

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
DIRECTION DES ECHANGES**

COM/DCD/TD(2006)1
Non classifié

AIDE A L'APPUI DES ECHANGES : NOTE EXPLORATOIRE

**Réunion du CAD prévue le 17 janvier 2006 et
réunion du Comité des échanges prévue les 26 et 27 janvier 2006**

La note exploratoire ci-jointe présente une proposition pour l'analyse des différentes dimensions de l'aide à l'appui des échanges, couvrant notamment les aspects politiques, économiques et financiers ainsi que la conception des programmes.

Action requise : Le présent document est soumis au CAD et au Comité des échanges pour EXAMEN et COMMENTAIRES, de telle sorte que le Secrétariat dispose d'orientations pour entreprendre les travaux.

Calendrier : Un avant-projet pourrait être établi pour mars-avril 2006, l'idée étant de présenter un rapport final au Comité des échanges et au CAD à leurs réunions de juin.

Lien avec le programme de travail et implications au niveau des ressources : Le projet peut être intégralement financé sur les ressources actuellement inscrites à la Partie I. Dans le cas du Comité des échanges, il relève du domaine de résultats 3.1.3 Facilitation des négociations à l'OMC, et dans celui du Comité d'aide au développement du domaine de résultats 5.1 Cohérence des politiques au service du développement, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté.

Coopération et contexte : Les travaux seront réalisés conjointement par les Directions de la coopération pour le développement et des échanges, en étroite collaboration avec le FMI, la Banque mondiale et l'OMC.

Contacts : Mme Martina GARCIA, tél. +33 (0)1 45 24 13 82 – E-mail : martina.garcia@oecd.org
M. Frans LAMMERSSEN, tél. +33 (0)1 45 24 89 88 – E-mail : frans.lammersen@oecd.org

JT00196967

AIDE A L'APPUI DES ECHANGES : NOTE EXPLORATOIRE

1. Introduction

1. La Déclaration issue de la Conférence ministérielle tenue par l'OMC à Doha souligne que les engagements destinés à aider les pays en développement à remédier à l'insuffisance de leurs capacités institutionnelles et humaines dans le domaine des échanges constituent l'un des éléments essentiels de la dimension du système commercial multilatéral qui touche au développement. La Déclaration issue de la Conférence ministérielle de Hong Kong stipule de son côté que *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.*

2. En outre le Directeur général de l'OMC y est invité à :

- i) créer une Équipe spéciale chargée de présenter pour juillet 2006 des recommandations sur la façon de donner corps à une véritable aide à l'appui des échanges et de faire en sorte que cette dernière contribue effectivement à la dimension développement du PDD, et
- ii) consulter les Membres de l'OMC ainsi que le FMI, la Banque mondiale, les organisations internationales pertinentes et les banques régionales de développement 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, dans le cas où cela sera approprié par le biais de dons et de prêts assortis de conditions favorables.

3. Dans son discours à la Conférence ministérielle de l'OMC, le Secrétaire général de l'OCDE, M. Johnston, a souligné que des travaux sont encore nécessaires en ce qui concerne le champ, la définition et les instruments d'une aide plus importante dans le domaine des échanges et précisé que l'Organisation, à commencer par ses spécialistes de l'aide et des échanges, est prête à contribuer à ce débat. Ce dernier point corrobore les conclusions de la réunion conjointe organisée en avril 2005 entre les bureaux du Comité d'aide au développement et du Comité des échanges et de celle que le CAD a consacrée en octobre 2005 à l'aide à l'appui des échanges.

4. Les travaux proposés déboucheront sur les produits suivants :

- i) un panorama et une analyse complets de l'action à engager dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges, côté aide comme côté échanges,
- ii) une évaluation de ce qu'il faut pour que l'aide à l'appui des échanges contribue efficacement à aider les pays en développement à tirer pleinement avantage de la libéralisation des échanges et des accords de l'OMC, et
- iii) des éléments pour étayer les consultations que doit lancer le Directeur général de l'OMC sur les ressources à mobiliser pour l'aide à l'appui des échanges.

