



**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

DCD/DAC(2006)7/PART1
Non classifié

**EXAMEN DES INITIATIVES D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE RENFORCEMENT DES
CAPACITES A L'APPUI DE LA FACILITATION DES ECHANGES : RESUME ET PROCHAINES
ETAPES**

Réunion du CAD, 14 février 2006

Réunion du Groupe de travail du Comité des échanges, 30-31 mars 2006

Le document ci-joint est diffusé pour OBSERVATIONS au CAD sous le point 6 de l'ordre du jour de sa réunion du 14 février 2006 [DCD/DAC/A(2006)2] et pour INFORMATION au Groupe de travail du Comité des échanges (réunion des 30 et 31 mars 2006).

Il contient le résumé de l'Examen (phase 1 du Projet du CAD sur la facilitation des échanges) ainsi que des informations plus détaillées au sujet de la phase 2, qui s'appuient sur le mandat approuvé le 22 juin 2005 [DCD/DAC(2005)26].

La version intégrale de l'Examen est diffusée comme document séparé [DCD/DAC(2006)7/PART2].

Le Projet du CAD sur la facilitation des échanges relève du domaine de résultats 5.1.3, Cohérence des politiques à l'appui du développement, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, du Programme de travail et budget 2005-6. Il complète les travaux du Comité des échanges sur la facilitation des échanges [COM/DCD/TD(2005)1/FINAL].

Le Projet est financé par des contributions volontaires.

Personne à contacter : Caroline Lesser - Tél.: +33 (0)1 45 24 90 46 -
E-mail : caroline.lesser@oecd.org

JT00200991

Ta. 75119

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

I. PHASE 1 DU PROJET DU CAD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES : RESUME DE L'EXAMEN DES INITIATIVES D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITES A L'APPUI DE LA FACILITATION DES ECHANGES	3
1. Introduction	3
2. Principales conclusions	4
Principales évolutions dans le domaine de l'assistance technique et du renforcement des capacités à l'appui de la facilitation des échanges.....	4
Principaux enseignements tirés de l'expérience passée	7
3. Conclusions et conséquences	11
II. PHASE 2 DU PROJET DU CAD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES	13
1. Introduction	13
2. Raison d'être du projet	13
3. Phase 2 du projet	14
4. Organisation des travaux	15

I. PHASE 1 DU PROJET DU CAD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES : RESUME DE L'EXAMEN DES INITIATIVES D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITES A L'APPUI DE LA FACILITATION DES ECHANGES

1. Introduction

1. La Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Doha en 2001 a lancé un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales qui, pour la première fois, est centré sur les questions de développement. A Doha, et dans les modalités pour les négociations adoptées le 1^{er} août 2004 (l'« Ensemble de résultats de juillet »), les Membres ont reconnu que les règles multilatérales dans le domaine de la facilitation des échanges sont importantes pour assurer un déroulement plus harmonieux et plus simple des échanges et pour renforcer la participation des pays en développement à l'économie mondiale. Par la suite, la Déclaration ministérielle de Hong Kong, en 2005, a souligné que des « progrès appréciables » ont été accomplis et a fait ressortir « l'importance vitale » de l'assistance technique et du renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une série d'engagements multilatéraux en matière de facilitation des échanges.

2. La facilitation des échanges a une incidence notable sur le développement économique et la réduction de la pauvreté. Les études du Comité des échanges de l'OCDE montrent que les avantages des réformes visant à faciliter les échanges sont multiples et se manifestent sur des fronts différents et pour différentes parties prenantes (pouvoirs publics, secteur privé et consommateurs). Des procédures commerciales internationales et des opérations douanières plus efficaces peuvent réduire sensiblement les coûts des transactions commerciales. Cela se traduit par des volumes accrus d'échanges et par des gains de bien-être, en particulier pour les pays en développement. Cela renforce la compétitivité et l'attractivité pour les investisseurs étrangers, améliore le recouvrement des recettes et aide à prévenir la corruption et la fraude. Par conséquent, le fait d'engager des ressources afin de soutenir ces réformes représente un investissement efficace qui peut avoir des effets multiplicateurs en faveur du développement.

3. *L'Examen des initiatives d'assistance technique et de renforcement des capacités à l'appui de la facilitation des échanges* (« Examen ») constitue la phase 1 du Projet du CAD sur la facilitation des échanges. Il a pour but de contribuer aux négociations en cours à l'OMC sur la facilitation des échanges, qui reconnaissent que l'adoption de règles multilatérales sur la facilitation des échanges et la mise en œuvre de certaines réformes nécessitent une assistance technique et un renforcement des capacités. L'Examen donne une vue d'ensemble des initiatives d'assistance technique et de renforcement des capacités prises dans le passé à l'appui de la facilitation des échanges et expose les moyens de rehausser l'efficacité de l'aide en s'appuyant sur l'expérience acquise. Les principales conclusions et les principaux messages seront affinés au moyen d'investigations supplémentaires dans le cadre de la phase 2 de ce Projet (voir section II ci-dessous), en vue de formuler des recommandations à l'intention des donateurs et des pays partenaires en matière de renforcement des capacités à l'appui de la facilitation des échanges.

