



COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds
sur le
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2006-0013
6 septembre 2006

PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT ET AIDE À LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Vous trouverez ci-joint, en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 18 septembre 2006, un rapport d'étape intitulé « Programme de Doha pour le développement et aide à la facilitation des échanges », établi par les services du FMI et de la Banque mondiale.

* * *

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET BANQUE MONDIALE

Programme de Doha pour le développement et aide à la facilitation des échanges

Document établi par les services du FMI et de la Banque mondiale

9 août 2006

Table des matières	Page
Résumé analytique	3
I. Contexte.....	5
II. Situation et perspectives du Cycle de Doha au 31 juillet 2006.....	6
III. L'aide à la facilitation des échanges	8
A. Justification de l'aide à la facilitation des échanges	8
B. Équipes spéciales de l'OMC	9
Équipe spéciale du Cadre intégré.....	10
Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce	12
C. Point sur les initiatives du FMI et de la Banque mondiale en matière d'aide à la facilitation des échanges	16
Maurice : Un exemple de collaboration de la Banque et du FMI en matière d'aide à la facilitation des échanges et d'ajustement.....	21
IV. Examen des mécanismes d'appui à des projets régionaux/multipays	22
A. Importance de la coopération régionale.....	23
B. Instruments d'aide à la coopération régionale	26
C. Solutions envisageables	31
V. Questions à examiner	34
Tableaux	
1. Instruments d'aide à la facilitation des échanges proposés par le FMI et la Banque mondiale	20
Encadrés	
1. Comment les mesures liées au commerce facilitent la gestion et l'absorption des volumes d'aide importants	9
2. Le Cadre intégré.....	10

3. Principales recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce	13
4. Quelques exemples d'activités d'analyse de la Banque et du FMI	17
5. Avantages et difficultés de la coopération régionale	25
6. Exemples de coopération régionale en matière d'infrastructures	28

Annexes

I. Prêts de la Banque mondiale liés au commerce	36
II. Mise en œuvre des recommandations formulées par l'IEG dans son évaluation des activités de la Banque mondiale dans le domaine du commerce.....	37
III. La coopération régionale dans les régions en développement.....	39

Pièces jointes

I. Recommandations de l'Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé.....	44
II. Recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce	53

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Ce document fait le point sur les récents développements concernant les négociations du Cycle de Doha et l'aide à la facilitation des échanges. Faisant suite à la demande exprimée par le Comité du développement en septembre dernier, il examine les mécanismes qui existent aujourd'hui pour apporter une aide à la facilitation des échanges dans un cadre multipays ou régional, et propose des solutions pour résoudre les problèmes de coordination et de capacité qui freinent la coopération régionale.

Concernant le Cycle de Doha, le présent document note qu'une suspension *de facto* des négociations a été annoncée fin juillet. Les pays membres de l'OMC ont fait part de leur déception qu'un accord n'ait pu être conclu à ce stade. Les services de la Banque et du FMI demandent instamment aux pays membres de l'OMC de retourner rapidement à la table des négociations, car si celles-ci ne pouvaient pas aboutir plus rapidement, une occasion importante serait perdue de stimuler l'économie mondiale et de renforcer ses institutions, et en particulier d'améliorer les perspectives de croissance des pays pauvres.

L'aide à la facilitation des échanges est toujours restée en dehors du champ des négociations de Doha, entamées selon le principe de l'engagement unique, mais elle constitue, de l'avis général, une priorité en matière de développement. Les équipes spéciales constituées à Genève pour formuler des recommandations sur l'amélioration du Cadre intégré (comme les services des deux institutions l'avaient proposé dans leur rapport de septembre 2005 au Comité du développement), et sur l'aide à la facilitation des échanges plus généralement, ont rendu leurs conclusions, lesquelles sont récapitulées ici. L'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce a souligné le rôle déterminant de l'appropriation des projets par les pays et de la prise en compte systématique des questions commerciales dans les stratégies de développement nationales, et a appelé les bailleurs de fonds à fournir des financements prévisibles et additionnels. L'Équipe spéciale du Cadre intégré a recommandé la création d'un secrétariat indépendant devant assurer la gestion du Cadre intégré, et approuvé l'objectif de financement de 400 millions de dollars.

La Banque et le FMI ont œuvré activement en faveur d'une issue ambitieuse des négociations multilatérales actuelles et ont engagé différentes actions pour aider les pays à prendre des mesures d'ajustement et tirer parti des possibilités offertes par l'ouverture accrue des marchés mondiaux. À l'échelon des pays, les services des deux institutions ont intensifié leur appui aux réformes liées au commerce, sous la forme d'études diagnostiques, de concertations sur les actions possibles, d'aides financières, et d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités.

La section consacrée aux mécanismes régionaux et multipays d'aide à la facilitation des échanges examine l'intérêt potentiel de la coopération régionale, les raisons pour lesquelles elle pourrait faire l'objet de ressources insuffisantes, et les solutions possibles pour accroître l'aide qui y est consacrée. L'analyse conduite aboutit à la conclusion que la coopération régionale sur des projets liés au commerce peut contribuer à améliorer la compétitivité de pays à faible revenu par des voies qui seraient impossibles, ou moins efficaces, avec des interventions purement nationales.

Trois options possibles sont examinées pour remédier aux problèmes de coordination et de capacité qui handicapent la coopération régionale en matière d'infrastructures et de réglementation commerciale. La première solution consiste à améliorer les instruments d'allocation de dons qui existent et à renforcer le suivi des initiatives et des financements à caractère régional. La deuxième propose la création d'un mécanisme de financement dédié sous forme de dons qui mobiliserait de nouvelles ressources pour des activités d'analyse « en amont » et de préparation de projets. Une troisième voie possible serait de réserver des fonds alloués à titre gracieux à l'appui d'un programme de travail plus large, couvrant aussi les coûts d'exécution associés aux projets transfrontières.

I. CONTEXTE

1. Lors des Assemblées annuelles de 2005, les services de la Banque et du FMI ont soumis au Comité du développement (CD) et au Comité monétaire et financier international (CMFI) un document commun faisant le point sur les progrès réalisés dans le contexte des négociations menées sur le Programme de Doha pour le développement sous les auspices de l'OMC à l'approche de la Conférence ministérielle de Hong Kong de décembre 2005, et présentant des propositions relatives à un mécanisme d'aide à la facilitation des échanges¹.