5. A l'évidence, l'aide à l'appui des échanges ne saurait dispenser d'une conclusion du cycle de Doha à la hauteur de ce qu'on en attend. Les responsables de l'aide et des échanges doivent au contraire profiter de ce dernier pour montrer leur détermination à renforcer le soutien accordé aux pays qui s'emploient activement à faire des échanges un moteur de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de développement. L'accroissement prévu des apports d'APD, dont le volume devrait passer de 80 milliards USD en 2004 à 130 milliards USD en 2010, offre une occasion supplémentaire d'augmenter ce soutien, et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement fournit, quant à elle, des conseils pour une meilleure rentabilisation des sommes affectées à l'aide.

6. La suite de la présente note précise le contexte (section 2), les objectifs (section 3), la portée et la structure (section 4) d'un éventuel document conjoint DCD/ECH ainsi que le calendrier des travaux et leurs implications au niveau des ressources (section 5).

2. Contexte

7. Depuis l'ouverture des négociations de Doha en 2001, le volume total de l'aide consacrée à l'assistance technique et au renforcement des capacités dans le domaine du commerce n'a cessé d'augmenter pour atteindre 3 milliards USD en 2004. Les contributions aux fonds multilatéraux (Programme intégré conjoint d'assistance technique, Fonds d'affectation spéciale destiné au Cadre intégré, Centre du commerce international et OMC) sont passées de 26 millions USD en 2001 à 45 millions USD en 2004. Le soutien destiné aux infrastructures économiques – dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications en particulier – s'est pour sa part chiffré à 9.3 milliards USD en 2003.

8. Si le volume de l'aide à l'appui des échanges a notablement augmenté, la nécessité de l'accroître encore a été soulignée une nouvelle fois dans l'accord-cadre de juillet de l'OMC, qui fait expressément mention des engagements existants et nouveaux. Après l'achèvement du cycle d'Uruguay, l'aide était principalement destinée à faciliter (i) l'élaboration de la politique commerciale au niveau national, (ii) la participation aux négociations de l'OMC et (iii) la mise en œuvre des accords de l'OMC. Avec le lancement du Programme de Doha pour le développement, son champ s'est élargi et s'étend désormais aussi à (iv) la gestion des coûts d'ajustement induits par la libéralisation et (v) l'élimination des contraintes qui s'exercent du côté de l'offre.

9. A la réunion de septembre 2005 du Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI, les ministres ont approuvé une proposition visant à renforcer le Cadre intégré, notamment à accroître ses ressources et son champ d'action et à le rendre plus efficace. En outre, ils sont convenus que le Cadre intégré renforcé organiserait l'établissement de diagnostics sur les besoins des pays en développement en matière de renforcement des capacités et d'infrastructures dans le domaine du commerce, ainsi que sur les effets de l'érosion des préférences consécutive à la libéralisation multilatérale des échanges. Enfin, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont été invités à examiner si les mécanismes existants étaient adéquats pour répondre aux besoins du commerce régional et à en rechercher d'autres, plus appropriés, le cas échéant.

10. A Hong Kong, les ministres se sont félicités des conclusions du Comité du développement et de la proposition de renforcement du Cadre intégré, et ont insisté pour que le Cadre intégré renforcé entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2006. Lors des négociations de Hong Kong, l'aide pour le commerce est devenue une composante essentielle du programme d'action envisagé à l'appui du développement, et plusieurs donateurs ont souscrit d'importants engagements nouveaux dans ce domaine¹.

1. Les États-Unis ont proposé de doubler le budget alloué à ce type d'aide et de le porter à 2.7 milliards USD. Le Japon s'est engagé à affecter 10 milliards USD sur trois ans à l'amélioration des infrastructures liées au

3. Objectifs

11. Les objectifs assignés au document envisagé sont les suivants :

- Préciser le champ du programme d'action relatif à l'aide à l'appui des échanges, en particulier sur les plans économique et politique et au niveau de la mise en œuvre.
- Recenser les principaux critères auxquels doit satisfaire l'aide à l'appui des échanges pour être couronnée de succès.
- Apporter des éléments pour l'examen par le Conseil général de l'OMC de la manière dont l'aide à l'appui des échanges peut le plus efficacement favoriser une heureuse conclusion du cycle de Doha.