4. L'Examen comporte une présentation quantitative des initiatives d'assistance technique et de renforcement des capacités ayant donné lieu à des engagements entre 2001 et 2004, ainsi qu'une vue d'ensemble du contexte plus général de l'aide dans lequel cette assistance est fournie, fondée sur la Base de données OMC/OCDE sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce et le Système de

notification des pays créanciers de l'OCDE. Il contient en outre un examen qualitatif de quatre études de cas nationales et quatre régionales ainsi qu'un résumé des principaux enseignements qui se dégagent de ces cas ainsi que des bonnes pratiques existantes.

5. L'Examen est fondé sur la définition de la facilitation des échanges qui est utilisée dans la Base de données OMC/OCDE sur le renforcement dans le domaine du commerce, à savoir que l'assistance technique et le renforcement des capacités à l'appui de la facilitation des échanges sont un moyen de favoriser la « simplification et [l'] harmonisation des procédures du commerce international. Ces procédures incluent les activités, pratiques et formalités liées à la collecte, à la présentation, à la communication et au traitement des informations requises pour les échanges internationaux de marchandises. » Si les principes fondamentaux sur lesquels repose cette définition correspondent aux articles pertinents du GATT de 1994, la portée de la définition est un peu plus large que celle de ces articles, qui doivent être clarifiés au cours des négociations. Cette définition exclut néanmoins le soutien en faveur du développement de l'infrastructure et l'assistance au titre d'autres activités (frontalières) connexes. L'Examen fournit cependant une vue d'ensemble de ce soutien, par exemple l'assistance pour le transport et l'entreposage et le soutien en faveur du respect des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

6. Les principales conclusions de l'Examen sont résumées dans les paragraphes qui suivent.

2. Principales conclusions

Principales évolutions dans le domaine de l'assistance technique et du renforcement des capacités à l'appui de la facilitation des échanges

Le volume du soutien en faveur de la facilitation des échanges est important et croît rapidement...

7. Depuis la Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha en 2001, le volume d'aide sous forme d'assistance technique et de renforcement des capacités (AT/RC) à l'appui de la facilitation des échanges fourni aux pays en développement et en transition a augmenté de 225 pour cent – passant de 101 millions USD en 2001 à 328 millions USD en 2004. La part de ce soutien dans l'assistance totale fournie aux pays afin de les aider à opérer des réformes et à se préparer à une intégration plus étroite dans le système commercial multilatéral s'est élevée à 40 pour cent en 2004, contre 16 pour cent en 2001.

... et ne représente qu'une fraction du soutien accordé aux domaines qui sont étroitement liés à la facilitation des échanges.

8. Le soutien en faveur des réformes visant à faciliter les échanges est étroitement lié à d'autres types de soutien et constitue souvent une composante de programmes plus généraux d'aide au développement destinés à améliorer le cadre dans lequel les entreprises opèrent, à développer les équipements d'infrastructure ou à favoriser l'intégration régionale (unions douanières, par exemple). Cela vaut tout particulièrement pour de grands donateurs comme la Commission européenne, la Banque mondiale et les Etats-Unis. Il est donc essentiel de tenir compte de ces autres activités. En 2004, par exemple, le soutien des donateurs en faveur d'un meilleur respect des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) s'est élevé à 66 millions USD ; l'aide à l'amélioration des services aux entreprises exportatrices s'est établie à 389 millions USD et le soutien aux accords commerciaux régionaux a atteint 95 millions USD. De façon plus générale, l'aide liée aux échanges – qui englobe le soutien susmentionné des donateurs ainsi que l'AT/RC à

l'appui de la facilitation des échanges – a représenté en 2004 environ 3 milliards USD. Les donateurs ont en outre apporté un soutien très important au développement de l'infrastructure. En 2004, cette aide s'est établie à 15 milliards USD, dont près de la moitié consacrée au soutien au transport et à l'entreposage, activité essentielle pour la facilitation des échanges.

Les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont été les principaux bénéficiaires...

9. Sur la période 2001-2004, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ont reçu davantage d'AT/RC à l'appui de la facilitation des échanges (39 pour cent des engagements totaux) que les pays les moins avancés (PMA) et les autres pays à faible revenu (autres PFR réunis, 32 %). L'Egypte a reçu à peu près 10 pour cent de l'AT/RC à l'appui de la réforme en faveur de la facilitation des échanges et les 15 plus importants bénéficiaires – dont certains des pays qui ne sont pas encore membres de l'OMC (comme la Bosnie et l'Herzégovine et la Serbie et le Monténégro) se sont vu attribuer 65 pour cent du soutien total.

... tandis que les pays à faible revenu ont reçu la majeure partie du soutien au transport et à l'entreposage.

10. En revanche, les pays à faible revenu, c'est-à-dire les PMA et les autres PFR, ont bénéficié, sur la période 2001-2004, de 65 pour cent des ressources totales accordées en faveur du transport et de l'entreposage. Les principaux bénéficiaires ont été des pays très peuplés d'Asie, comme l'Inde, la Chine et l'Indonésie.