2. Dans les communiqués diffusés tant par le CD que par le CMFI, les ministres ont souligné l'importance vitale que revêt, pour la croissance mondiale et la réduction de la pauvreté, la conclusion positive du Cycle de Doha avant la fin de l'année 2006, et énoncé les principaux objectifs à atteindre, à savoir : i) une réforme majeure des politiques commerciales agricoles pour élargir l'accès aux marchés et éliminer les subventions faussant les échanges ; ii) l'adoption de mesures pour ouvrir les marchés des produits manufacturés et des services ; et iii) un accroissement de l'aide à la facilitation des échanges pour remédier aux contraintes liées à l'offre et donner aux pays en développement plus de moyens de tirer profit de l'élargissement des opportunités commerciales². Les ministres ont approuvé la proposition de renforcement du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (CI), ainsi que du cadre d'évaluation des besoins d'ajustement. Ils ont demandé à la Banque et au FMI de poursuivre leurs travaux d'examen pour déterminer si les mécanismes actuels permettent d'apporter l'aide requise pour faciliter les échanges régionaux et transfrontières et de réfléchir, si nécessaire, à de nouveaux mécanismes. Les ministres les ont également priés instamment de mieux intégrer les besoins liés au commerce dans leur appui aux programmes-pays.

3. Le présent document rend compte aux Conseils de la Banque et du FMI des développements intervenus depuis avril 2006 dans les négociations relatives au Programme de Doha pour le développement (PDD) sous les auspices de l'OMC, ainsi que dans le domaine de l'aide à la facilitation des échanges. Il fait également le point sur les activités de la Banque et du FMI en matière de commerce et, répondant à la demande des ministres, examine les mécanismes actuels d'aide à la facilitation des échanges dans un cadre régional ou multipays³.

¹ Voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.htm>.

² Voir <http://www.imf.org/external/np/cm/2005/092505.htm> et <http://www.imf.org/external/np/cm/2005/092405e.htm>.

³ Lors des Réunions de printemps 2006, les services ont soumis au Comité du développement un document de travail faisant le point sur les négociations du Cycle de Doha et l'aide à la facilitation des échanges depuis septembre 2005, intitulé « Rapport d'étape sur le commerce - Le programme de développement de Doha et l'aide à la facilitation des échanges : Hong Kong et après ». Voir [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMINT/Documentation/20890708/DC2006-0005\(E\)-TradeProgress.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMINT/Documentation/20890708/DC2006-0005(E)-TradeProgress.pdf).

II. SITUATION ET PERSPECTIVES DU CYCLE DE DOHA AU 31 JUILLET 2006

4. Une suspension *de facto* des négociations de Doha a été annoncée fin juillet lorsqu'il est apparu impossible de parvenir à un consensus politique sur les derniers points de dissension. La situation s'est bloquée après l'échec des négociations des ministres du « G6 » (Australie, Brésil, UE, Inde, Japon et États-Unis) à Genève le 23 juillet, qui n'ont pas réussi à s'entendre sur le niveau d'élargissement de l'accès aux marchés agricoles et les réductions des subventions nationales. Compte tenu de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations sur l'agriculture, la question de l'accès aux marchés des produits manufacturés — autre pierre d'achoppement majeure des pourparlers — n'a pas été évoquée à la réunion du G6.

5. Les pays membres de l'OMC ont unanimement fait part de leur déception, tout en se déclarant toujours déterminés à voir le Cycle de Doha aboutir. Toutefois, l'élaboration d'un nouveau calendrier de pourparlers risque de prendre un certain temps, durant lequel la situation resterait au point mort. Si l'on ne parvient pas à une conclusion plus rapide des négociations, une occasion importante sera perdue de stimuler l'économie mondiale et de renforcer ses institutions, et en particulier d'améliorer les perspectives de croissance des pays pauvres. Ce retard présente également certains risques. Le blocage du principal canal de négociation multilatéral en matière de réforme du commerce va favoriser la prolifération déjà bien engagée de solutions bilatérales, et les risques de contentieux seront accrus. On pourrait enfin voir resurgir une vague générale de protectionnisme, surtout si la croissance de l'économie mondiale devait se ralentir.

6. Il est encore trop tôt pour dire si ces risques vont se matérialiser. Le système commercial multilatéral a déjà connu des aléas, notamment lors du Cycle de l'Uruguay qui a traversé une crise similaire, et il en est à chaque fois ressorti plus fort. Pendant la période de suspension des négociations, il est indispensable que les règles commerciales en place et les disciplines de l'OMC continuent d'être respectées. L'accès aux marchés étrangers et l'existence d'un cadre d'échanges prévisible revêtent une grande importance pour tous les pays, mais plus encore pour les pays pauvres où les perspectives de croissance économique et de réduction de la pauvreté reposent parfois entièrement sur les exportations.

7. Malgré la suspension des négociations de Doha, il importe de poursuivre les efforts engagés pour aider les pays en développement à tirer parti au mieux des opportunités commerciales actuelles et de s'en servir comme d'un levier de croissance. Dans ce contexte, la Banque et le FMI continuent d'augmenter leur appui aux pays membres en matière de commerce, et la communauté des bailleurs de fonds dans son ensemble a pris des engagements significatifs dans ce domaine. L'aide de la Banque et du FMI peut prendre de multiples formes, notamment la fourniture de services de conseil et d'assistance technique. Certaines de ces actions seront menées sous la rubrique générale de l'« aide à la facilitation du commerce ».

8. En tout état de cause, il est encore difficile de savoir quelle incidence la suspension des pourparlers aura sur les mesures prises en faveur de l'aide à la facilitation des échanges. Cette question est toujours restée en dehors du champ des négociations de Doha, entamées selon le principe de l'engagement unique, mais elle constitue, de l'avis général, une priorité

en matière de développement. On s'attend donc, sans en avoir encore la confirmation, à ce que les engagements pris antérieurement par les bailleurs de fonds à ce sujet soient honorés. Dans la communauté du commerce tout comme dans celle du développement, l'opinion qui prévaut de plus en plus, et que les services de la Banque et du FMI vont continuer de défendre, est que l'aide à la facilitation des échanges doit suivre les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (harmonisation, alignement, appropriation par les pays et gestion axée sur les résultats), en utilisant les mécanismes et les institutions d'aide au développement qui existent déjà et qui présentent des avantages comparatifs avérés.

9. Les services de la Banque et du FMI continueront d'appuyer les réformes commerciales et la mise en œuvre des mesures d'ordre interne allant dans le sens de l'intégration des échanges. Ils entendent par ailleurs — avec des partenaires tels que l'OMC et les institutions de l'ONU, comme il convient — promouvoir les messages suivants :

- La suspension des négociations représente un « temps mort » mais ne marque pas la fin du Programme de Doha pour le développement ; les services des deux institutions insisteront sur l'importance d'une reprise rapide des négociations et s'efforceront d'empêcher la remise en cause des avancées déjà obtenues, par exemple l'offre de supprimer les subventions à l'exportation des produits agricoles d'ici 2013 et d'éliminer les droits de douane et les quotas pour les exportations en provenance des PMA.
- Indépendamment de l'état des discussions multilatérales, tous les pays peuvent gagner à réformer leurs propres régimes d'échanges. Chaque État doit réfléchir sérieusement à accélérer les réformes du commerce en les inscrivant dans des stratégies de réduction de la pauvreté et de promotion de la croissance et de l'efficacité économiques, ou de suppression des gaspillages budgétaires.
- Les accords commerciaux préférentiels peuvent être intéressants pour les pays contractants, à condition d'être bien conçus, en particulier s'ils sont associés à une réduction non discriminatoire des barrières externes ; mal conçus en revanche, ils peuvent se traduire par des coûts, du fait de la diminution induite des échanges, des problèmes générés et de la pression exercée sur les capacités institutionnelles limitées, qui dépassent largement leurs avantages. Plus généralement, ces accords ne peuvent pas remplacer la libéralisation multilatérale, et leur prolifération excessive risque de saper le système commercial multilatéral lui-même.