4. Portée et structure

12. Le document abordera les cinq questions suivantes :

- i) Que recouvre le programme d'action relatif à l'aide à l'appui des échanges ?
- ii) Pourquoi un soutien se justifie-t-il ?
- iii) A combien se montent actuellement les apports des donateurs membres du CAD dans ce domaine, à savoir l'APD consacrée à l'assistance technique et au renforcement des capacités dans le domaine du commerce ainsi qu'à l'atténuation des contraintes s'exerçant du côté de l'offre (notamment au niveau des infrastructures), et comment pourrait être financé un renforcement de ces programmes ?
- iv) Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience accumulée dans le cadre de ces programmes de soutien et d'autres ?
- v) Comment faire en sorte que l'aide à l'appui des échanges contribue efficacement à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à tirer pleinement avantage de la libéralisation des échanges et des accords de l'OMC ?

4.1. *Le programme d'action qui se fait jour*

13. La notion d'assistance technique liée au commerce a beaucoup évolué depuis le cycle d'Uruguay. Alors qu'elle renvoyait au départ aux activités classiques de coopération technique et de renforcement des capacités visant essentiellement à améliorer le pouvoir de négociation des pays en développement, elle s'étend maintenant au soutien destiné à atténuer les contraintes sur l'offre. Par conséquent, l'assistance technique liée au commerce englobe désormais tout un éventail d'interventions à l'appui du renforcement des capacités, de la réforme des institutions, de la facilitation de la mise en œuvre des accords de l'OMC, de l'amélioration des dispositifs institutionnels liés aux échanges comme les régimes douaniers et l'assurance qualité, de l'investissement dans les infrastructures, de la gestion des coûts d'ajustement, par exemple l'érosion des préférences, et dans des domaines habituellement considérés comme relevant de l'aide au développement d'une manière générale. Par ailleurs, plusieurs mécanismes spécifiques, comme le Cadre intégré ou la base de données OCDE-OMC, ont été mis en place pour assurer l'acheminement de

commerce et des systèmes douaniers des PMA. L'UE a promis de porter ses dépenses annuelles dans ce domaine à 2 milliards EUR pour 2010.

cette aide et le suivi de sa mise en œuvre, et les efforts se sont consciencieusement poursuivis pour mieux intégrer la politique commerciale dans les stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté.

14. Cette section fournira un aperçu synthétique du programme d'action qui se fait jour dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges, en raccordant ce dernier aux évolutions en cours au niveau des politiques commerciales et des politiques d'aide ainsi qu'aux résultats des études économétriques concernant les effets de la libéralisation des échanges dans les pays pauvres.

4.2. *La justification de l'aide à l'appui des échanges*

15. L'argument premier plaidant en faveur d'un accroissement de l'aide à l'appui des échanges et d'une amélioration de l'efficacité de sa mise en œuvre est qu'une heureuse issue du cycle de Doha sur le développement constituerait un bien public mondial d'importance, autrement dit un bien qui serait profitable à tout le monde mais à la production duquel tout le monde n'est pas suffisamment incité à contribuer. Les échanges internationaux, associés à des réformes intérieures, peuvent faire beaucoup pour favoriser une croissance économique soutenue, créer des possibilités d'emploi et réduire la pauvreté. Reste que cette contribution potentielle est encore loin d'être pleinement exploitée dans de nombreux pays en développement. Les pouvoirs publics, les institutions et les entreprises n'y ont souvent pas les moyens (informations, politiques, procédures, institutions et/ou infrastructures) de soutenir efficacement la concurrence sur les marchés mondiaux et de tirer pleinement avantage des possibilités offertes par les échanges internationaux. De nombreux pays en développement doutent en outre d'être à même de gérer les pressions à l'ajustement qu'induit une libéralisation des échanges. S'ils bénéficient d'un soutien bien conçu, tous les pays, y compris les PMA, devraient pouvoir gagner à d'ambitieuses réformes dans le cadre du cycle de Doha. Cette section traitera des raisons qui justifient, du point de vue de l'économie politique comme du développement, l'apport d'une aide à l'appui des échanges.