La CE, la Banque mondiale et les Etats-Unis sont les principaux donateurs qui soutiennent la facilitation des échanges.

11. Les trois principaux donateurs d'AT/RC à l'appui de la facilitation des échanges sont la Commission européenne (54 pour cent du volume total sur la période 2001-2004), la Banque mondiale (22 pour cent) et les Etats-Unis (10 pour cent). Ces trois donateurs réunis ont fourni 86 pour cent du financement total.

La CE centre l'essentiel de son aide sur les pays voisins...

12. La Commission européenne (CE) a ciblé 70 pour cent de son AT/RC en faveur de la facilitation des échanges sur les pays d'Europe centrale et orientale, les nouveaux Etats indépendants et les pays d'Europe du sud. Certains de ces pays ont des accords d'association avec l'UE, d'autres négocient actuellement leur adhésion. Ils ont donc bénéficié de programmes d'AT/RC relativement généreux, comportant un soutien physique (postes de passage aux frontières, par exemple), souvent fourni dans le cadre de programmes d'aide plus généraux au titre de l'élargissement et de la politique de voisinage de l'UE.

... tandis que la Banque mondiale et les Etats-Unis ont un portefeuille d'aide géographiquement plus diversifié.

13. Par contre, les Etats-Unis ont un portefeuille d'AT/RC plus diversifié, 44 pour cent de leur financement total en faveur de la facilitation des échanges allant à l'Asie, 27 pour cent à l'Afrique, principalement l'Egypte et l'Afrique subsaharienne, 15 pour cent à l'Europe (pays d'Europe centrale et orientale, nouveaux Etats indépendants et pays d'Europe du sud) et 11 pour cent à l'Amérique du nord et à l'Amérique centrale. De même, la Banque mondiale a ciblé 38 pour cent de son financement au titre de l'AT/RC sur l'Afrique, 37 pour cent sur l'Asie et 23 pour cent sur l'Amérique du nord et l'Amérique centrale (principalement les Caraïbes et l'Amérique centrale).

Les programmes régionaux représentent des mécanismes d'apport d'aide importants pour les principaux donateurs...

14. Les principaux donateurs, tels que la CE, la Banque mondiale, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, recourent largement à des programmes régionaux pour dispenser une AT/RC à l'appui de la facilitation des échanges. Ces programmes sont considérés comme des moyens importants de soutien à la mise en œuvre d'accords régionaux sur les corridors de transit (tels que ceux du Trans Kalahari et du Maputo) et de réformes destinées à faciliter les échanges entreprises par les membres d'accords commerciaux régionaux tels que le Marché commun de l'Afrique de l'est et de l'Afrique australe et l'Accord de libre échange d'Amérique centrale. Par ailleurs, les programmes régionaux peuvent faciliter l'apprentissage et le partage d'expérience au plan international, comme en témoigne le Trade Facilitation and Customs Cooperation Programme de la Banque asiatique de développement en Asie centrale.

... tandis que les donateurs moins importants délivrent principalement leur aide par le biais de programmes mondiaux.

15. Les donateurs bilatéraux et les organismes multilatéraux soutiennent aussi des programmes mondiaux mis en œuvre par des organismes multilatéraux, principalement la CNUCED, mais aussi le Centre du commerce international (CCI), l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la Commission économique et sociale des Nations Unis pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). En fait, pour les donateurs relativement peu importants, comme la Suède, la Norvège, les Pays-Bas et le PNUD, les programmes mondiaux sont le principal vecteur d'aide.

En général, le soutien en faveur de la facilitation des échanges est centré sur le renforcement des capacités à moyen terme...

16. Les programmes bilatéraux, régionaux et mondiaux des principaux donateurs prennent souvent la forme de programmes pluriannuels comprenant une gamme étendue d'interventions destinés à soutenir de nombreux aspects de la facilitation des échanges, tels que réformes institutionnelles et juridiques, formation de ressources humaines, réforme du fonctionnement des douanes, coopération entre organismes opérant aux frontières etc. Ces programmes donnent souvent de meilleurs résultats dans le renforcement des capacités internes à moyen terme que dans l'assistance technique à court terme. Conjugués au soutien ciblé exclusivement sur le renforcement des institutions ou sur les réformes dans les domaines de la législation et de la réglementation, ces programmes ont représentés 57 pour cent du volume total d'AT/RC fourni sur la période 2001-04 à l'appui de la facilitation des échanges.

... même s'il est aussi fourni un soutien à court terme.

17. D'autres donateurs, comme le Japon, le Canada, l'OMC et l'OMD, ont fourni principalement une assistance technique sous forme de formation, de fourniture d'experts et d'études d'évaluation des besoins portant sur le court terme.

Principaux enseignements tirés de l'expérience passée

L'évaluation des besoins est essentielle ...