10. Dans ce contexte, les services de la Banque et du FMI continueront de travailler en étroite collaboration avec les pays en développement afin d'appuyer et d'encourager l'intégration de la dimension du commerce dans les stratégies nationales, en mettant l'accent sur le cadre général de la politique publique ainsi que sur les problèmes logistiques qui font obstacle aux échanges. Les services des deux institutions mettront en évidence et appelleront à réformer les pratiques commerciales des pays développés ayant un impact défavorable sur les actions en faveur du développement, plus particulièrement dans les pays les plus pauvres. Enfin, ils intensifieront les actions menées conjointement avec d'autres partenaires de

développement en vue de développer et élargir les mécanismes d'aide à la facilitation des échanges, tout en veillant au respect des principes d'efficacité de l'aide.

III. AIDE À LA FACILITATION DES ÉCHANGES

A. Justification de l'aide à la facilitation des échanges

11. L'important mouvement de libéralisation des échanges engagé dans le monde en développement ces 20 dernières années s'est accompagné d'une croissance rapide dans beaucoup de pays auparavant pauvres, en particulier en Asie. Les pays tournés vers l'exportation se sont développés plus vite que ceux vivant repliés sur eux-mêmes sans rechercher l'intégration ni favoriser la concurrence. Le revenu par habitant de ces pays a augmenté, avec parallèlement une diminution parfois spectaculaire de l'incidence de la pauvreté.

12. Bien que le commerce puisse être un puissant moteur de croissance, bon nombre de pays pauvres souffrent d'énormes contraintes sur le plan de l'offre, notamment des infrastructures, qui les empêchent de participer davantage aux échanges mondiaux. La réforme du commerce constitue également un « bien public mondial » en ce sens qu'en règle générale, tous les pays profitent des réformes engagées par l'un d'entre eux (abaissement des droits de douane, réduction d'autres barrières douanières...) ainsi que des investissements qu'il réalise dans les infrastructures commerciales (réformes douanières, ports...), les avantages tirés étant supérieurs lorsque plusieurs pays entament simultanément un processus de réformes. Toutefois, parce que le pays qui entreprend des réformes n'est pas pour autant celui qui en récoltera totalement les fruits, cela peut entraîner un risque de « sous-investissement » dans les réformes. C'est pourquoi l'aide à la facilitation des échanges peut venir compléter utilement les réformes commerciales et l'ouverture aux marchés mondiaux⁴, sans néanmoins remplacer l'ambitieux programme de libéralisation entrepris dans le cadre du Cycle de Doha.

13. Comme tous les autres types d'aide, l'aide à la facilitation des échanges doit tenir compte des capacités d'absorption des pays, que ce soit au niveau de la mise en œuvre des projets, des institutions ou de la situation macroéconomique. Il est cependant utile de noter que tant les réformes commerciales que l'aide à la facilitation des échanges peuvent être complémentaires de l'augmentation générale de l'aide : les réformes commerciales et l'aide à la facilitation des échanges peuvent jouer un rôle dans la *gestion* des volumes d'aide accrus, en favorisant l'absorption de l'aide et en contenant ou en atténuant les effets sur les taux de change réels.

⁴ La notion d'aide à la facilitation des échanges recouvre les éléments suivants : l'assistance technique au renforcement des capacités et aux réformes institutionnelles, le financement d'études diagnostiques, les investissements dans des infrastructures liées au commerce, et l'aide apportée pour compenser les coûts de l'ajustement, par exemple, le soutien budgétaire pour permettre aux pays de faire la transition des droits de douane à d'autres sources de recettes.

14. Ainsi, des politiques commerciales plus ouvertes peuvent contrebalancer la baisse de compétitivité des exportations que risquent de provoquer des afflux soudains d'aide, du fait de l'augmentation des taux de change réels pouvant en découler. La diminution des droits de douane réduit le coût des exportations, d'une part directement en permettant aux entreprises d'importer des intrants moins chers, et d'autre part parce que moins de ressources sont affectées aux secteurs en concurrence avec les produits d'importation. Par ailleurs, il est évident que l'ouverture développe la compétition et le savoir. De son côté, l'aide à la facilitation des échanges peut lever certains obstacles qui limitent l'offre et la productivité dans le secteur des biens non échangeables — routes, installations de stockage, ports, distribution... — lui permettant d'augmenter l'offre au lieu de relever les prix et favorisant par contre-coup la compétitivité dans les secteurs des biens échangeables⁵. Enfin, les réformes douanières, et plus généralement la facilitation des échanges, peuvent réduire les coûts de transaction des échanges, et compenser ainsi les effets de l'appréciation des taux de change réels (voir aussi l'encadré 1).

Encadré 1 : Comment les mesures liées au commerce facilitent la gestion et l'absorption des volumes d'aide importants

Les services du FMI ont entrepris de modéliser la manière dont les mesures liées au commerce peuvent aider les autorités à gérer et absorber des volumes d'aide importants. Les résultats indiquent que les mesures liées au commerce qui réduisent les coûts de transaction des échanges renforcent l'effet modérateur de la baisse des droits de douane sur la tendance à la hausse des taux de change réels induite par l'afflux de volumes d'aide importants (syndrome hollandais). En outre, contrairement à d'autres composantes de la politique publique utilisées pour gérer les effets des grands volumes d'aide, la politique commerciale n'est pas synonyme d'austérité. Par exemple, alors que les mesures liées au commerce stimulent la consommation, les politiques d'ajustement monétaire reposent généralement sur des mesures de stérilisation qui conduisent à une augmentation des réserves internationales et une contraction de la consommation.

B. Équipes spéciales de l'OMC

15. Depuis septembre 2005, deux équipes spéciales ont été constituées pour formuler des recommandations sur le développement de l'aide à la facilitation des échanges. En octobre 2005, une équipe spéciale a été créée à l'OMC à Genève en vue de présenter des recommandations concernant le renforcement du Cadre intégré (CI). Peu après, à la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, les ministres ont appelé la mise en place d'une équipe spéciale chargée plus généralement de l'aide à la facilitation des échanges, qui a été créée en février 2006, parallèlement à un mécanisme complémentaire séparé, dirigé par le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, et ayant pour mission d'évaluer les perspectives de financement de ces aides. Dans l'intervalle, les bailleurs de fonds se sont également engagés à augmenter les montants versés pour l'aide à la facilitation

⁵ Voir « Effective Aid for Trade: Local Accountability and Global Review », OCDE, COM/DCD/TD(2006)4.

des échanges⁶. La présente section fait le point rapidement sur ces nouveaux développements.

