

CHAPITRE 11

LA VOIE À SUIVRE

Contribution de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Organisation mondiale du commerce

Résumé : De grands progrès ont été accomplis depuis le lancement de l'Initiative Aide pour le commerce en 2006. Cette initiative a réussi à faire prendre conscience aux pays en développement et aux organismes donateurs que le commerce pouvait jouer un rôle positif en faveur de la croissance économique et du développement. Depuis 2006, les donateurs ont déboursé 246,5 milliards de dollars EU au titre de l'aide publique au développement et 190,7 milliards de dollars EU au titre des autres apports du secteur public liés au commerce en vue de financer des programmes d'Aide pour le commerce. Il existe à présent de nombreuses données empiriques qui montrent que l'Aide pour le commerce est globalement corrélée avec un accroissement des échanges. Malgré ces réalisations, plusieurs difficultés sont à prévoir du fait que l'Initiative Aide pour le commerce devra s'adapter au programme de développement pour l'après 2015 et à ses objectifs de développement durable, comme maintenir l'attention, amplifier l'action, réduire la pauvreté, améliorer l'efficacité, garantir la durabilité et élargir les partenariats. L'incorporation d'une perspective coûts du commerce au centre de l'Initiative Aide pour le commerce constituerait un point d'ancrage opérationnel pour un large ensemble de parties prenantes.

INTRODUCTION

Après dix années au cours desquelles l'économie mondiale a subi de profondes transformations, le moment est venu d'évaluer si l'Initiative Aide pour le commerce est toujours adaptée à ses objectifs, à savoir "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" (OMC, 2006). D'ici à la tenue de la troisième Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement, qui vise à soutenir le programme de développement pour l'après 2015, et de la dixième Conférence ministérielle de l'OMC prévue à Nairobi (Kenya), la communauté du commerce et du développement a une occasion exceptionnelle de faire en sorte que l'Aide pour le commerce reste pertinente et efficace. Ce dernier chapitre met en lumière certaines des principales réalisations et difficultés de l'initiative. Il y est dit que l'accent mis sur la réduction des coûts du commerce pourrait servir de point de ralliement pour les approches intégrées visant à favoriser un développement inclusif et durable.

RÉALISATIONS

Les recommandations formulées en 2006 par l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce ont conduit à la mise en place du cadre de suivi mondial et par pays mené par l'OMC (c'est à dire l'examen global et la partie consacrée à l'Aide pour le commerce dans l'examen des politiques commerciales). Le cadre s'articule autour de la transparence, de la responsabilité et du dialogue afin de créer des incitations à accroître et à améliorer l'Aide pour le commerce. L'Examen global biennal a montré que l'Initiative Aide pour le commerce avait fonctionné comme prévu et qu'elle était largement considérée comme une réussite. On pouvait faire les constatations suivantes, en particulier:

- Cette initiative a réussi à faire prendre conscience aux pays en développement et aux organismes donateurs que le commerce pouvait jouer un rôle positif en faveur de la croissance économique et du développement. Les examens globaux successifs ont montré que les pays en développement, et notamment les PMA grâce à l'aide reçue par le biais du Cadre intégré renforcé, progressaient dans la formulation, l'intégration et la communication de leurs objectifs et stratégies liés au commerce.
- Depuis le lancement de l'initiative en 2006, les donateurs ont déboursé 246,5 milliards de dollars EU au titre de l'aide publique au développement (APD) et 190,7 milliards de dollars EU au titre des autres apports du secteur public (AASP) liés au commerce en vue de financer des programmes et des projets d'Aide pour le commerce. En 2013, les engagements au titre de l'APD pour des programmes liés au commerce se sont élevés à 55 milliards de dollars EU, tandis que les AASP se sont élevés à 49 milliards de dollars EU. Depuis la période de référence 2002 2005, les engagements ont plus que doublé, tandis que la part moyenne de l'Aide pour le commerce dans l'aide programmable par pays est passée de 31% à 38% en 2013.
- Il existe à présent de nombreuses données empiriques qui montrent que l'Aide pour le commerce est globalement corrélée avec un accroissement des échanges. Par exemple, l'étude menée par l'OCDE et l'OMC (2013) a constaté que 1 dollar EU investi dans l'Aide pour le commerce était associé en moyenne à une hausse de près de 8 dollars EU des exportations de l'ensemble des pays en développement – et à une hausse de 20 dollars EU des exportations des pays les plus pauvres. Plusieurs autres études, qui ont utilisé différentes méthodologies, ont également mis en évidence de fortes corrélations entre l'Aide pour le commerce et la croissance des exportations. En outre, il est désormais largement admis que le commerce entraîne une croissance économique qui – selon son rythme et sa structure – fait reculer la pauvreté.

- Les données empiriques sont étayées par des constatations tirées d'un grand nombre de cas d'expérience présentés dans le cadre des exercices de suivi de 2011 et 2015. Le simple nombre des activités décrites par les secteurs public et privé tend à montrer que les efforts dans le domaine de l'Aide pour le commerce sont intensifs, qu'ils ont pris racine dans un large éventail de pays et qu'ils commencent à occuper une place centrale dans les stratégies de développement. Bien que les liens de cause à effet ne soient pas toujours faciles à établir, les cas d'expérience présentent certaines preuves tangibles, parmi lesquelles une augmentation des volumes échangés, une diversification des produits et des marchés, une réduction des délais de dédouanement, une diminution des coûts du commerce, une augmentation des investissements intérieurs et étrangers, la création d'emplois – y compris pour les femmes – et une réduction de la pauvreté.
- En outre, l'initiative a prouvé qu'elle était suffisamment souple pour traiter un large ensemble de questions inscrites au programme évolutif concernant le commerce et le développement, parmi lesquelles la nécessité de maintenir la dynamique (2009), la gestion des résultats en matière d'Aide pour le commerce et de développement (2011), la connexion aux chaînes de valeur (2013) et la réduction des coûts du commerce pour une croissance inclusive et durable (2015). Outre ces objectifs, l'initiative doit associer une vaste communauté, y compris les fournisseurs de coopération Sud-Sud, le secteur privé et la société civile.

DIFFICULTÉS

Malgré ces réalisations, plusieurs difficultés sont à prévoir du fait que l'Initiative Aide pour le commerce devra s'adapter au programme de développement pour l'après 2015 et à ses objectifs de développement durable (ODD). Les difficultés suivantes sont particulièrement notables:

- **Maintenir l'attention** – Le paquet de Bali de 2013 a recentré l'attention sur les possibilités qu'offrent les approches multilatérales de conclure des accords sur les règles commerciales. La présente publication a souligné comment les progrès en matière de modernisation des procédures à la frontière peuvent être poursuivis et être pérennisés par la ratification de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC. La facilitation des échanges est un domaine central pour les marchés et les processus de production interconnectés d'aujourd'hui. L'AFE met en lumière comment les accords commerciaux peuvent être adaptés aux situations individuelles en matière de développement, avec des flexibilités intégrées, et être soutenus par l'Aide pour le commerce. L'AFE, qui s'inscrivait dans le paquet de Bali, faisait partie de ce qu'il était convenu d'appeler les premiers résultats dans le cadre plus large des négociations du Programme de Doha pour le développement (PDD). L'enjeu est à présent de convenir d'un programme de travail qui puisse servir de tremplin à la conclusion du PDD. Les recherches laissent à penser que la conclusion d'un accord de fond sur le PDD pourrait favoriser les progrès vers la réalisation des ODD et être considérée comme une première contribution au financement du programme de développement pour l'après 2015.
- **Adopter la bonne approche** – La définition de l'Aide pour le commerce comme des "projets et programmes [...] [qui] ont été identifi[és] comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire" est basée sur les principes d'efficacité de l'aide énoncés en 2005 dans la Déclaration de Paris. Une définition aussi vaste offre une flexibilité opérationnelle permettant de faire face à tout type de contraintes liées au commerce au niveau national. Cela reflète aussi la réalité des mesures commerciales, en particulier pour ce qui est

des mesures non tarifaires (MNT) qui au premier abord peuvent ne pas sembler être des mesures de politique commerciale (par exemple, les mesures liées à la santé, à l'environnement et à la certification) mais qui peuvent tout de même avoir de lourdes répercussions sur le commerce. Dans le même temps, l'absence d'une définition précise de l'Aide pour le commerce a compliqué les débats mondiaux et locaux sur l'efficacité de cette aide. À cet égard, l'AFE fournit un point de référence, tant au sens strict en ce qui concerne les efforts de modernisation des procédures à la frontière qu'au sens large en ce qui concerne les investissements complémentaires dans l'infrastructure de réseau et de transport qui sont nécessaires pour maximiser les avantages découlant de l'accord.