18. Une première étape essentielle dans l'AT/RC à l'appui de la facilitation des échanges est l'évaluation du manque de capacités, des besoins et des priorités du pays partenaire en matière de facilitation du commerce. L'examen diagnostique doit être minutieux et porter sur le cadre dans lequel opèrent les différentes administrations douanières, les compétences institutionnelles et les ressources disponibles ainsi que le cadre juridique et institutionnel général qui régit le commerce international dans le pays. Il faut aussi tenir compte des objectifs nationaux de développement national et des engagements régionaux et internationaux du pays partenaire et des bonnes pratiques. Les résultats du diagnostic doivent orienter la conception des réformes et de l'AT/RC nécessaires, aidant à choisir les types appropriés d'interventions, avec des calendriers, un ordre de succession des interventions, une évaluation des coûts et des objectifs réalistes.

... et doit être soutenue par les donateurs et par le biais des instruments existants

19. Il vaut mieux que l'évaluation des besoins soit faite par le pays partenaire, mais les donateurs peuvent aussi soutenir cette phase, comme dans le cas du Cambodge, par exemple, où la Banque mondiale, la CE, le FMI et l'Australian Government Agency for Overseas Aid (AusAid) ont fourni une aide pour l'évaluation des besoins ainsi que des conseils sur les mesures de réforme à adopter. Les outils et instruments de diagnostic existants, tels que le Diagnostic Framework and Self-Assessment Checklist de l'Organisation mondiale des douanes, le Trade and Transport Facilitation Audit et l'Integrated Framework Diagnostic Trade Integration Study de la Banque mondiale, peuvent aider à identifier les principaux problèmes et manques de capacités.

L'engagement et l'implication politiques à haut niveau doivent être soutenus tout au long du déroulement du projet.

20. La réussite de la réforme et du soutien des donateurs dans ce domaine dépendent fortement de la volonté politique de réforme et de l'engagement et de l'implication dont il est fait preuve aux plus hauts niveaux politique et administratif pendant *toute la durée* du projet. On peut citer comme exemple la réforme douanière du Mozambique, où l'Etat a fait appel à des spécialistes étrangers pour éliminer radicalement les éléments d'inefficacité bien ancrés dans son administration douanière, et a alloué d'importantes ressources financières à la réforme.

21. Tout aussi importante dans le processus de réforme en faveur de la facilitation des échanges est la prise en mains des opérations par le pays bénéficiaire. On en a un bon exemple dans l'expérience du Cambodge, où le gouvernement royal, sous la houlette du Ministère du Commerce, a pris la tête des opérations en élaborant des réformes commerciales générales, comportant aussi un Programme de réforme en douze points pour la facilitation des échanges.

Les donateurs doivent s'aligner sur les stratégies locales afin de garantir l'appropriation.

22. Les donateurs doivent s'adapter à la situation des différents pays. Certaines des interventions examinées ont révélé que l'efficacité dépend essentiellement de l'alignement des objectifs du projet ou du programme sur les priorités de facilitation des échanges et la stratégie de réforme du pays bénéficiaire. Les donateurs ont constaté que leurs

interventions doivent aussi être adaptées aux réformes, aux politiques nationales et aux procédures plus générales du pays partenaire ainsi qu'à sa situation politique, culturelle et socio-économique. L'expérience montre aussi que ce sont les programmes nationaux, et non régionaux, qui favorisent le plus l'engagement et l'appropriation.

Cela est pourtant particulièrement difficile lorsqu'il faut adopter une approche régionale.

23. Pourtant, certaines questions, telles que les systèmes statistiques harmonisés, les normes en matière de transport et de logistique, les procédures communes de sécurité, les postes de passage aux frontières et la création de réseaux régionaux d'experts, nécessitent une coordination régionale. Dans le cas des études examinées, deux approches – l'une partant de la base et l'autre du sommet – ont été adoptées pour faire face à cette difficulté.

Il est possible de surmonter cette difficulté à l'aide d'une approche partant de la base...

24. On peut citer deux exemples de l'approche partant de la base : le Programme CARDS (Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation) de la CE en Europe du sud et son Regional Harmonisation of Customs and Trade Statistics Systems Project du COMESA. Dans le cadre de ces interventions, la majeure partie des ressources financières est allouée aux stratégies *nationales*, mais des ressources sont aussi réservées pour un mécanisme de coordination régional traitant de questions régionales ou transfrontières particulières.

... ou d'une approche partant du sommet.

25. Le Regional Trade Facilitation and Customs Cooperation Programme de la Banque asiatique de développement, en Asie centrale, est un exemple de l'approche partant du sommet. Pour ce programme, l'attribution d'un soutien aux projets se fait sur avis d'une *commission régionale*, composée de responsables des administrations nationales. La commission approuve un plan d'action régionale et des programmes de travail régionaux communs, par le biais desquels les activités menées au niveau national s'inscrivent dans un cadre économique régional plus large. Cette approche, qui intègre plus pleinement des dimensions régionales dans les activités des différents pays, est particulièrement adaptée pour les pays enclavés, où les corridors de transit et les dispositifs douaniers nécessitent un haut degré de coordination régionale.

La participation générale des parties prenantes est nécessaire pour assurer la pertinence et la durabilité.

26. Afin de renforcer l'appropriation et la durabilité du processus de réforme, les donateurs doivent aider à faire en sorte que les parties prenantes publiques et privées – représentants de milieux d'affaires, fournisseurs de services commerciaux et de transport, responsables gouvernementaux (chargés du commerce, de l'industrie, de l'amélioration des recettes publiques, des finances et de la planification) et agents des douanes, par exemple – participent à *toutes* les phases du déroulement des projets (évaluation des besoins, fixation des priorités, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation des résultats). Pour cela, on peut faire appel à des groupes de travail ou à des comités directeurs publics-privés qui, souvent, opèrent déjà dans le pays partenaire. Au Cambodge, par exemple, les réformes visant à faciliter les échanges et le soutien des donateurs en faveur de ces réformes se sont développés à

partir du dialogue qui existait déjà au sein du Forum secteur public-secteur privé et ont été favorisés par le Comité directeur chargé du développement du secteur privé, qui suit la Stratégie de développement du secteur privé du Cambodge.

La participation du secteur privé est essentielle...

27. Les réformes en faveur de la facilitation des échanges pouvant procurer des gains d'efficacité considérables au secteur privé, ce dernier a souvent intérêt à réaliser, à soutenir et même à financer certains éléments des réformes. Le Pakistan Shippers Council, par exemple, a financé en partie le Pakistan Trade and Transport Facilitation Project de la Banque mondiale, destiné à moderniser et à simplifier les procédures et les pratiques de commerce et de transport.

... et peut être assurée par le biais de partenariats public-privé.

28. Les donateurs peuvent soutenir une participation générale en encourageant les partenariats public-privé pour la réforme en faveur de la facilitation des échanges. Cela a été le cas, par exemple, pour le projet de la Banque mondiale en faveur du Pakistan ainsi que pour l'USAID FASTrade Project en Amérique centrale, où une assistance a été fournie à des commissions régionales et nationales d'incitation à la collaboration entre le secteur public et le secteur privé.

Il faudrait encourager davantage la coordination entre les donateurs...

29. Les donateurs devraient tenir compte des efforts de réforme en cours et consulter les autres donateurs et organisations actifs dans ce domaine afin de coordonner leur action avec la leur, d'accroître les synergies entre leurs interventions et de favoriser une approche plus intégrée de l'AT/RC pour la facilitation des échanges. Le Projet intégré de gestion des frontières mis en place en Europe du sud par la CE dans le cadre du programme CARDS, par exemple, a été coordonné avec le Transport and Trade Facilitation Project de la Banque mondiale en Europe du sud-est et complété par ce dernier. Au Pakistan, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont coordonné leur soutien en faveur de la modernisation des douanes afin d'éviter la duplication de leurs efforts.

... de même que la collaboration, la délégation et...

30. Par ailleurs, la collaboration et la délégation entre les donateurs sont importantes si l'on veut que le soutien soit fondé sur les compétences spécialisées et l'expérience des donateurs et utilise au mieux le nombre relativement limité d'experts de la facilitation des échanges et de spécialistes disponibles. Certains petits donateurs soutiennent exclusivement des organisations multilatérales, comme la CNUCED, tandis que d'autres collaborent étroitement avec la CNUCED pour des interventions qui nécessitent une automatisation (par exemple le Regional Harmonisation of Customs and Trade Statistics Systems Project de la CE pour le COMESA ou le Trade Facilitation and Competitiveness Project de la Banque mondiale au Cambodge).

...l'harmonisation.

31. L'idéal serait que les donateurs entreprennent ou financent la réforme en faveur de la facilitation des échanges dans le cadre d'une stratégie conjointe globale (par exemple en adoptant une approche par programmes), car cela peut conduire à des réductions de coûts appréciables, encourager davantage une division efficace du travail et renforcer l'impact collectif des donateurs. Ce type d'approche conjointe est facilité lorsque le pays partenaire a adopté une stratégie de réforme nationale, comme c'est le cas au Cambodge et au Mozambique. Ces deux cas font ressortir aussi le rôle positif que le *Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce* a joué en facilitant la coordination entre les donateurs.

Une approche holistique, avec un calendrier d'interventions adéquat, est nécessaire pour renforcer les capacités...

32. Une stratégie ou une approche par programmes globale et coordonnée des donateurs est essentielle pour soutenir des programmes de réforme nationaux généraux et de longue durée et pour renforcer les capacités nationales de façon durable. Les différentes composantes des programmes ou interventions des donateurs doivent être échelonnées de manière à tenir compte de la cohérence et des liens entre les différentes mesures de facilitation des échanges. Certaines de ces mesures ne peuvent pas être mise en œuvre indépendamment d'autres initiatives. Le Customs E-Payment Project des Etats-Unis en Jamaïque, par exemple, montre qu'un projet à forte intensité technologique ne peut être efficace que si les processus commerciaux, la structure des incitations dans les administrations douanières et l'infrastructure de télécommunication sont aussi réformés, d'où la nécessité de fixer des calendriers appropriés pour la mise en œuvre des différents volets de la réforme et des programmes des donateurs.

... et requiert un financement durable et prévisible.

33. Des approches intégrées exigent des niveaux d'engagement et de financement à long terme et prévisibles. Ce point est bien illustré par l'expérience du Mozambique en matière de réforme, qui comportait une révision complète de la stratégie de gestion douanière et des pratiques de dotation en personnel et nécessitait donc un engagement long (1997-2005) et un soutien financier important. La durabilité de l'AT/RC et du renforcement des capacités nationales peut de fait être favorisée par l'octroi d'un soutien au suivi, le développement de compétences en rapport direct avec l'emploi et le renforcement des institutions locales, telles que les douanes, par le biais d'une réforme des ressources humaines et de la création de centres de formation locaux (comme le Customs Training Unit au Mozambique).

Il faudrait assurer collectivement un suivi et une évaluation...

34. Les interventions des donateurs, tout comme les réformes nationales, doivent être suivies, évaluées et contrôlées afin d'en mesurer l'efficacité *pendant* et *après* la réalisation. Cela devrait permettre d'ajuster les interventions en cours et de tenir compte des réussites et échecs relatifs dans la programmation future. Le suivi et l'évaluation doivent être assurés dans le cadre d'une collaboration entre les donateurs et les pays bénéficiaires, par le biais d'un comité directeur, par exemple.

... sur la base d'indicateurs de résultats adaptés...

35. Il faudrait définir des indicateurs de résultats et des objectifs spécifiques qui seront suivis régulièrement tout au long du déroulement du projet, compte tenu de la portée et des objectifs du projet. Les indicateurs les plus couramment utilisés sont les délais requis pour les formalités à la frontière et de dédouanement, le nombre de documents exigé pour le dédouanement des marchandises, la part des marchandises soumise à une inspection physique, le volume de droits et de taxes collecté et les perceptions concernant la fréquence de la corruption. La Banque mondiale et l'OMD ont élaboré des indicateurs de résultats et des instruments de suivi (étude sur les délais de dédouanement, indicateurs de logistique, mesure des coûts, enquêtes auprès des entreprises etc.) qui pourraient être utilisés par d'autres donateurs et organismes. Il est en outre essentiel de procéder à une évaluation comparative des réformes et des interventions dans le domaine de l'AT/RD au regard des normes et règles convenues au plan international (Convention de Kyoto révisée de l'OMD et principes sous-tendant les articles V, VIII et X du GATT, par exemple).

... afin de rehausser l'efficacité et l'appropriation.

36. L'expérience du Cambodge est un bon exemple de suivi par voie de collaboration entre autorités nationales et donateurs, guidé par des objectifs quantitatifs et qualitatifs clairs et un système formel de contrôle des résultats. Ce système, récemment mis au point, fournira des données périodiques sur les résultats afin de permettre de mesurer, d'évaluer et d'améliorer les mesures mises en oeuvre et d'aider à instaurer la confiance dans le processus de réforme.

3. Conclusions et conséquences

37. Le présent Examen montre comment, dans bien des cas, les principes fondamentaux de l'efficacité de l'aide – appropriation et prise en mains des opérations par le pays partenaire, alignement des donateurs, harmonisation entre les donateurs, renforcement des capacités, gestion en fonction des résultats et responsabilité mutuelle – ont été appliqué sur le terrain, mais il fait ressortir aussi la nécessité d'apporter encore des améliorations dans un certain nombre de domaines.

38. *En premier lieu*, les pays les moins avancés pourraient bénéficier de niveaux plus élevés d'AT/RC en faveur de la facilitation des échanges s'ils décident, à l'échelon national, que les réformes en faveur de la facilitation des échanges sont une priorité majeure du développement et s'ils intègrent ces réformes dans leur stratégie nationale de développement et dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), puisque les donateurs annoncent généralement des financements et alignent leurs programmes en fonction de ces stratégies. Une évaluation récente du Cadre intégré faite par la Banque mondiale a conduit à la conclusion que, si les Etudes diagnostiques sur l'intégration des échanges au cadre intégré ont permis d'identifier de nombreux besoins en matière d'investissement et de renforcement des capacités, le financement n'a pas suivi à cause de la lenteur de l'intégration des priorités en matière d'échanges dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

39. De récentes propositions visant à relever les niveaux de financement pour le Cadre intégré en vue de renforcer encore les structures institutionnelles dans les pays partenaires devraient améliorer l'intégration des priorités de la facilitation des échanges dans les stratégies de développement nationales.

Entre temps, il est essentiel d'améliorer la communication et la coordination entre les représentants des échanges à Genève, les responsables et experts des échanges et des douanes dans les pays, et les parties prenantes du secteur privé et les responsables du Ministère de finances et de la planification qui sont chargés de la stratégie plus générale de développement ou de lutte contre la pauvreté. Cela aidera à éviter la discordance entre les besoins exprimés à l'OMC et les priorités présentées aux donateurs dans les pays. Il appartient aussi aux donateurs de mieux adapter leurs programmes par pays afin de soutenir la « prise de conscience » de la facilitation des échanges, l'évaluation des besoins, les programmes de réforme nationaux et les partenariats public-privé créés à cet effet.

40. L'on pourrait répondre aux besoins des différents pays en matière de facilitation des échanges – qui nécessitent des approches régionales de l'AT/RC et qui, souvent, *ne sont pas* pris en compte dans les stratégies nationales de développement – par la création d'un guichet de financement séparé du Cadre intégré pour les besoins de capacité régionaux ou internationaux.