16. Le document fournira un avis sur ce que cela nécessite de faire en sorte que l'aide à l'appui des échanges favorise une ambitieuse conclusion du PDD. Pourraient, par exemple, être examinées les questions suivantes : Des mesures spéciales d'aide à l'appui des échanges doivent-elles être prises en faveur des titulaires de rentes auxquels les résultats des négociations risquent d'être défavorables, ou le soutien doit-il être axé sur d'autres secteurs économiques ou encore centré sur les besoins économiques, politiques et institutionnels plus généraux afin d'accroître la contribution des échanges à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ? Etant donné que l'ampleur des coûts d'ajustement induits par le PDD dépend de la profondeur des engagements, quel lien peut-on faire entre cette dernière et le niveau d'ambition des négociations et qu'en découle-t-il pour le volume de l'aide à l'appui des échanges ? Le surplus d'aide sera-t-il réparti sur la base des besoins, de l'existence de liens particuliers avec les donateurs ou des classifications officielles des pays établies par l'OMC ? Par ailleurs, comme l'apport d'une aide à l'appui des échanges revient à reconnaître, au moins implicitement, qu'il est possible d'aider ceux qui perdent à la libéralisation des échanges à s'orienter vers des activités plus productives et plus compétitives, quelles conséquences cela risque-t-il d'avoir pour les politiques nationales destinées à aider des groupes intérieurs sur lesquels cette libéralisation a des retombées négatives ?

17. Trois raisons essentielles peuvent justifier un accroissement de l'aide à l'appui des échanges. Premièrement, l'aide pour le commerce peut être regardée comme une simple compensation visant à assurer que le PDD débouche sur un optimum de Pareto, c'est-à-dire une situation où il est impossible d'améliorer le sort d'un individu sans qu'un autre s'en trouve moins bien. Il s'agirait alors d'un simple transfert financier. Deuxièmement, cette aide peut être assimilée à un mécanisme de redistribution, à l'instar des programmes intérieurs destinés à atténuer les coûts d'ajustement, au moyen habituellement de subventions aux secteurs ou aux agents économiques les plus directement touchés. Troisièmement, enfin, pour d'aucuns, un surplus d'aide à l'appui des échanges se justifie par le fait que les pays en

développement n'investissent pas suffisamment dans les capacités humaines et matérielles liées aux échanges. Le document se penchera sur les conséquences de ces trois types d'arguments, et plus particulièrement du troisième. On s'y appliquera à apprécier l'ampleur et les causes du sous-investissement, et surtout à voir si la caractéristique de bien public des investissements liés aux échanges suffit à l'expliquer ou si d'autres facteurs importants jouent également, par exemple la structure des incitations, l'économie politique du changement, etc. On s'interrogera aussi sur les autres types de défaillance des marchés et/ou de l'Etat qui peuvent causer ce genre de déficit et on se demandera s'il est possible d'y remédier par un surplus de moyens financiers.

18. Le document examinera aussi les problèmes soulevés par la détermination des contraintes liées à l'offre qu'il convient de lever en priorité dans les pays en développement pour rentabiliser au mieux les dépenses d'aide, ainsi que l'impact d'une augmentation de l'aide à l'appui des échanges dans le contexte actuel d'accroissement général de l'aide où se ravivent les inquiétudes relatives à la capacité d'absorption des pays en développement et les craintes de voir s'intensifier les pressions inflationnistes si l'aide ne débouche pas sur des gains de productivité (mal néerlandais). Un défi fondamental sera donc d'identifier les contraintes primordiales, côté offre, auxquelles il est possible de remédier par l'aide et dont l'élimination entraînera une amélioration de la productivité et de la compétitivité et une accélération de la croissance économique, et de cibler l'action sur ces contraintes.

4.3. *Financement de l'aide à l'appui des échanges*

19. Cette section fournira une analyse des évolutions, passée et attendue, du volume de l'aide à l'appui des échanges, se fondant essentiellement sur les informations contenues dans la base de données conjointe OMC-OCDE sur le renforcement des capacités commerciales, complétées par des données émanant de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Cadre intégré, du Fonds monétaire international, du Centre du commerce international et de divers organismes des Nations unies, notamment le PNUD, la CEA, le CESAP, l'ONUDI et la CNUCED, ainsi que du groupe de la Banque mondiale et sur les engagements annoncés. Elle passera également en revue d'autres sources possibles de financements et les conséquences qu'aurait leur utilisation sur les budgets globaux d'APD.