- **Cibler les besoins des pays à revenu intermédiaire et des PMA** – En dépit des besoins évidents des pays les moins avancés (PMA), deux tiers des fonds de l'Aide pour le commerce sont destinés à des pays à revenu intermédiaire, à quoi s'ajoutent neuf dixièmes des AASP liés au commerce. Si l'on considère que les donateurs alignent leur soutien sur les priorités, cette répartition reflète le fait que les PMA ont d'autres priorités de développement plus pressantes pour lesquelles ils souhaitent bénéficier d'un financement extérieur du développement. Elle peut aussi souligner leurs difficultés à élaborer des projets susceptibles de bénéficier d'un concours bancaire en matière d'assistance liée au commerce – une contrainte majeure à laquelle le Cadre intégré renforcé tente de remédier. De la même manière, étant donné que le commerce Sud Sud est le segment le plus dynamique du commerce mondial, les PMA peuvent aussi tirer parti d'une amélioration des perspectives de croissance économique des pays à revenu intermédiaire à condition que les marchés de ces derniers soient ouverts aux exportations des PMA. En effet, il peut être en fait plus facile pour les PMA de satisfaire aux prescriptions à l'importation appliquées par les pays à revenu intermédiaire – en particulier en ce qui concerne les MNT – qu'à celles des pays à revenu élevé.
- **Améliorer l'efficacité** – Les engagements en faveur de programmes d'Aide pour le commerce régionaux et mondiaux ne s'élèvent qu'à 7 milliards de dollars EU. Pourtant, ces programmes sont souvent plus efficaces pour réduire les contraintes liées au commerce, notamment pour les pays sans littoral où les corridors de transport sont vitaux pour le commerce. Les programmes mondiaux et régionaux sont aussi particulièrement efficaces pour aider les pays à se conformer aux normes dans des domaines très techniques, comme les mesures sanitaires et phytosanitaires. Un tel soutien nécessite des compétences techniques rares. Les programmes mondiaux et régionaux peuvent potentiellement jouer un rôle moteur important pour la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté, mais ils font face à de nombreuses difficultés pratiques de mise en œuvre qui nécessitent une meilleure promotion, une élaboration minutieuse du projet et la définition de priorités de la part des décideurs.
- **Étendre les partenariats** – Même si l'Initiative Aide pour le commerce est inclusive et qu'elle englobe une vaste coalition de parties prenantes du secteur public, les fournisseurs d'assistance liée au commerce Sud Sud ne s'engagent que lentement dans l'initiative en dépit de leur soutien financier accru en faveur du renforcement des capacités commerciales. Il est nécessaire de poursuivre les travaux pour encourager cette tendance, notamment au niveau national. Mais c'est surtout sur le secteur privé qu'il faut mettre l'accent. Jusqu'à présent, sa participation a eu tendance à être principalement motivée par des questions spécifiques. Pourtant, le secteur privé devrait être un promoteur essentiel de l'Aide pour le commerce et un interlocuteur important. Les contacts avec les différents groupes professionnels, comme la Chambre de commerce internationale et le Forum économique mondial, doivent être renforcés et devenir plus cohérents et structurés. Cependant, ces efforts ne devraient pas cibler uniquement les groupes professionnels internationaux, ils doivent aussi associer les groupes professionnels des pays en développement – principaux bénéficiaires de cette initiative. L'accent accru qui est mis sur le secteur privé dans les politiques et les programmes de développement offre une fenêtre d'opportunité à cet égard.

- **Garantir un impact sur la pauvreté** – Garder les marchés mondiaux ouverts est une condition préalable nécessaire pour accomplir des progrès en matière de réduction de la pauvreté. Un système commercial ouvert et une croissance tirée par les échanges ont contribué à atteindre l'Objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté à l'horizon 2015. Le programme de développement pour l'après 2015, qui est en cours d'élaboration, a fait de l'élimination de l'extrême pauvreté un objectif central. Les organisations s'occupant du développement devraient suivre l'exemple de la Banque mondiale et placer cet objectif au centre de leurs programmes. Le commerce et le système commercial multilatéral ont une contribution importante à apporter – une contribution qui englobe le financement en faveur du développement. La difficulté est qu'une grande partie des activités d'Aide pour le commerce visent à créer un environnement favorable à la croissance économique tirée par le secteur privé (c'est à dire établir un climat des affaires, de l'investissement et réglementaire adéquat). Ce processus prend du temps et n'est pas nécessairement linéaire, avec des liens directs entre les apports, les produits, les résultats et les impacts.
- **Amplifier l'action** – L'évaluation de l'impact et d'autres outils d'évaluation permettent de mieux comprendre les résultats au niveau du projet, ce qui devrait se traduire par l'élaboration de meilleures politiques. Le défi consiste à faire en sorte que les résultats de recherche soient partagés au sein d'une communauté de personnes intervenant dans des projets sur le terrain et ne conservent pas un caractère purement théorique. De plus, il est à craindre que l'accent mis sur la répartition et les résultats microéconomiques compromette l'importance des grandes tendances au niveau de l'économie régionale ou mondiale. Cela crée à son tour le risque qu'une absence de résultats au niveau microéconomique conduise à négliger les mesures de facilitation macroéconomiques, qui sont très importantes. Mettre l'accent sur l'égalité entre les sexes pourrait permettre de résoudre ce dilemme. Les recherches menées dans le domaine naissant mais en rapide croissance de l'égalité entre les sexes en matière de commerce ne laissent subsister aucun doute concernant les effets positifs découlant de l'augmentation de la participation des femmes aux marchés à tous les niveaux de l'économie. La part disproportionnée du fardeau de la pauvreté que portent les femmes et les jeunes filles dans les pays en développement signifie que les interventions au titre de l'Aide pour le commerce, tant au niveau microéconomique que macroéconomique, sont susceptibles d'avoir aussi des effets positifs en matière d'autonomisation.
- **Assurer la durabilité** – Les recherches portant sur le financement au titre de l'Aide pour le commerce soulignent qu'une part croissante de ce financement contribue aussi à la composante durable des ODD. Dans l'hypothèse de l'obtention de résultats positifs à la 21ème session de la Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, cette proportion pourrait continuer à augmenter. Cela offre une opportunité d'intégrer une dimension environnementale supplémentaire à l'Initiative Aide pour le commerce. Toutefois, cet objectif figurait régulièrement en bas de classement dans les enquêtes menées dans les pays partenaires au sujet du futur de l'initiative. D'autres objectifs, notamment l'investissement dans l'infrastructure liée au commerce, le renforcement de la capacité de production et la facilitation des échanges ont régulièrement été cités comme prioritaires par rapport à la croissance verte. Toutefois, dans la pratique, ces objectifs devraient être poursuivis ensemble plutôt que de manière isolée. Loin d'être incompatibles, les ODD et l'Aide pour le commerce devraient être considérés comme se renforçant mutuellement.

- **Garantir la cohérence politique pour le développement** – Une perspective importante qui se dégage du programme de développement pour l'après 2015, qui est universel et transformateur, est qu'il pourrait potentiellement se traduire par une augmentation du nombre et de l'importance des MNT. Les recherches indiquent que le fardeau de la mise en conformité avec les MNT pèse particulièrement lourdement sur les PME et sur les PMA. Il faudra peut-être accroître les efforts visant à soutenir la mise en conformité et à réduire ce fardeau pour que la transformation voulue se fasse en douceur et n'engendre pas d'importants coûts d'ajustement pour les exportateurs des pays en développement, et en particulier des PMA.

RENFORCER L'INITIATIVE

Le préalable de départ de l'Initiative Aide pour le commerce était que l'incorporation de l'accès aux marchés dans les accords commerciaux constituait une étape essentielle mais non suffisante pour assurer la présence sur les marchés: d'autres facteurs doivent aussi être pris en considération. Les examens globaux et les publications passés ont cherché à focaliser l'attention et l'action sur cette question. Le présent rapport souligne que cette stratégie fonctionne, mais que les coûts élevés du commerce restent un obstacle important pour les pays en développement. Dans les cas les plus difficiles, les coûts prohibitifs du commerce peuvent exclure entièrement du marché mondial les pays les plus pauvres, qui se retrouvent cantonnés à un commerce régional de faible valeur interdisant toute possibilité de croissance. Même si le prix départ usine ou le prix à la ferme des produits est compétitif, les marchés d'exportation – et les marchés intérieurs dans le pire des cas – restent souvent inaccessibles en raison des coûts excessifs du commerce. Les coûts élevés du commerce annulent concrètement les avantages comparatifs en rendant les exportations non compétitives. Ils bloquent l'accès des entreprises à la technologie et aux intrants intermédiaires, les empêchant d'entrer ou de progresser dans les chaînes de valeur mondiales. Ils nuisent également au bien-être des consommateurs en réduisant la gamme des biens et des services offerts et en augmentant les prix. Bien qu'ils n'expliquent pas à eux seuls les trajectoires de développement des différentes économies, les coûts du commerce sont un facteur important qui éclaire les raisons pour lesquelles certains pays sont dans l'incapacité de croître ou de se diversifier. Cela vaut également pour de nombreuses régions souvent défavorisées à l'intérieur des pays.

L'incorporation d'une perspective coûts du commerce au centre de l'Initiative Aide pour le commerce constituerait un point d'ancrage opérationnel pour un large ensemble de parties prenantes. L'objectif de réduction des coûts du commerce offre l'avantage d'être neutre dans le sens où cette réduction profite non seulement aux exportateurs mais aussi aux importateurs et aux ménages. Ce devrait être aux gouvernements d'identifier, dans leur dialogue avec les parties prenantes, les coûts qui ont le plus d'effets de distorsion, la meilleure manière de les réduire et les moyens d'utiliser les diverses formes de financement du développement offertes par les différents fournisseurs. Cette approche permettrait aussi de faire une analyse critique du cadre réglementaire national, qui étouffe souvent la croissance du secteur des services. Enfin, une telle approche pragmatique permettrait de mieux rendre compte des résultats et même de mettre en place des approches novatrices par les donateurs, telles que le paiement à la prestation et d'autres formes de programmation des impacts.

Le nouveau paradigme de développement du Programme de développement pour l'après 2015 proposé exigera l'adoption d'une approche intégrée de l'Aide pour le commerce pour s'assurer que cette aide favorise un développement inclusif et durable. Qui plus est, les processus destinés à atteindre les résultats attendus – c'est à dire les cadres de conception et de mise en œuvre des projets – devraient être d'une part inclusifs de manière à associer les groupes désavantagés économiquement et d'autre part durables de manière à encourager les activités d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets.

L'Initiative Aide pour le commerce est un élément essentiel des politiques de développement pour l'après 2015. Le présent rapport a montré qu'une meilleure compréhension de la manière dont les coûts élevés du commerce nuisent à la connectivité et entravent la croissance économique et le développement permettrait de continuer à progresser dans ce domaine, notamment en vue d'atteindre l'objectif de l'éradication de l'extrême pauvreté. Les interventions bien conçues en matière d'Aide pour le commerce peuvent permettre de réduire les coûts du commerce dans les domaines jugés prioritaires par les pays partenaires et les donateurs, tels que l'infrastructure, la facilitation des échanges et les mesures non tarifaires comme les normes de produits. Par ailleurs, cela ne va pas à l'encontre des objectifs fondamentaux de la croissance verte; au contraire, l'Aide pour le commerce peut en réalité promouvoir ces objectifs. Il y a de bonnes raisons de penser que les pays en développement et leurs partenaires prennent au sérieux la question des coûts du commerce et que les mesures dans ce domaine s'appuient sur des fondements théoriques et pratiques solides et, surtout, qu'elles favoriseront la réalisation des ODD proposés.

RÉFÉRENCES

OMC (2006), "Recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce", WT/AFT/1, OMC, Genève.