41. *En second lieu*, dans la plupart des programmes d'AT/RC, les donateurs et les institutions multilatérales mettent généralement l'accent sur le renforcement des capacités des institutions et des responsables du secteur public. Cependant, les représentants du secteur privé tireraient aussi avantage de l'assistance et du renforcement des capacités liés à la facilitation des échanges. Certains domaines importants de la facilitation des échanges, comme les procédures douanières et l'application des normes, demandent, de fait, leur participation active. Les donateurs pourraient donc envisager de concevoir de interventions spécifiques (dans le cadre de programmes plus généraux de facilitation des échanges) ciblées sur les entreprises ou de fournir de plus en plus une AT/RC en faveur de la facilitation des échanges dans le cadre de programmes de développement plus généraux du secteur privé.

42. *Enfin*, pour renforcer encore la complémentarité des donateurs et l'efficacité de l'aide (et aussi pour résoudre le problème de la pénurie de spécialistes des douanes), il faudrait encourager davantage la délégation et la coordination entre donateurs, en particulier avec les organisations qui disposent d'un niveau élevé de compétences spécialisées dans ce domaine, comme l'OMD, la Banque mondiale ou la CNUCED.

II. PHASE 2 DU PROJET DU CAD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES

1. Introduction

43. On trouvera dans la présente note le mandat plus détaillé pour la phase 2 du projet du CAD sur la facilitation des échanges. La note a été établie sur la base du mandat initial défini pour le projet [DCD/DAC(2005)26] qui a été approuvé par le CAD le 22 juin 2005.

2. Raison d'être du projet

44. Le projet du CAD sur la facilitation des échanges vise à renforcer la conception, la fourniture et l'évaluation de l'aide au développement destinée à soutenir les réformes en faveur de la facilitation des échanges dans les pays en développement, d'une manière qui soit compatible avec la Déclaration de Pris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et avec les autres lignes directrices du CAD, notamment les Lignes directrices du CAD : Renforcer les capacités commerciales au service du développement (2001). Le projet complète les travaux du Comité des échanges de l'OCDE sur la facilitation des échanges.

45. Ce projet est entrepris en raison de l'important effet positif que la facilitation des échanges peut produire sur le développement et la lutte contre la pauvreté. L'adoption de mesures de facilitation des échanges peut être profitable aux pays en développement puisque ces mesures peuvent aider à réduire les coûts liés aux délais d'attente aux frontières, à accroître les recettes publiques, à améliorer la gouvernance et à attirer l'investissement direct étranger. De nombreuses études montrent que l'engagement de ressources appropriées pour soutenir les réformes en faveur de la facilitation des échanges représente un investissement de bonne qualité et efficace par rapport à son coût, qui peut avoir des effets multiplicateurs favorables au développement. Les donateurs ont, de fait, accru notablement l'aide destinée à soutenir la réforme en faveur de la facilitation des échanges depuis la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha (augmentation de 225 pour cent entre 2001 et 2004).

46. L'analyse contribuera aux négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges, dont elle n'entend pas, pourtant, préjuger des résultats. En particulier, l'intention est de répondre aux modalités exposées dans leurs grandes lignes à l'annexe D de l'Ensemble de résultats de juillet (WT/L/579), qui précisent que « afin de rendre plus effectifs et plus opérationnels l'assistance technique et le renforcement des capacités et d'assurer une meilleure cohérence, les Membres inviteront les organisations internationales pertinentes, y compris la Banque mondiale, la CNUCED, le FMI, l'OCDE et l'OMD à entreprendre un effort de collaboration à cet égard. » Par ailleurs, la phase 2 répond à l'annexe E de la Déclaration ministérielle de Hong Kong (WT/MIN(05)/W/3), qui indique que « une attention particulière doit être accordée au soutien de l'assistance technique et du renforcement des capacités qui permettront aux pays en développement et aux PMA de prendre part effectivement aux négociations, ainsi qu'à l'assistance technique et au renforcement des capacités nécessaires pour mettre en œuvre les résultats des négociations de façon précise, effective et opérationnelle et compte tenu des besoins et priorités des pays en développement et des PMA en matière de facilitation des échanges. »

3. Phase 2 du projet

47. La phase 2 du projet consistera à chercher comment, dans l'avenir, accroître au maximum l'efficacité de l'AT/RC en faveur de la facilitation des échanges (destinée en particulier à soutenir la *mise en œuvre* des futurs engagements de l'OMC), compte tenu des conclusions de la phase 1 (l'Examen), du Companion Report on Trade Facilitation du Ministère du développement international¹, de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement et les bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités.

48. En particulier, la phase 2 permettra d'analyser les besoins en termes de *financement* et de *mécanismes de coordination* et de donner des instructions pour assurer l'efficacité de l'AT/RC afin d'aider les pays à réformer le fonctionnement de leurs processus de facilitation des échanges et de leurs institutions conformément aux bonnes pratiques internationales. Seront abordées, entre autres, les questions suivantes :

- Quel est le rôle de l'AT/RC dans la réalisation de réformes spécifiques en faveur de la facilitation des échanges (compte tenu de leur relative complexité, de leur coût et des avantages potentiels à en attendre)² ?
- Comment adapter au mieux les approches des donateurs en matière d'AT/RC à la situation, aux capacités et aux besoins des différents pays partenaires et les encourager à échanger entre eux les enseignements tirés de leur expérience ?³
- Quel est le rôle du secteur privé dans le financement et la fourniture de l'AT/RC ?
- Comment lier l'apport d'AT/RC à un processus d'examen évaluant la qualité et l'efficacité de l'aide, aux efforts des pays partenaires ainsi qu'à l'avancement de leurs réformes nationales et à leur capacité d'assumer leurs obligations au titre de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges ?
- Comment mettre en place ce processus d'examen technique dans un pays particulier ?
- Les mécanismes et outils de coordination existants sont-ils suffisants pour apporter un soutien coordonné aux réformes en faveur de la facilitation des échanges ? Quelles sont les organisations les mieux placées pour participer à ces dispositifs ?
- Comme utiliser au mieux les mécanismes existants d'annonce d'aide des donateurs, tels que les réunions du Groupe consultatif, les tables rondes, par exemple, pour fournir un soutien suffisant à la réforme en faveur de la facilitation des échanges ?
- Le volume actuel du financement de l'AT/RC est-il suffisant pour soutenir la réforme en faveur de la facilitation des échanges dans les pays en développement et les pays les moins avancés ?

-
1. Le Ministère du développement international du Royaume-Uni conduit actuellement un examen de son aide à la réforme en faveur de la facilitation des échanges, du même type que l'Examen mené par le CAD de l'OCDE. (Le rapport du Ministère du développement international comportera cinq études de cas).
 2. Voir Les coûts de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges, TD/TC/WP(2005)27, et Le traitement spécial et différencié dans le domaine de la facilitation des échanges, TD/TC/WP/RD(2005)6.
 3. Approches en matière de l'AT/RC : cela recouvre, entre autres choses, les types d'assistance et les modes de fourniture.

- Comment les donneurs bilatéraux et les organismes multilatéraux peuvent-ils financer au mieux l'AT/RC à l'appui de la facilitation des échanges ?

49. L'analyse tiendra compte des propositions existantes relatives aux négociations à l'OMC⁴ et des dispositions générales relatives au traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement et les pays les moins avancés convenues par le Conseil général de l'OMC.

50. Seront également examinées les approches du TSD et de l'AT/RC adoptées dans d'autres accords de l'OMC, tels que l'Accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ces accords (qui reposent sur les principes fondamentaux de non-discrimination, de transparence, de prévisibilité et d'absence de mesures restreignant inutilement les échanges) sont étroitement liés aux normes acceptées au plan international et aux organismes de normalisation (comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale de normalisation ou l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) et contiennent des dispositions précises concernant le type d'AT/RC à fournir. Dans le cas de l'Accord SPS, un Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce a été créé afin de financer et de coordonner l'AT/RC à l'appui de la mise en œuvre de l'Accord, en étroite coordination avec le Cadre intégré et le JITAP.⁵

4. Organisation des travaux

51. Les travaux seront entrepris par un consultant expérimenté ayant une solide expérience dans les domaines de la réforme en faveur de la facilitation des échanges et des pratiques de coopération pour le développement, et une connaissance approfondie des modalités de négociation et du fonctionnement de l'OMC. Le consultant sera chargé de formuler des recommandations d'action sur la base d'un rapport analytique examinant les questions évoquées plus haut. Le rapport devra tenir compte des vues de parties prenantes très diverses, notamment :

- Le groupe informel de direction pour ce projet (composé de responsables des échanges et du développement de l'OCDE ainsi que de représentants d'organisations mentionnées à l'annexe D, telles que l'Organisation mondiale des douanes, la Banque mondiale et la CNUCED).
- Des représentants des pays partenaires (responsables des échanges et de l'aide)
- Des représentants du secteur privé.

52. Afin de faciliter les négociations entre les parties prenantes susmentionnées, un atelier pourrait être organisé dans un pays en développement, éventuellement avec la collaboration de la Direction des échanges de l'OCDE. Par ailleurs, des projets intérimaires du rapport seront présentés dans les centres de discussion appropriés sur la facilitation des échanges, par exemple la réunion informelle des donneurs à l'OMC, les réunions sur la facilitation mondiale des transports et des échanges et, en tant que de besoin, d'autres réunions ad hoc destinées à recueillir des observations et des retours d'informations détaillés sur le projet de proposition.

4. TN/TF/W/56, TN/TF/W/5, TN/TF/W/33, TF/TF/W/41, TN/TF/W/62, TN/TF/W/63.

5. <http://www.standardsfacility.org>

53. Le rapport analytique final et les recommandations d'action seront soumis au CAD pour approbation, en vue de la publication d'un document sur les bonnes pratiques ou de recommandations du CAD pour le renforcement des capacités en matière de facilitation des échanges.

54. Le consultant sera censé présenter un rapport préliminaire au début de phase 2. Les travaux devront être achevés en octobre 2006. Le financement pour la phase 2 est assuré grâce à des généreuses contributions volontaires de la Finlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse et du Royaume-Uni.