4.4. *Enseignements de l'expérience*

20. Cette section récapitulera les enseignements à tirer des programmes, bilatéraux et multilatéraux, passés et en cours, d'assistance pour (i) la formulation des politiques commerciales au niveau national, (ii) la participation aux négociations de l'OMC et (iii) la mise en œuvre des accords de l'OMC. Au fil du temps, le champ des programmes s'est élargi et s'étend désormais aussi à (iv) la gestion des coûts d'ajustement induits par la libéralisation et (v) l'élimination des contraintes qui s'exercent du côté de l'offre, par exemple au niveau de la réforme des institutions et des infrastructures. Dans la mesure du possible, on tentera de mettre en évidence les différences entre les programmes financés par des dons et ceux financés par des prêts à des conditions de faveur.

21. On s'appliquera aussi à dégager les enseignements à tirer du projet de l'OCDE sur les échanges et l'ajustement structurel², concernant en particulier le rôle de la politique économique générale pour faciliter le passage du capital et de la main-d'œuvre des secteurs d'activité en déclin vers ceux en expansion, ainsi que des programmes nationaux d'ajustement visant les travailleurs et les entreprises et des programmes régionaux d'ajustement structurel. Il sera aussi fait référence à l'expérience accumulée dans le cadre du Mécanisme d'intégration commerciale et du Mécanisme élargi de crédit du FMI.

2. Voir OCDE (2005), *Les échanges et l'ajustement structurel : les enjeux de la mondialisation*, Paris.

4.5. Les critères de réussite

22. La dernière section recensera les principales recommandations ressortant, pour l'orientation de l'action, des analyses présentées dans les sections précédentes et des lignes directrices existantes concernant l'efficacité de l'aide. Elle insistera en particulier sur le fait que l'aide à l'appui des échanges doit respecter rigoureusement les principes fondamentaux d'efficacité de l'aide, à savoir : (i) appropriation locale, (ii) alignement sur les systèmes et stratégies des pays partenaires, (iii) harmonisation entre donateurs, et (iv) gestion axée sur les résultats. Cela dit, l'efficacité de tout dispositif d'aide à l'appui des échanges dépendra de l'adéquation des instruments utilisés aux objectifs poursuivis ; ainsi, il se peut que pour maximiser l'efficacité d'un mécanisme d'indemnisation le mieux soit que les fonds transitent dans leur intégralité par le budget des pays bénéficiaires alors que l'aide visant à accroître la capacité d'offre sera vraisemblablement d'autant plus efficace qu'elle sera soigneusement centrée sur les défaillances des marchés et/ou sur des activités propres à améliorer la productivité et la compétitivité.

23. A l'évidence, la nature de l'aide et son canal d'acheminement devront être adaptés aux objectifs poursuivis et à la portée géographique de l'action engagée. Des stratégies qui favorisent au mieux l'intégration de la politique commerciale dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté sont essentielles mais une coopération régionale efficace l'est tout autant, en particulier dans des domaines comme les infrastructures de transport, la réforme des régimes douaniers et les télécommunications.

5. Calendrier et implications au niveau des ressources

24. Il est important que les travaux progressent et que leurs résultats soient partagés dès les premiers mois de 2006 afin de fournir des éléments pour les consultations que doit lancer le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy. Si le projet est approuvé, une première version préliminaire du rapport sera présentée au Groupe de travail du Comité des échanges et au CAD en mars 2006. Le rapport devra être remis pour examen aux spécialistes de l'aide et des échanges fin avril 2006 afin de pouvoir alimenter les travaux de l'équipe spéciale de l'OMC sur l'aide pour le commerce et les consultations avec les Membres préalables à la réunion de juillet du Conseil général ; la collaboration des autres organisations internationales intéressées sera activement encouragée.

25. L'étude sera menée au moyen des ressources existantes. Dans le cas du Comité des échanges, les travaux relèvent du domaine de résultats 3.1.3 Facilitation des négociations à l'OMC, et dans celui du Comité d'aide au développement du domaine de résultats 5.1 Cohérence des politiques au service du développement, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté.