe logique et a été couronnée de beaucoup de succès pour certains pays en développement, mais dans la pratique, elle a généré très peu de bénéfices en raison de la façon dont elle a été mise en œuvre. Les arguments en faveur de cette approche font valoir le fait que la valeur de l'accès préférentiel accordé par les pays développés a été (largement) réduite à travers des exclusions imposées sur certains produits et des conditions administratives contraignantes (par exemple, les règles d'origine, les limitations des quotas, etc.).

D'autres estiment que le recours à la discrimination commerciale positive, comme moyen d'aide, a eu des effets négatifs considérables sur les pays bénéficiaires, car cette pratique a ralenti le processus de libéralisation générale, sur une base non discriminatoire, et a ainsi contribué à une distorsion accrue du système commercial international. De nombreuses études ont montré que les politiques commerciales discriminatoires n'ont été mises en œuvre que de façon limitée dans bon nombre de pays en développement. Si nombre de pays ont

³⁵ Voir par exemple, Johnson (1967) pour une excellente analyse et discussion contemporaines. Pack et Saggi (2006) et Rodrik (2005) font une revue de la littérature la plus récente.

bénéficié de ces programmes grâce la concession en leur faveur de rentes de contingentement sur les traditionnels produits de base, tels que le sucre et les bananes, ils ont eu un effet contre-productif en ce qui concerne la diversification des exportations. Qui plus est, la grande diversité des programmes d'accès préférentiel sur les marchés a provoqué la prolifération des accords commerciaux réciproques, ce qui a davantage contribué à la distorsion des flux du commerce mondial et a éloigné le système commercial de la non discrimination.³⁶ Une chose est toutefois sûre, à savoir que, malgré les préférences et le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, plusieurs membres de l'OMC les plus pauvres ont vu leurs parts de marché stagner ou décliner depuis les années 1970.

Les deux côtés s'accordent toutefois sur un point, à savoir que le principal facteur qui entrave le bon fonctionnement des programmes d'accès préférentiel est le manque de compétitivité et l'absence de capacité de l'offre caractérisant de nombreux pays bénéficiaires. Les détracteurs de la pratique du commerce préférentiel comme instrument d'aide le considèrent comme résultant des préférences – celles créant des incitations à ne pas diversifier puisque cela serait associé à une perte des rentes induites par la capacité d'exporter vers des marchés hautement protégés pour des produits comme le sucre et les bananes dans l'UE.

Quant à l'approche actuelle adoptée par l'OMC afin de donner un coup d'impulsion au développement, elle est nettement *incohérente* (Hoekman, 2002). Si l'on utilisait d'autres instruments qui offrent une aide directe à l'amélioration de la compétitivité des entreprises et des agriculteurs, ils permettraient d'accroître la cohérence des politiques en associant un accès général *non discriminatoire* accru aux marchés à une meilleure aptitude de la part des pays à faible revenu à tirer profit de cet accès (Hoekman et Prowse, 2005). Tel qu'évoqué plus bas, de telles positions ont permis d'inclure l'Aide pour le commerce dans l'agenda de l'élaboration des politiques internationales et dans celle de l'OMC.

2. Importance accrue de l'Aide pour le Commerce dans les programmes d'action stratégiques

La fin du Cycle d'Uruguay et la mise en vigueur des accords de l'OMC ont marqué une démarcation plutôt claire entre les milieux du commerce et ceux du développement. Le premier s'occupe des règles concernant l'accès aux marchés et la politique commerciale alors que le second couvre un large éventail de domaines, dont la politique et la capacité commerciales dans les pays en développement, mais traitées sur une base différente car ayant peu sinon aucun lien avec l'OMC. Cette séparation voulue a produit l'effet suivant : les membres du GATT d'abord et de l'OMC plus tard se sont efforcés de conclure des accords avec les pays en développement en utilisant l'instrument de la politique commerciale. Il existe toutefois des cas qui montrent que cette pratique était à la fois inefficace, souvent

³⁶ Voir, par exemple, la récitation de la littérature et des lectures dans Hoekman et Ozden (2007).

ineffective, et coûteuse pour le système commercial car elle portait atteinte au principe de non discrimination. En même temps, les institutions internationales en charge des questions de développement, sans pour autant ignorer l'agenda commercial dans les pays en développement, ont consacré beaucoup plus d'attention et une priorité accrue à d'autres questions.

Le paragraphe suivant traite de certaines de ces principales forces ayant conduit à la naissance de l'Aide pour le Commerce dans l'agenda international. En tant que dispositif organisationnel, le débat reflète les divergences entre les points de vue prégnants au sein de la communauté du commerce et ceux préconisés par les institutions vouées aux questions de développement.

Les points de vue de la communauté du commerce

Pour la communauté du commerce et l'OMC, il existe deux types de préoccupations d'importance. La première a trait à ce que l'on pourrait appeler « la gueule de bois du cycle d'Uruguay », autrement dit le constat croissant de nombreux pays en développement que les résultats de ce cycle et l'entrée en vigueur de l'OMC ont entraîné de nombreuses obligations de mise en œuvre, dont certaines étaient « exigeantes en termes de ressources ». Une étude très reconnue, effectuée par Finger et Schuler (2000), a montré que si l'on définit les coûts de mise en œuvre non seulement de manière restreinte – à savoir en fonction des changements juridiques et des modifications réglementaires – mais aussi sous le prisme de ce qu'il faut faire pour bénéficier de l'ensemble des règles spécifiques de l'OMC, on finit par trouver que ces coûts sont plus importants qu'on ne l'aurait cru.³⁷ Cependant, le principal instrument utilisé par l'OMC pour juguler les problèmes de mise en œuvre consistait à concéder des périodes de transition aux pays en développement. Les gouvernements des pays concernés devraient chacun lancer pour son propre compte un processus de demande d'assistance pour faire face aux coûts de mise en œuvre et acheminer leur demande vers des organismes nationaux ou internationaux.

Juste après l'entrée en vigueur de l'OMC, on s'est aperçu qu'il fallait coordonner le travail des différents organismes avec celui de l'OMC et qu'il serait judicieux de créer un mécanisme qui aurait pour mission d'aider les membres de l'OMC à trouver l'assistance dont ils auraient besoin pour relever les défis de mise en œuvre. C'est dans ces conditions qu'est né le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce après la décision prise par les ministres de l'OMC à Singapour en 1996. Le Cadre intégré (CI) est un mécanisme de coordination spécialement conçu pour venir en aide aux pays les moins avancés (PMA) et qui regroupe l'OMC et cinq organismes internationaux spécialisés dans le commerce

³⁷ Les préoccupations liées à la mise en œuvre et une idée largement répandue selon laquelle le cycle d'Uruguay était (tout comme le système commercial) déséquilibré (Stiglitz, 2000), sont autant de facteurs qui ont amené les négociations de Doha à s'orienter vers le développement : d'où l'appellation le Programme de Doha pour le Développement.

et le développement, le FMI, le CCI, la CNUCED, le PNUD et la Banque Mondiale. Le Cadre intégré avait pour mission d'aider les PMA à entreprendre des évaluations de besoins en matière d'assistance technique liée au commerce avec en idée que ces besoins seraient pris en compte dans le cadre de la fourniture ordinaire d'assistance offerte par les organismes et/ou les donateurs bilatéraux. Mais, étant donné que le mandat du CI n'a pas été financé par les ministres du commerce de l'OMC, le programme n'a pas eu beaucoup de succès dans ses débuts. Au fil des ans, son fonctionnement s'est amélioré à mesure que la communauté du commerce (voir plus bas) accordait plus d'intérêt à l'agenda du commerce. Ainsi, l'an 2001 marque un changement de taille avec la mise sur pied d'un fonds d'affectation spéciale dans le but de financer des activités de diagnostic - dont la portée a largement dépassé les questions de mise en œuvre de l'OMC - et les petits projets d'assistance technique. Si ce fonds a permis de couvrir les coûts inhérents à l'identification des priorités liées au commerce dans les PMA, le financement de ces activités a été laissé aux mécanismes existants pour l'allocation de l'aide au développement. L'idée provenant des PMA selon laquelle le CI était avant tout un mécanisme d'études et d'analyses plutôt qu'un instrument de fourniture de fonds supplémentaires pour faire face aux priorités identifiées a débouché sur des appels en faveur du renforcement de ce mécanisme et sa dotation en ressources financières plus substantielles. En 2006, une Equipe Spéciale a recommandé le renforcement du CI en le dotant d'un secrétariat spécialisé et d'un mécanisme de financement de son programme de travail (qui devrait être confié à des organismes et des fournisseurs). Le fonds en question devrait être de l'ordre de 200 à 400 millions de dollars américains. Au moment de la rédaction du présent article, le processus de mise sur pied du Cadre intégré renforcé était en cours.

Les autres chapitres de ce recueil traitent de la question du CI en plus de détails. Dans ce chapitre, nous y reviendrons lors de l'analyse des défis qui interpellent l'Aide pour le commerce dans sa route vers l'avant. Ce qui importe réellement dans cette étude sur la genèse de l'Aide pour le Commerce c'est que le CI constitue la première tentative officielle destinée à impliquer les organisations de développement dans le domaine du commerce (dont l'OMC). À cela il convient d'ajouter qu'il s'agit d'une initiative émanant des organismes commerciaux et non des organismes de développement. Tel est également le cas d'une initiative lancée presque en même temps que le CI, à savoir le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP). Il s'agit d'un projet conjoint lancé par le CCI, la CNUCED et l'OMC doté d'une mission plus restreinte et plus spécifique qui consiste en la fourniture de l'assistance technique liée au commerce aux pays africains. La portée du JITAP est également plus restreinte, car il couvre 16 pays bénéficiaires mais, contrairement au CI, il n'excluait pas les pays les moins avancés (PMA). Les interventions du JITAP visent en priorité les ministères du commerce et leurs circonscriptions immédiates.

La difficulté sans cesse croissante de surmonter la résistance de certains pays à davantage de libéralisation, par exemple, à fournir « le bien public international »

a constitué le deuxième facteur ayant incité les organismes de commerce à s'intéresser davantage au principe de l'aide (notamment les transferts financiers entre gouvernements). Dans le domaine de l'agriculture, il y a eu très peu de progrès en matière de suppression des politiques commerciales responsables des distorsions. Cela pourrait sans doute s'expliquer par le fait que, dans les pays favorisant une politique agricole protectionniste, il n'existe pas suffisamment de bénéfices à en tirer et les exportateurs ne voient pas l'intérêt d'y investir. L'approche typique, qu'a jusqu'alors suivi le GATT et son successeur l'OMC dans le but de surmonter la résistance de certains groupes bénéficiant des politiques protectionnistes qui freinent la libéralisation du commerce consiste à définir un programme de négociations regroupant plusieurs domaines d'activités. Aussi devient-il plus facile de solliciter de l'appui nécessaire à la mise en place des réformes dans des secteurs dits « sensibles », tels l'agriculture, en créant de nouveaux débouchés pour les agricultures et les compagnies qui œuvrent dans ces secteurs (manufactures, services, etc.). À travers les mécanismes de réciprocité, les négociateurs s'efforcent d'obtenir le plus de concessions des partenaires commerciaux afin d'inciter ceux qui en bénéficieront le plus (à savoir les exportateurs) à contrebalancer l'opposition politique au sein du pays, exprimée par les groupements de personnes dont l'acquis de protection sera mis en cause.

Bien que dans les pays à grands marchés émergents, la moyenne des droits de douane et d'autres obstacles aux échanges reste supérieure à celle des pays de l'OCDE, et qui peuvent donc accorder des « concessions » au profit d'exportateurs provenant des pays de l'OCDE, il semble que ce scénario ne suffit pas pour s'assurer un appui important, nécessaire afin de lancer d'importantes réformes en matière de politique commerciale. On en déduit qu'il faut se doter d'instruments supplémentaires afin de faire avancer les réformes dans le Nord, comme par exemple, la mise en place de mécanismes de compensation internes (sous forme de transferts de revenus). On pourrait envisager cette solution dans le cadre du programme de l'Aide pour le Commerce quoique de nombreuses bouches émanant de la communauté du développement soutiennent qu'il s'agit d'un élargissement pervers du terme puisqu'on favorise l'allocation de recettes fiscales rares à des groupes plus au moins nantis et qui pourraient réduire l'argent disponible devant être consacré à l'aide au développement. Cependant, d'un point de vue commercial, une plus grande utilisation des transferts financiers pourrait se révéler un investissement rentable à condition qu'il finisse par garantir une libéralisation commerciale plus poussée.

Une solution partielle au problème de la résistance par rapport à la libéralisation de l'accès aux marchés hautement protégés consisterait à transformer les subventions destinées aux produits et aux exportations en subventions de soutien aux revenus. Qui plus est, les politiques de soutien du revenu causent moins de distorsions que les subventions sur les produits et encore moins de distorsions commerciales que les politiques de protection à la frontière. Certains pays se sont engagés dans cette voie, comme c'est le cas de l'Australie qui

maintient des prix à la consommation élevés tout au long de la période de transition de suppression progressive du soutien aux produits comme le sucre, les produits laitiers et le tabac pour financer un programme d'ajustement structurel en faveur des producteurs affectés. L'UE a également mis en place des politiques du même genre, notamment dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Ces politiques présupposent que l'on passe des transferts indirects des consommateurs aux producteurs au moyen de politiques commerciales et vers une mise en valeur plus marquée des instruments financiers (y compris les impôts sur les consommateurs et les taxes d'accise) afin de fournir un régime de soutien au revenu ou d'aide à l'ajustement au profit des « anciens » producteurs. Cela ne doit pas pour autant signifier qu'il faut accroître la charge fiscale à court ou à moyen terme. Par contre en 2004, le montant de paiements directs effectués par les pays de l'OCDE aux agriculteurs s'élevait à 113 milliards de dollars américains, selon les calculs de l'ESP « équivalent subvention à la production » de l'OCDE. Actuellement, la valeur actuelle du flux des paiements de ce type se chiffre à 2,3 billions de dollars américains. Si l'on y ajoute la contribution des consommateurs – sous forme de prix plus élevés des produits alimentaires – la valeur telle qu'estimée actuellement se chiffrera à 5,3 billions de dollars. Cette situation permettrait aussi de compenser les producteurs pour des pertes tant sur la valeur des biens fonciers que sur le revenu net résultant de la suppression progressive des programmes de protection. Notons toutefois que de tels programmes d'assistance ne doivent pas être illimités. Ils doivent essentiellement viser à compenser les perdants tout en encourageant, par des mesures incitatives, les producteurs moins efficaces à abandonner les secteurs jadis protégés.

Une des principales préoccupations pour de nombreux pays en développement parmi les plus petits et les plus pauvres sont les éventuels coûts d'ajustements liés à la libéralisation. À vrai dire, dans le cycle de Doha, on ne s'attendait pas à ce que ces pays contractent des grands engagements en matière de libéralisation. En revanche, la question de la perte des préférences constituait un problème plus important. Les pays en développement bénéficiant d'un accès préférentiel élargi dans les marchés des pays de l'OCDE ont à perdre de la libéralisation du commerce et de la mise en place d'une libéralisation commerciale non discriminatoire. Pour les pays pauvres dont l'économie n'est pas suffisamment diversifiée et qui comptent sur l'accès préférentiel de leurs produits dans les marchés les plus importants, il risque de n'y avoir que peu de bénéfices immédiats des réformes du commerce multilatéral, surtout s'ils n'adoptent pas des réformes de leurs propres politiques économiques et commerciales nationales afin de stimuler leur compétitivité. Ces réformes exigeront toutefois des investissements, autrement dit un besoin en ressources financières (Hoekman, 2002).³⁸

³⁸ Des récentes recherches sur le sujet suggèrent que pour la plupart des pays pauvres l'impact global de l'érosion des préférences serait limité. Les exigences administratives (règles d'origine), l'exercice de la position dominante sur le marché par les importateurs (détaillants, distributeurs), les exclusions de produits, et les faibles taux de NPF sur la majorité des produits manufacturés et les produits à base

Les coûts d'ajustements sont la conséquence inéluctable de toute réforme commerciale ambitieuse, fut-elle globale ou nationale. Tenir compte de ces coûts et créer un environnement politique qui rassure les ménages des bienfaits de la réforme en termes de création de nouveaux débouchés, sont autant d'impératifs politiques (Bhagwati 2004 ; Sutherland et al, 2004 ; Zedillo et al, 2005). Les changements en matière de politique commerciale produisent des effets distributifs à l'intérieur et entre les pays. Certains pays ainsi que de nombreux individus de tous les pays risquent de subir des pertes à cause de la libéralisation du commerce. En principe, les gains globaux seront plus importants que les pertes globales,³⁹ ce qui veut dire qu'il est possible de redistribuer les revenus afin de compenser les perdants tout en continuant à générer des bénéfices généraux nets émanant de la réforme. Toutefois dans la pratique, les contraintes d'ordre politique et technique empêchent une compensation totale. Par contraintes politiques on entend les questions d'équité : devrait-on offrir des compensations à ceux qui, par le passé, ont mis en vigueur des politiques faussant le commerce au détriment de la société ? Par entraves technique on entend, entre autres, les restrictions en matière d'imposition et de redistribution, et, plus important, d'identification des perdants et d'élaboration des programmes de compensation qui ne fausseront pas, à leur tour, les mesures incitatives en vue de l'ajustement. (Verdier, 2005).

Tant le programme restreint de mise en œuvre de l'OMC que la question plus large des coûts d'ajustement et de résistance vis-à-vis des réformes – les limites de la réciprocité – pourraient être gérés plus facilement si l'on ajoutait à l'ensemble des outils déjà disponibles celui des transferts/assistance financiers. Cela devrait conduire les responsables de l'élaboration des politiques commerciales à impliquer plus directement dans ce processus ceux qui détiennent et gèrent les instruments financiers plus que cela ne fut le cas par le passé.

Tel que mentionné plus haut, la mise en place du CI était la première tentative en vue d'inverser cette tendance, mais à une échelle très restreinte - au départ limitée à un effort de persuader les institutions en charge du développement à soutenir le processus de mise en œuvre des accords déjà conclus et, par la suite, à identifier les différentes priorités commerciales des pays en développement. En l'occurrence, ce sont des partisans du développement qui ont lancé un appel à une Aide pour le Commerce accrue et non pas des tenants du commerce.

de ressources naturelles indiquent que la valeur effective de l'accès préférentiel est limitée. L'érosion des préférences est une question importante pour certains pays, mais qui sont essentiellement des pays à revenus intermédiaires. Voir Candau et Jean (2006) ; Dean et Waino (2006) ; Francois et al. (2006) ; et Low et al. (2005, 2006).

³⁹ Les pertes étant la somme des coûts d'ajustement et la valeur actuelle déduite de la différence entre les revenus d'avant la réforme et d'après la réforme des personnes incapables de trouver un emploi offrant des rémunérations égales ou supérieures aux niveaux d'avant la réforme.

Les points de vue des institutions en charge du développement.

Dans les années 1980, une composante principale des programmes et activités financières du FMI et de la Banque Mondiale visaient l'appui à l'intégration dans l'économie mondiale au travers de la libéralisation des politiques touchant au commerce. Les années 1990 quant à elles, marquent un important tournant au sein desdits organismes, lesquels mettent désormais davantage d'accent dans la réduction de la pauvreté de manière plus directe, et dans la collaboration plus étroite avec les différents gouvernements dans le but de mettre en place des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Ce changement aussi bien sur le centre d'intérêt que sur le *modus operandi* a eu pour conséquence de consacrer une part accrue de l'aide au développement à des secteurs tels que la santé, l'éducation et la gestion des dépenses publiques au détriment des secteurs comme l'infrastructure, l'agriculture et le commerce. Vers la fin des années 90, de nombreux pays en développement ont éprouvé le besoin de s'occuper davantage de leur économie en stimulant le taux de croissance économique. Une position qui était confirmée par nombre de rapports publiés par différentes équipes spéciales. C'est ainsi que l'Equipe spéciale chargée du Projet du Millénaire des Nations-Unies a souligné l'importance du commerce en disant que les échanges commerciaux pourraient contribuer dans une large mesure à atteindre l'objectif de développement du Millénaire consistant à réduire de moitié la pauvreté à travers des taux de croissance plus élevés (Projet du Millénaire des Nations-Unies 2005). La Commission pour l'Afrique envoya également le même message (2005).

La reconnaissance renouvelée de l'importance du commerce en matière de développement a permis aux institutions en charge du développement de revenir avec plus d'insistance sur le sujet des obstacles au commerce en préconisant l'abolition des barrières qui empêchent l'entrée des exportations des pays développés dans les marchés des pays en développement, donnant ainsi un fort coup de pouce en vue d'un résultat ambitieux du Cycle de Doha. Toutefois, le soutien en faveur d'une libéralisation globale était assorti d'un accent plus marquée sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques complémentaires et des investissements dans les pays en développement à faibles revenus. Les rapports de synthèse rédigés par l'équipe spéciale chargée des Objectifs du Millénaire pour le Développement ayant évalué les impacts éventuels du Cycle de Doha sur les pays pauvres à faibles revenus (à l'aide des données émanant des enquêtes de ménages), ont confirmé la forte possibilité de réduire la pauvreté à travers un commerce accru mais que pour ce faire, il faudrait également recourir à d'autres instruments.⁴⁰

⁴⁰ Voir par exemple Balat et al. (2005), Gomez-Sosa et Soloaga, (2005), Isik-Dikmelik, 2005 ; Lara et Soloaga, (2005) ; Nicita, 2005,b ; et Soloaga, (2005) – qui seront tous disponibles dans Hoekman et Olarreaga (2007) – et les contributions de Hertel et Winters (2006).

L'ampleur des gains - résultant des réformes commerciales - pour les pays pauvres dépend des mesures entreprises pour créer de nouveaux emplois, augmenter les salaires, et persuader les producteurs d'abandonner l'agriculture de subsistance. Toutefois, la réforme commerciale ne peut, à elle seule, produire ces résultats. Les contraintes liées à l'offre locale constituent la principale raison du manque de croissance et de diversifications commerciales dans bon nombre de pays en développement les plus pauvres. En l'absence de mesures pour améliorer la capacité d'offre, réduire les coûts de transport des produits à partir des endroits éloignés, augmenter la productivité agricole et améliorer le climat des investissements, il est difficile d'exploiter pleinement les opportunités commerciales et d'optimiser les gains potentiels émanant du commerce. Les réformes nécessaires couvrent de nombreux secteurs, dont plusieurs sont « transfrontières ». Par conséquent, il faut identifier au cas par cas les interventions spécifiques susceptibles de produire le plus de bénéfices. L'analyse connexe et les actions futures en vue de gérer les besoins identifiés nécessiteront en général des ressources probablement rares dans les pays les plus pauvres, ce qui débouchera sur l'impératif d'une Aide pour le commerce additionnelle en guise d'adjuvant à la réforme commerciale mondiale (Prowse 2006).

Il s'agit d'un vaste programme. Parmi les éventuelles réformes complémentaires, les recherches dans ce domaine identifient notamment des actions consistant en l'abandon par les ménages de la production de subsistance et en l'augmentation de la productivité. Compte tenu du fait que la pauvreté se concentre essentiellement dans les zones rurales qui dépendent fortement de l'agriculture, les opportunités commerciales ne peuvent générer de la richesse que si les produits sont destinés au marché. Cela passe par une intervention active en vue d'aider les ménages à faire le grand pas – à travers des services de vulgarisation, l'accès au crédit et, l'investissement dans les infrastructures. Un réseau routier et portuaire en mauvais état, des services de douanes qui fonctionnent mal, des faiblesses en matière de capacité règlementaire et un accès restreint aux services financiers et aux services commerciaux sont autant de facteurs décisifs de performance commerciale. Il existe des domaines où l'aide au développement peut appuyer les efforts de réformes des gouvernements tout en renforçant la capacité commerciale.

A titre d'exemple, les entreprises en Tanzanie se plaignent de ce que la procédure de dédouanement est de 12 jours pour les produits destinés à l'exportation et de 19 jours pour les produits importés.⁴¹ Par contre, aux Philippines, la durée est de 2 et 3 jours respectivement. Il faut compter 116 jours pour déplacer un conteneur à l'exportation d'une usine/exploitation agricole de Bangui (la capitale de la République Centrafricaine) au port le plus proche et pour remplir toutes les formalités administratives, portuaires et douanières avant de mettre le cargo à bord d'un bateau. La même procédure lorsqu'elle est faite à partir

⁴¹ Toutes ces données proviennent de la Banque Mondiale, *Doing Business 2006*.

d'Ouagadougou (la capitale de Burkina Faso) requiert 71 jours. En revanche, cela nécessite 20 jours en Chine, en Malaisie et au Chili. En Afrique, il faut prévoir quelques 58 jours en moyenne, pour une opération d'importation classique alors que dans les pays de l'OCDE la même procédure est achevée au bout de 14 jours. En somme, il faut compter en moyenne trois fois plus de temps, deux fois plus de documents et six fois plus de signatures pour une opération commerciale dans les pays pauvres que dans les pays riches (Tableau 1).

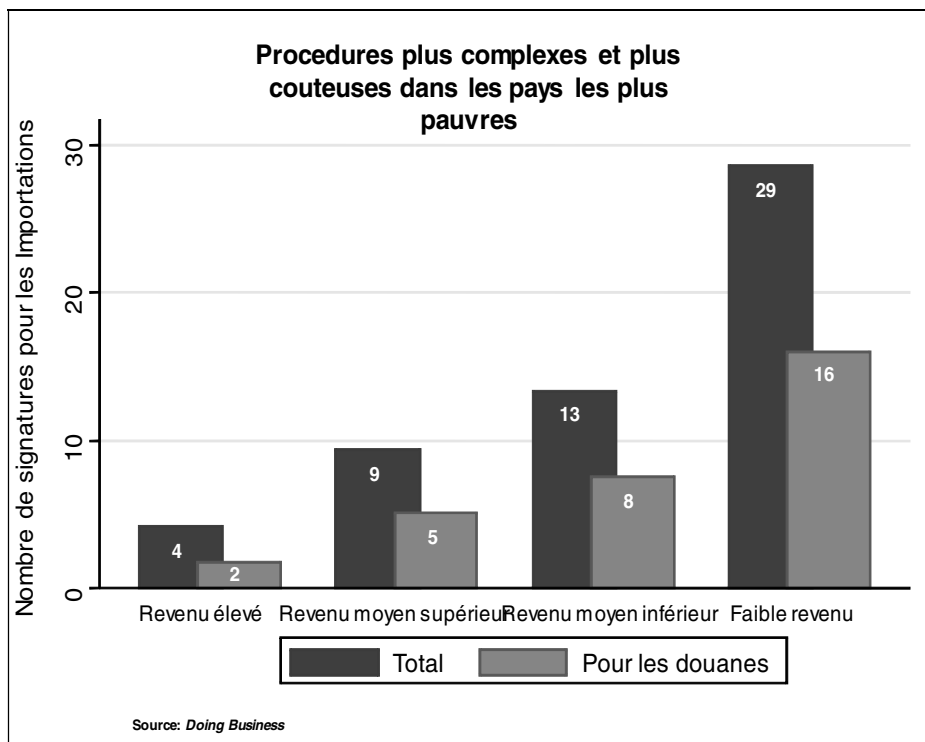


Tableau 1

Un aspect essentiel de la facilitation des échanges passe par la minimisation de l'incidence des contrôles fiscaux, douaniers et policiers internes. Prendre en compte cette source de coûts d'exploitations – qui prolonge la durée du transport (un coût indirect) et souvent implique des pots-de-vin aux responsables publics. Djankov, Freund et Cong (2006) ont calculé que chaque jour de retard se traduit par une réduction du volume d'exportations de 1% en moyenne. Selon ces calculs, si en Ouganda on arrivait à transporter les marchandises de l'usine au port en 22 jours (la moyenne mondiale) au lieu de 58, les exportations du pays pourraient croître de 36%. On pourrait traduire cette hausse d'une manière différente : une augmentation de 36% veut dire que l'Ouganda se rapproche de ses partenaires commerciaux de 3600 km, c'est-à-dire la distance qui sépare Kampala de Dubaï.

Les retards susmentionnés sont occasionnés par des obstacles administratifs - procédures fiscalo-douanières, conditions de dédouanement et inspection du fret - souvent présents avant que les conteneurs n'arrivent aux ports. L'agenda de commerce n'aborde pas uniquement la bureaucratie mais aussi d'autres aspects visant à améliorer l'accès aux finances, aux télécommunications, au pouvoir ainsi qu'aux infrastructures de transport. Actuellement, le réseau de transport routier dans la majeure partie de l'Afrique est si peu développé que des régions entières restent isolées les unes des autres. Le commerce terrestre entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique du Sud est quasiment inexistant. Enfin, dans bon nombre de pays des surfaces entières de sol fertiles restent en jachère car le transport des fruits et légumes frais par voiture coûte trop cher, est long et pénible.

L'essentiel du programme transfrontière d'augmentation de la compétitivité à l'intérieur des pays porte sur les services et va bien au-delà du domaine des transports. Quelques statistiques aident à mieux comprendre les difficultés auxquelles font face les producteurs des pays plus pauvres : en Tanzanie, les pannes d'électricité se traduisent par une perte de 5% des ventes d'une exploitation moyenne. Pour y remédier, ces exploitations agricoles et les entreprises essaient de se doter de leurs propres infrastructures. C'est ainsi qu'au Nigéria, plus de 90% des exploitations employant plus de 20 personnes disposent des groupes électrogènes. Mais le coût marginal de ce type d'électricité est 2,5 fois plus élevé qu'un réseau classique de distribution d'électricité ; en même temps, le coût d'investissement d'un groupe se chiffre à 20% du coût des machines et de l'outillage. L'absence d'infrastructures de qualité affecte davantage les petites exploitations et les petites entreprises qui, en général, éprouvent plus de difficulté à y faire face.

Les normes concernant les produits constituent un obstacle de taille qui empêche la croissance et la diversification des exportations, et les organismes de développement en sont de plus en plus conscients. À en croire les estimations du coût d'investissement pour une entreprise d'exportation en matière de respect par ses produits des normes sur les produits du marché représente 1 à 3% de la valeur des flux commerciaux concernés. Selon les entreprises africaines, parmi les facteurs qui handicapent leurs exportations de produit, figurent, juste après les frais d'affrètement et les coûts de transport généraux, les normes en matière de qualité de produits. Les études de cas portant sur le coût et l'utilité des normes de santé et de sécurité aboutissent à la même conclusion tout en soulignant que les bénéfices généraux émanant de ce type d'investissement peuvent être très importants.⁴² Il s'agit d'un autre domaine dans lequel l'Aide pour le Commerce peut avoir d'importantes répercussions sur la capacité des pays à tirer profit des opportunités commerciales : et pour ce faire, il faut aider les entreprises à se mettre à niveau afin de pouvoir satisfaire aux normes en vigueur sur le marché. La

⁴² Food Safety and Agricultural Health Standards : Challenges and Opportunities for Developing Country Exports, Rapport No. 31207, Banque Mondiale, 10 Janvier, 2005.

création en 2004 du Fonds pour l'Application des Normes et le Développement du Commerce (FANDC) est un projet conjoint lancé par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE), la Banque Mondiale, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) constituait une première réponse à cette situation. Le FANDC a pour objectif stratégique d'aider les pays en développement à mettre en œuvre et à respecter les normes sanitaires et phytosanitaires à travers des projets et des programmes de renforcement des capacités dans les domaines de la salubrité alimentaire et de la protection des plantes et de l'hygiène animale.

3. Progrès et défis à venir

Les facteurs examinés avaient par dessus tout un rôle à jouer dans la recherche d'appui en vue d'un effort visant à élargir l'Aide pour le Commerce. Le Cadre intégré, le JITAP, et le FANDC constituaient des efforts à petite échelle pour faire avancer les choses, les deux premiers étant largement gérés par les agences de Genève, le troisième étant principalement une initiative de la Banque Mondiale. L'OMC a animé à la fois le Cadre intégré et le FANDC, et a pris une part active dans le JITAP (qui intègre uniquement les trois agences commerciales basées à Genève). Outre ces initiatives, l'appui croissant des donateurs était alloué aux efforts de renforcement des capacités, en particulier dans le domaine des négociations et pour prêter assistance aux institutions basées à Genève (par exemple, l'ICTSD, qui publie le très riche bulletin d'informations *Bridges*). Faisait défaut – spécialement du point de vue des pays en développement - le conséquent accroissement des ressources devant être affectées à l'agenda commercial.

Les arguments en faveur d'une telle attention accrue pour les ressources destinées à l'agenda commercial national dans les pays à faibles revenus furent développés dans un certain nombre de rapports de premier plan et de groupes de travail connexes. Parmi ceux-ci le Groupe de travail spécial des Nations Unies sur le commerce (ONU, 2005), un projet complémentaire financé par le Département pour le Développement International (DFID) portant sur l'architecture du commerce global (Zedillo et al, 2005), le rapport de la Commission pour l'Afrique (2005), un rapport commandé par la Suède sur les pays en développement et l'OMC (Page et Kleen, 2005), et une étude commandée par le Secrétariat du Commonwealth (Grynberg et Silva, 2004).

Une étape importante en vue de la mobilisation de ressources supplémentaires pour améliorer la capacité commerciale fut l'engagement des Chefs de gouvernement du G8 en Mai 2005 à accroître l'aide en faveur des pays en développement afin de renforcer les capacités physiques, humaines et institutionnelles en matière de commerce, et d'apporter un appui additionnel en vue du renforcement de la capacité des pays en développement à tirer profit des nouvelles opportunités pour le commerce qui pourraient résulter d'une conclusion

positive du Cycle de Doha.⁴³ Lors des réunions annuelles de Septembre 2005 FMI/Banque Mondiale, un accord avait été trouvé sur l'élargissement du Cadre intégré en lui fournissant des ressources additionnelles afin d'analyser les besoins commerciaux et s'assurer que ceux-ci sont pris en compte par les gouvernements et les donateurs à travers les mécanismes d'aide au développement existants – les documents de stratégie de réduction de la pauvreté et les groupes consultatifs/tables ronde des donateurs. Il y eut aussi un accord pour élargir l'approche afin qu'elle s'étende à de nouveaux pays, ainsi qu'une reconnaissance de la nécessité d'envisager s'il faudrait un mécanisme pour traiter des conditions inhérentes à l'intégration régionale, plutôt que de simples actions spécifiques à chaque pays.

Les perspectives en vue de la mobilisation d'une assistance se sont accrues avec l'appui annoncé lors de la réunion ministérielle de l'OMC de 2005 à Hong Kong d'allouer une aide supplémentaire pour consolider les capacités commerciales. Ces assises ont appelé à la mise en place d'une équipe spéciale chargée de l'aide pour le commerce devant formuler des recommandations sur la façon de mieux rendre opérationnelle cet agenda. Dans son rapport, (OMC 2006), lequel fait l'objet d'une étude plus détaillée dans d'autres chapitres du présent ouvrage, l'Equipe Spéciale a ébauché un certain nombre d'éléments clés de l'opérationnalisation d'un effort concerté visant à élargir l'aide pour renforcer les capacités commerciales et le rendement. Au nombre de ceux-ci figurent les mécanismes permettant de mieux définir les priorités et s'assurer que les fonds et l'expertise seront disponibles pour satisfaire la demande. L'Equipe spéciale a également insisté sur la nécessité qu'un suivi plus régulier de l'aide au développement en faveur du commerce soit apporté aux pays en développement.

Beaucoup reste à faire pour définir et mettre en place les modalités pour faire avancer l'Aide pour le Commerce. Ceci indépendamment du résultat définitif du cycle de Doha. Des mécanismes plus efficaces à travers lesquels les ressources additionnelles peuvent être fournies aux pays en développement afin de les aider à mettre en œuvre leurs stratégies commerciales et tirer parti des opportunités commerciales seront hautement bénéfiques indépendamment du processus de l'OMC. En fait, en cas d'échec de Doha, un agenda commercial assez similaire pourrait être poursuivi par les membres de l'OMC dans le cadre des accords de préférences et d'intégration commerciales.

Les défis tournent autour de trois grandes questions : l'identification de l'agenda commercial aux niveaux national et régional ; y apporter une réponse à travers l'assistance et le financement (avec comme sous-thème de déterminer le rôle spécifique de l'OMC/communauté commerciale dans la gestion/fourniture de l'assistance, et le rôle de la coopération régionale et les instruments connexes) ; et un suivi et une évaluation effectifs à la fois du processus et des résultats. Tous ces

⁴³ Voir Déclaration du G-8, à Gleneagles, 2005, Texte de l'Afrique : paragraphe 22 (a).