Encadré 2 : Le Cadre intégré

Créé en 1997, le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (CI) est un mécanisme de coopération interorganisation (réunissant le FMI, le Centre du commerce international, la CNUCED, le PNUD, la Banque mondiale et l'OMC) financé par des bailleurs de fonds bilatéraux et chargé de faciliter la coordination de l'assistance technique liée au commerce et de promouvoir une approche intégrée afin d'aider les PMA à augmenter leurs opportunités d'échanges commerciaux. Après des débuts relativement lents, la mission du CI a été réorientée en 2000 sur l'intégration de la dimension du commerce dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les plans économiques nationaux. Un Fonds d'affectation spéciale a été créé au moyen de contributions de donateurs pour financer des Études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) et certaines activités connexes. Les travaux ont commencé en mai 2001 dans les trois premiers pays, et une quarantaine d'EDIC ont été entreprises à ce jour ou attendent d'être approuvées. Ces études diagnostiques comprennent une évaluation complète des barrières au commerce et couvrent habituellement l'accès aux marchés, la politique commerciale, les transports, la facilitation des échanges et le cadre d'investissement, ainsi que la situation macroéconomique générale et une évaluation de l'environnement

Équipe spéciale du Cadre intégré

16. En partie pour donner suite à la recommandation des services de la Banque et du FMI, approuvée par le Comité du développement, sur le renforcement nécessaire du Cadre intégré, une équipe spéciale réunissant des bailleurs de fonds et des PMA a été constituée en octobre 2005 afin de mettre ces propositions en pratique⁷. L'Équipe spéciale du CI devait axer son travail sur les trois objectifs suivants : i) fournir un financement accru, prévisible et additionnel sur une base pluriannuelle ; ii) renforcer le Cadre intégré à l'intérieur des pays, y compris par une intégration du commerce dans les plans de développement et les stratégies de réduction de la pauvreté nationaux, par un suivi plus effectif des études diagnostiques sur l'intégration du commerce et par une coordination renforcée entre toutes les parties prenantes du CI ; et iii) améliorer la prise des décisions et la structure de gestion du CI pour assurer une fourniture effective et en temps voulu des ressources financières et programmes accrus.

⁶ En juillet 2005, la Commission européenne a ainsi annoncé une augmentation de 300 millions d'euros par an de son aide liée au commerce, qui portera celle-ci à 1 milliard d'euros par an, et que les États membres de l'UE se sont engagés à verser d'ici 2010. Un peu plus tard, le Royaume-Uni a indiqué qu'il prévoyait de tripler le montant de son aide à la facilitation des échanges qui atteindrait 100 millions de livres par an d'ici 2010. Le Japon s'est engagé à verser 10 milliards de dollars d'aide à la facilitation des échanges sur trois ans, et les États-Unis ont fait savoir qu'ils allaient doubler leur aide à la facilitation des échanges pour la faire passer à 2,7 milliards de dollars par an d'ici 2010.

⁷ L'Équipe spéciale du CI était présidée par Donald Stephenson, ambassadeur du Canada à l'OMC, et comprenait des représentants des PMA et bailleurs de fonds suivants : Bénin, Finlande, France, Italie, Japon, Lesotho, Népal, Norvège, Sénégal, Suède (Secrétaire), Royaume-Uni, États-Unis, Zambie et Commission européenne.

17. Au terme de consultations, y compris avec les services de la Banque et du FMI, l'Équipe spéciale a présenté ses recommandations au Comité directeur du CI à Genève, qui les a approuvées le 5 juillet 2006 (voir annexe I). Les principales recommandations portent sur :

- la création d'un nouveau secrétariat exécutif à Genève, administrativement installé au Secrétariat de l'OMC (tout en étant nettement séparé de lui), chargé de prendre les décisions opérationnelles, gérer le FMI d'affectation spéciale pour le CI et rendre compte à un Conseil composé de représentants des donateurs, des bénéficiaires et des organisations ;
- le financement par le CI d'un renforcement significatif des capacités dans chaque PMA bénéficiaire afin de les rendre mieux à même de gérer le processus du CI, notamment de savoir faire appel à des organisations du CI pour des études diagnostiques, des activités de renforcement des capacités, des études préparatoires aux projets et toutes autres activités entrant dans le champ d'application du CI ;
- l'objectif de financement de 400 millions de dollars sur une période initiale de cinq ans ;
- la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation (il n'existe pas actuellement de cadre unique, ce qui complique la mesure des résultats).

18. Ces recommandations tiennent compte des problèmes soulevés dans le document établi par les services de la Banque et du FMI sur l'aide à la facilitation des échanges et examiné par le Comité du développement à sa réunion de septembre 2005, ainsi que des principales suggestions et principes avancés par ces mêmes services au cours des consultations⁸. En revanche, l'Équipe spéciale n'a pas suivi la suggestion selon laquelle le CI devait être étendu aux pays en développement à faible revenu n'appartenant pas au groupe des PMA, bien qu'elle ait fait observer qu'un mécanisme du type du CI pourrait être utile à d'autres pays⁹. L'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce a également rappelé dans ses recommandations la nécessité d'instaurer un mécanisme similaire pour les pays exclusivement IDA ne faisant pas partie des PMA.

⁸ Ils concernent la nécessité pour la nouvelle structure de gouvernance de replacer les responsabilités, les incitations et les capacités d'intervention dans un cadre cohérent mettant à contribution tous les intéressés (bénéficiaires, bailleurs de fonds et organisations), et de s'efforcer, non seulement d'entreprendre des activités urgentes de renforcement des capacités et d'autres projets, mais aussi de garantir la cohérence des efforts déployés, quels que soient les organisations et les donateurs impliqués, pour aider les PMA à intégrer les réformes commerciales dans le cadre général de leurs politiques publiques.

⁹ À cet égard, dans une communication récente à l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce (WT/AFT/W/20, 21 juin 2006), le Guyana, le Honduras, la République kirghize, la Mongolie, le Nicaragua et Sri Lanka ont fait valoir que l'aide à la facilitation des échanges devait être accordée en priorité aux PMA et aux autres pays exclusivement IDA qui répondent aux conditions requises, faisant expressément référence au document du CD de septembre 2005.

19. Les services des deux institutions sont globalement satisfaits de l'orientation prise par le CI renforcé. Une condition essentielle pour améliorer l'efficacité du CI sera la prise en charge accrue des projets par les PMA et les bailleurs de fonds, et au vu de l'intérêt suscité chez les donateurs par les travaux de l'Équipe spéciale, on peut penser qu'ils seront davantage enclins à accorder des financements au CI renforcé. En même temps, les services de la Banque et du FMI ont également émis des craintes, partagées par l'Équipe spéciale et au sein des organes de direction du CI, sur la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés pour fournir un appui au niveau national, afin de faire le lien entre un Secrétariat indépendant basé à Genève à l'OMC et les équipes exécutant les programmes dans les pays. C'est l'efficacité sur le plan du développement qui doit prévaloir pour la structure choisie à Genève par les parties concernées (PMA et donateurs) pour le CI renforcé.

20. Pour la suite, des équipes de transition réunissant bailleurs de fonds, PMA et organisations sont en train d'être constituées afin d'apporter des contributions plus précises dans trois grands domaines : i) les questions institutionnelles, y compris le personnel à affecter au Secrétariat exécutif du CI ; ii) les questions de programmation et la définition de l'organisation à l'intérieur des pays ; et iii) le lancement du processus de reconstitution du FMI d'affectation spéciale du CI, dans l'optique d'un démarrage des opérations du CI renforcé d'ici janvier 2007.

Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce

21. Constituée en février 2006 conformément à la demande formulée dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong, l'Équipe spéciale de l'OMC chargée de l'Aide pour le commerce travaille à définir le périmètre de cette aide et ses relations avec les dimensions du développement du Cycle de Doha, et réfléchit à la mise en œuvre concrète de l'aide à la facilitation des échanges et aux mécanismes appropriés dans cette optique¹⁰. La question des montants nécessaires pour financer l'aide à la facilitation des échanges est examinée par le DG de l'OMC, Pascal Lamy, dans le cadre de consultations séparées. Bien que les donateurs aient fait part de leur intention d'allouer des sommes importantes à cette catégorie d'aide, elles restent pour l'instant essentiellement virtuelles.

22. Le rapport de l'Équipe spéciale a été examiné par le Conseil général de l'OMC le 27 juillet (voir la pièce jointe II). Il présente les arguments en faveur d'une aide à la facilitation des échanges, replace cette aide dans le contexte général du développement et contient une série de propositions sur les analyses à poursuivre et sur la concrétisation des processus. Il n'existait aucune définition unifiée de l'aide à la facilitation des échanges, et le rapport apporte à cet égard des éclaircissements bienvenus :

¹⁰ L'Équipe spéciale est composée de 13 membres : Barbade, Brésil, Canada, Chine, Colombie, États-Unis, Japon, Inde, Thaïlande, Union européenne et les coordinateurs du Groupe ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), du Groupe africain et du Groupe des PMA. Elle est présidée par Mia Horn af Rantzien, l'ambassadeur de Suède auprès de l'OMC.

- Les projets et programmes devraient être considérés comme relevant de l’Aide pour le commerce si les activités ont été identifiées comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire.
- Le périmètre de l’aide à la facilitation des échanges est donc large. Elle comprend l’assistance fournie en matière de politiques et de réglementations commerciales (y compris les formations, les analyses et l’appui institutionnel et technique), les activités de développement du commerce (notamment la promotion des échanges et des investissements, les services de soutien aux entreprises, le financement des échanges et d’autres activités), le développement des infrastructures physiques liées au commerce, le renforcement des capacités de production, et l’aide à l’ajustement lié au commerce.

23. Le vaste champ couvert par l’aide à la facilitation des échanges va augmenter la complexité des activités de suivi et d’évaluation. L’Équipe spéciale recommande qu’un organe de suivi soit constitué au sein de l’OMC, qui procéderait régulièrement à un examen d’ensemble à partir de rapports établis par différentes sources¹¹. Ces examens doivent être suivis par un débat annuel de l’aide à la facilitation des échanges organisé au Conseil général de l’OMC et destiné à orienter la politique suivie. Par ailleurs, une évaluation de l’aide à la facilitation des échanges — pour les donateurs et les bénéficiaires — doit être incluse dans les examens des politiques commerciales de l’OMC.

Encadré 3 : Principales recommandations de l’Équipe spéciale chargée de l’Aide pour le commerce¹²

Le rapport de l’Équipe spéciale stipule que l’aide à la facilitation des échanges doit être guidée par la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, qui s’applique à toutes les parties concernées (donateurs, organisations et bénéficiaires). L’Équipe spéciale recommande plus précisément, entre autres, de :

Renforcer l’identification des besoins au niveau national

- Mettre en œuvre les recommandations concernant un Cadre intégré renforcé.
- Étudier la nécessité d’établir un processus national analogue, mais financé séparément, pour les pays « exclusivement IDA » n’appartenant pas au groupe des PMA, si un tel mécanisme n’existe pas déjà ou s’il peut être amélioré.
- Appeler les organisations, les donateurs et les gouvernements à collaborer, dans les autres pays en développement, pour mettre en place des processus analogues s’ils n’existent pas déjà. Ces processus doivent être adaptés aux circonstances et aux besoins particuliers du pays concerné, en faisant fond sur ce qui existe déjà si cela est possible et approprié.
- Appeler les donateurs et les organisations, en concertation avec les banques et organisations régionales, à intensifier leurs efforts pour identifier les besoins régionaux, sous-régionaux et transfrontières, notamment ceux en rapport avec l’intégration régionale.

¹¹ Ces sources comprendraient les pays, les régions, les bailleurs de fonds, les organismes multilatéraux concernés, et le secteur privé.

¹² La liste complète des recommandations de l’Équipe spéciale chargée de l’Aide pour le commerce figure à la pièce jointe II.

Renforcer la « réponse » des donateurs

- Les bailleurs de fonds et les organisations doivent :
- Intégrer de manière plus effective les questions relatives au commerce et à la croissance dans la programmation de leur aide ;
 - Renforcer davantage leurs compétences dans le domaine commercial, sur le terrain et dans les capitales ;
 - Utiliser les processus d'évaluation des besoins (lorsqu'ils existent) et leurs résultats comme base de leur programmation ;
 - S'orienter vers une approche programmatique/sectorielle/budgétaire, s'il y a appropriation par le pays et intégration dans les stratégies de développement nationales, et s'il existe un système robuste de responsabilité financière.

Renforcer le lien entre les besoins et la réponse des donateurs*Au niveau national*

- Les pays bénéficiaires doivent intégrer le commerce dans leurs stratégies nationales, comme les DSRP, formuler des stratégies commerciales et proposer des projets prioritaires relatifs au commerce en vue d'un financement des donateurs.
- La répartition des responsabilités en matière de financement et d'exécution des projets et programmes d'aide à la facilitation des échanges devrait être assurée au moyen de mécanismes nationaux tels que les DSRP et les Groupes consultatifs, complétés, en cas de besoin, par une conférence des partenaires qui serait axée sur le soutien lié au commerce.

Au niveau régional

- Examiner l'utilité d'établir un comité régional d'aide à la facilitation des échanges, composé d'organisations et d'institutions financières sous-régionales et régionales, pour superviser la mise en œuvre des dimensions régionales et sous-régionales de l'aide à la facilitation des échanges, faire des rapport sur les besoins, les réponses et les incidences, et surveiller les activités de suivi et d'évaluation.

Au niveau mondial

- Renforcer le recueil et l'analyse de données sur les politiques commerciales et leur incidence, la facilitation du partage des connaissances et l'élaboration de lignes directrices. Le financement de ces activités doit être garanti.

Renforcer le suivi et l'évaluation

- Un examen périodique de l'aide à la facilitation des échanges devrait être effectué au niveau mondial par un organe de suivi, dans le cadre de l'OMC, sur la base des rapports émanant de différentes sources et dont les résultats seraient publiés, si possible, sur le site Web de l'OMC.
- Les donateurs devraient faire rapport sur les fonds consacrés à l'aide à la facilitation du commerce, sur la manière dont ils envisagent d'atteindre les objectifs cibles qu'ils ont annoncés en la matière, sur les catégories d'aide à la facilitation des échanges qui sont visées et sur les progrès accomplis en matière d'intégration du commerce dans leurs programmes d'aide.

24. Les recommandations de l'Équipe spéciale sont résumées dans l'encadré 3. Elles tentent de remédier le plus complètement possible aux points faibles et aux insuffisances qui existent tout le long du processus d'aide à la facilitation des échanges, que ce soit au niveau des bénéficiaires (« besoins »), des donateurs (« réponse ») ou du lien entre « besoins » et « réponses ». Les propositions suivantes en sont tirées :

- L'Équipe spéciale fait valoir que l'aide à la facilitation des échanges doit être guidée par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, qui s'applique

à toutes les parties concernées (donateurs, organisations et bénéficiaires)¹³. Elle souligne l'importance d'une appropriation et d'une conduite des initiatives par les pays, et la nécessité pour les gouvernements d'intégrer pleinement le commerce dans leurs stratégies de développement. Dans ce contexte, l'Équipe spéciale fait observer que, pour être efficace, une certaine sélectivité s'impose, et que l'aide à la facilitation des échanges doit donc aller en priorité aux pays pouvant présenter des résultats.

- L'Équipe spéciale recommande d'envisager la mise en place d'un processus national calqué sur le modèle du Cadre intégré, mais financé séparément, pour les pays exclusivement IDA n'appartenant pas au groupe des PMA, si de tels mécanismes n'existent pas encore ou peuvent être améliorés. Cette idée rejoint les recommandations énoncées dans le document conjoint de la Banque et du FMI examiné par le Comité du développement en septembre 2005.
- L'Équipe spéciale recommande de renforcer le diagnostic des besoins, l'évaluation des coûts des projets, la préparation des propositions de projets, et la coordination des réponses des donateurs sur le plan des questions régionales et transfrontières. La section IV présente des solutions possibles pour mettre en œuvre ces recommandations. L'Équipe spéciale recommande d'examiner la nécessité d'établir un comité régional de l'Aide pour le commerce afin de superviser et suivre la mise en œuvre de l'aide à la facilitation des échanges dans ce domaine. Les services de la Banque et du FMI estiment toutefois peu judicieux de créer un comité de ce type à l'OMC puisque, de par son mandat, cette institution ne s'occupe de l'aspect régional que sous l'angle des accords de libre échange. Le suivi des dimensions régionales et transfrontières de l'aide à la facilitation des échanges doit plutôt être assuré dans le cadre des activités générales de suivi de l'aide à la facilitation des échanges.

25. Le rapport lui-même s'abstient de fournir des recommandations concrètes pour la mise en pratique de ces propositions. L'Équipe spéciale recommande au Directeur général de l'OMC d'établir un groupe consultatif *ad hoc* chargé du suivi pratique de ces recommandations. Nous attendons les résultats de ces consultations.

26. Pour conclure, les services de la Banque et du FMI se félicitent des progrès réalisés à ce jour en matière d'aide à la facilitation des échanges ainsi que des meilleures perspectives qui s'offrent aujourd'hui d'obtenir davantage de financements dans ce domaine. Le rapport de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce constitue une bonne base pour faire avancer les choses. Les services des deux institutions souscrivent à la nécessité de suivre les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (harmonisation, alignement, appropriation par les pays et gestion axée sur les résultats). Pour être efficace, il importe de relier l'aide apportée à des stratégies de croissance viables,

¹³ Elle énonce des principes fondamentaux tels que l'appropriation par les pays, la responsabilité mutuelle, l'alignement de l'aide sur les stratégies de développement nationales, la coordination effective entre les donateurs, l'harmonisation de leurs procédures, le recours à des modalités d'aide fondées sur des programmes, la gestion axée sur les résultats, la transparence et des engagements pluriannuels et prévisibles.

d'exploiter les complémentarités existantes avec le secteur privé, et de veiller à ce que cette aide puisse être absorbée. Toutefois, des travaux complémentaires seront nécessaires pour mettre les recommandations de l'Équipe spéciale en pratique, plus particulièrement en ce qui concerne l'aide à apporter aux pays qui ne sont pas des PMA pour leur permettre de formuler des stratégies d'intégration du commerce, les mesures à prendre pour répondre aux besoins régionaux et multipays qui sont de plus en plus nombreux, et les mécanismes à mettre en place pour le suivi et l'évaluation des progrès et des résultats. Dans ce contexte, les services de la Banque et du Fond jugent important d'éviter de créer de nouveaux dispositifs institutionnels, dont l'intérêt n'est pas avéré, pour gérer et dispenser l'aide à la facilitation des échanges, et recommandent d'exploiter dans la mesure du possible les structures de coordination des donateurs qui existent déjà.

C. Point sur les initiatives du FMI et de la Banque mondiale en matière d'aide à la facilitation des échanges

27. Comme il en a été fait état dans le Communiqué du Comité du développement de l'an passé, la Banque et le FMI ont œuvré activement en faveur d'une issue ambitieuse des négociations multilatérales actuelles et ont élaboré différentes initiatives visant à aider les pays à prendre des mesures d'ajustement et tirer parti des possibilités offertes par l'ouverture accrue des échanges mondiaux. À l'échelon des pays, les services des deux institutions ont intensifié leur appui aux réformes liées au commerce, sous la forme d'études diagnostiques, de concertations sur les actions possibles, d'aides financières et d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités (voir le tableau 1 et l'encadré 4). Le nombre de pays bénéficiant de cet appui est en augmentation. Le travail accompli par les deux institutions dans ce domaine n'est pas lié ou subordonné aux négociations de Doha, mais se fonde sur les arguments présentés à la section III.A. On s'attend toutefois à ce que la demande d'aide auprès de la Banque et du FMI augmente davantage après la conclusion du Cycle de Doha.

28. Le FMI a poursuivi ses échanges de vue sur la politique commerciale avec les pays membres dans le cadre des consultations au titre de l'article IV et des programmes financés par le FMI mais la gamme des instruments d'aide s'est élargie ces dernières années. Conformément à la décision adoptée par le Conseil des Administrateurs du FMI en novembre 2005, les initiatives du FMI couvrent :

- l'aide financière à l'ajustement du FMI, complétée par le Mécanisme d'intégration commerciale (MIC) et le recours possible aux tranches flottantes pour appuyer les réformes commerciales dans les programmes financés par le FMI. En juillet 2006, Madagascar est devenu le troisième pays à solliciter une aide au titre du MIC, après le Bangladesh et la République dominicaine en 2004 et 2005, respectivement. Le total des fonds débloqués pour les trois pays dans le cadre du MIC s'est élevé à 175 millions de dollars, plus 129 millions qui pourraient être tirés en cas d'aggravation des coûts d'ajustement. Plusieurs dispositifs ordinaires du FMI sont actuellement utilisés pour fournir une aide à l'ajustement aux pays engagés dans des réformes commerciales nationales. Jusqu'ici, il n'y a eu aucune demande de mise en

œuvre des tranches flottantes dans le cadre des aides à l'ajustement commercial allouées par le FMI ;

- l'aide au diagnostic et les concertations sur les actions à mener. Des évaluations ont été conduites dans plusieurs pays sur les effets de la libéralisation des échanges en termes de revenu, accompagnées de conseils sur les mesures à prendre pour les atténuer, principalement dans le cadre des consultations au titre de l'article IV. L'encadré 4 présente quelques études diagnostiques réalisées dans ce domaine. Le FMI a mené des consultations à haut niveau avec les pays des Caraïbes, en se fondant sur une analyse de l'ampleur et des conséquences macroéconomiques de l'érosion des préférences dans les industries sucrière et bananière, et joue un rôle de facilitateur dans des discussions sur l'intégration régionale au Maghreb, et sur la politique commerciale dans les pays du Programme de coopération économique régionale en Asie centrale (CAREC) ;

Encadré 4 : Quelques exemples d'activités d'analyse de la Banque et du FMI

Les ministres des Finances de dix pays des Caraïbes se sont réunis à Washington lors des Réunions de printemps 2006 pour examiner les évaluations réalisées par le FMI sur les effets de l'érosion des préférences dans les secteurs du sucre et de la banane. Les résultats des simulations semblent montrer que l'érosion de ces préférences aura un impact important sur un nombre relativement restreint de pays de la région Caraïbes. Au cours des prochains mois, des discussions seront organisées au niveau régional et national à propos des besoins d'ajustement et de financement.

En novembre 2005, les services de la Banque mondiale ont publié une étude diagnostique sur l'intégration du commerce au Kenya, qui a mis en évidence l'impact majeur que la mauvaise qualité des transports et les conditions défavorables au commerce avaient sur la compétitivité des exportations. L'étude a souligné qu'une amélioration des axes terrestres et maritimes le long du corridor Nord qui relie le port de Mombasa à Nairobi, à l'intérieur du Kenya, à l'Ouganda, au nord de la RDC et au Rwanda, non seulement augmenterait la compétitivité commerciale du Kenya, mais aurait aussi d'importants effets bénéfiques pour les pays voisins du fait de la diminution des coûts de transport et des temps de transit.

Les résultats de cette analyse ont été largement pris en compte pour l'élaboration du Projet de facilitation du commerce et des transports en Afrique de l'Est, un projet récemment approuvé par la Banque mondiale qui porte sur un montant de 200 millions de dollars et concerne 4 pays : le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda et le Rwanda. Ce projet vise à améliorer les transports et la logistique sur les grands corridors en abaissant les barrières non douanières et en diminuant l'incertitude sur les temps de transit. Il comprend une composante d'investissements destinée à améliorer les infrastructures portuaires de Mombasa et Dar-es-Salaam et une composante d'appui institutionnel dans l'optique de renforcer l'Accord de transit du corridor Nord conclu entre le Kenya et les pays des Grands lacs.

D'après les simulations réalisées par les services du FMI sur l'impact budgétaire possible de la baisse des droits de douane selon différents scénarios envisageables sur l'issue des négociations de Doha, il semblerait que moins de 10 % des pays en développement seraient confrontés à un impact budgétaire supérieur à 1 % du PNB. L'assistance technique du FMI peut aider ces pays à élaborer des mesures de compensation budgétaire pour contrebalancer la disparition de certaines recettes due aux obligations découlant du Cycle de Doha ou d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux.

Le FMI a été invité à servir de facilitateur dans des consultations régionales sur les actions possibles entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Une première conférence s'est tenue à Alger en novembre 2005 sur le thème de la facilitation du commerce. Les participants ont adopté un programme de travail axé sur l'harmonisation des réglementations commerciales et l'élimination des distorsions commerciales, la poursuite de la simplification et de la baisse des droits de douane, la réforme des procédures douanières, la rationalisation du traitement des

- la prise en compte plus systématique des questions de commerce et de facilitation des échanges dans les activités d'assistance technique relatives aux douanes et aux réformes fiscales. En dehors des missions d'assistance technique menées dans ces domaines, le projet le plus important qui ait été mené l'année dernière a été un programme commun Banque mondiale-FMI-Organisation mondiale des douanes (OMD) destiné à favoriser l'issue favorable des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges et à répondre aux préoccupations des pays en développement membres de l'OMC. Les services des trois institutions travaillent ensemble sur un programme de sept missions d'étude, afin d'évaluer les coûts probables de l'application d'un accord de facilitation du commerce, et participent également à des ateliers et séminaires régionaux. Le travail accompli par la Banque et le FMI dans le cadre de ce projet servira par ailleurs à des études futures sur la réorientation éventuelle de l'assistance technique fournie en matière d'administration douanière, notamment les actions prioritaires à court et moyen terme, et permettra de mieux comprendre les interactions existantes entre les travaux menés sur la facilitation du commerce à l'OMC, le Cadre intégré et l'initiative d'aide à la facilitation des échanges.

29. En dehors de son important programme d'études et de sensibilisation en rapport avec le Cycle de Doha, la Banque mondiale a continué l'année dernière d'axer ses efforts sur le renforcement de la dimension du commerce dans les consultations et les programmes engagés au niveau régional et national sur la problématique générale de la croissance¹⁴. Elle a notamment à son actif des études relatives à l'impact du commerce sur la pauvreté, la croissance et la diversification des exportations, des études diagnostiques portant aussi bien sur les stratégies commerciales dans leur globalité que sur des aspects précis de la sphère des échanges, par exemple des analyses de la chaîne de valeur pour des produits et des marchés particuliers, ainsi que des activités d'assistance financière et technique. L'élaboration et la mise en œuvre de ce programme tiennent compte et bénéficient déjà des leçons et recommandations formulées par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) dans son rapport sur le commerce (voir l'annexe II)¹⁵. Plus précisément, la Banque a travaillé sur les domaines suivants :

- À l'échelon national et régional, le nombre d'études diagnostiques sur le commerce, en forte augmentation depuis environ quatre ans, continue de progresser rapidement.

¹⁴ Les principales composantes de ce programme d'études et de sensibilisation ont été le programme commun Banque mondiale-FMI-OMD à l'appui des négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce, ainsi que le partage de nouveaux savoirs et informations par la publication et la diffusion de quatre ouvrages : « Trade, Doha and Development—A window into the Issues » ; « Poverty and the WTO—Impacts of the Doha development Agenda » ; « Agricultural Trade Reform and the Trade Development Agenda » ; et « The WTO and Agriculture—Critical Perspectives on the Global Trading System and the WTO ».

¹⁵ Le rapport peut être consulté à l'adresse : <http://www.worldbank.org/ieg/trade>.

Au cours de la seule année dernière, la Banque a réalisé des études diagnostiques sur le commerce pour plus de 20 pays, (c'est-à-dire des analyses complètes de la politique commerciale des pays ainsi que de leurs atouts et de leurs points faibles dans l'arène internationale). La Banque dispose à présent d'informations et d'analyses concernant la plupart des pays, sur lesquelles elle peut s'appuyer dans les consultations qu'elle mène pour intégrer le commerce dans les programmes nationaux. Le travail de diagnostic de la Banque se répartit en quatre grandes catégories : a) des diagnostics complets dans les pays pour lesquels on disposait d'informations incomplètes ou trop anciennes et qui ne sont pas bénéficiaires au titre du Cadre intégré¹⁶ ; b) des diagnostics complets dans le cadre du CI¹⁷ ; c) des diagnostics plus ciblés¹⁸ ; et d) des études régionales.

- Les prêts de la Banque liés au commerce ont sensiblement augmenté par rapport à la fin des années 90 et au début des années 2000 où ils restaient très modestes. Pour l'exercice 06, ils ont atteint quelque 1,6 milliard de dollars, après les 1,1 milliard et 1,3 milliard de dollars des exercices 05 et 04, respectivement, et ont été multiplié par près de trois par rapport à l'exercice 03 où ils n'avaient pas dépassé 566 millions de dollars (voir l'annexe I). Cette forte croissance est en grande partie imputable au financement par la Banque d'infrastructures liées au commerce en Afrique et en Amérique latine. L'exercice 06 a été marqué notamment par le lancement d'importants projets régionaux en Afrique, tels que le Projet de facilitation du commerce et des transports en Afrique de l'Est, le Projet pour la sûreté et la sécurité des transports aériens en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, et le Projet de pool énergétique ouest-africain.
- Les prêts à l'appui de la politique de développement (DPL) consentis au cours de l'exercice 06 ont financé au moins certains volets des réformes commerciales engagées par le Burkina Faso, le Ghana, Madagascar, le Mali, la Tanzanie et le Rwanda en Afrique, ainsi que le Bangladesh, la Colombie, El Salvador, la Géorgie, le Mexique, l'Ukraine et le Viet Nam. Bien que très positive, cette évolution reste en deçà de ce qui pourrait être fait pour renforcer les interactions entre commerce et croissance dans beaucoup de pays et pour mettre en œuvre, grâce aux DPL, des stratégies plus complètes de stimulation de la croissance et de la compétitivité. La direction de la Banque est résolue à agir dans ce sens (voir l'annexe II).

¹⁶ Parmi les pays récemment étudiés, on peut citer l'Équateur, le Kenya, Maurice, le Mexique, la Mongolie, le Pérou, le Nigéria et le Pakistan.

¹⁷ Font partie des pays récemment étudiés : l'Angola, le Burkina Faso, la RDP lao, le Rwanda, le Sierra Leone, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie.

¹⁸ Ces analyses ont porté par exemple sur le commerce et la pauvreté dans le contexte des réformes du secteur du coton pour le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, sur le commerce des services pour Maurice et la Zambie, et sur les coûts générés par un éventuel accord de l'OMC sur la facilitation des échanges pour l'Égypte, le Paraguay, le Rwanda, le Sénégal et Sri Lanka.

- Le renforcement des capacités a un rôle important à jouer dans ce domaine, c'est pourquoi l'Institut de la Banque mondiale a continué d'élargir notablement ses programmes en matière de commerce. Fort de partenariats solides avec des institutions locales, régionales et internationales, l'Institut de la Banque mondiale a assuré ou participé à 64 programmes de formation au cours de l'exercice 06, qui ont concerné plus de 3 000 participants du monde entier, sur des sujets tels que l'adhésion à l'OMC (Russie et Viet Nam), la politique commerciale dans le contexte des accords bilatéraux (Égypte et Thaïlande), le commerce agricole (pays méditerranéens et Afrique) et l'intégration régionale (Afrique de l'Est et Afrique australe).

Tableau 1. Instruments d'aide à la facilitation des échanges proposés par le FMI et la Banque mondiale

Type d'aide	FMI	Banque mondiale
Aide financière	<ul style="list-style-type: none"> Aides traditionnelles du FMI Mécanisme d'intégration commerciale (MIC) faisant partie des aides traditionnelles du FMI Tranches flottantes Facilité de protection contre les chocs exogènes 	<ul style="list-style-type: none"> Prêts d'investissement Prêts d'aide à une politique de développement (appui budgétaire)
Études	<ul style="list-style-type: none"> Érosion des préférences Recettes fiscales et libéralisation du commerce Vulnérabilités de la balance des paiements liées au commerce 	<ul style="list-style-type: none"> Compétitivité nationale et croissance des exportations Incidence des réformes du commerce mondial Commerce et pauvreté Facilitation des échanges et logistique Normes Commerce des services
Aide au diagnostic et à l'analyse, et dialogue sur les actions à mener	<ul style="list-style-type: none"> Élaboration d'une réforme commerciale Incidence d'une baisse des droits de douane sur le budget Évaluation et gestion de l'érosion des préférences et de l'évolution des termes de l'échange pour les denrées alimentaires Conséquences de la libéralisation des services financiers sur le dispositif de réglementation et de surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> Études diagnostiques sur l'intégration du commerce (CI) Rapports sur la croissance et la compétitivité des pays Mémoires économiques sur les pays (parties axées sur le commerce) Audits de facilitation des échanges et des transports/analyse de la chaîne de valeur Évaluation des normes et stratégie Évaluations du climat de l'investissement Études sur le commerce des services dans les pays
Assistance technique/renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> Refonte de la fiscalité pour tenir compte de la disparition de certaines recettes fiscales Réforme de l'administration douanière / facilitation des échanges 	<ul style="list-style-type: none"> Aide aux négociations sur la facilitation des échanges Aide à l'adhésion à l'OMC Actions de renforcement des capacités organisées par le WBI : <ul style="list-style-type: none"> Services Commerce et pauvreté Commerce agricole

		Outils d'analyse (WITS) Régionalisme Normes
--	--	---

Maurice : Un exemple de collaboration de la Banque et du FMI en matière d'aide à la facilitation des échanges et d'ajustement

30. Maurice est un exemple de pays où la Banque mondiale et le FMI travaillent ensemble, en faisant appel à leurs domaines de spécialité respectifs, pour aider l'État à obtenir une aide à la facilitation des échanges. Il montre comment les services des deux institutions sont capables de répondre à la demande des autorités nationales. Étant un pays à revenu intermédiaire, Maurice n'a pas accès à des mécanismes tels que le Cadre intégré, qui permettent de bénéficier de services de diagnostic et de l'aide coordonnée de plusieurs bailleurs de fonds sur des priorités liées au commerce. Ce pays est pourtant soumis à des chocs externes majeurs du fait de l'érosion des préférences sur le marché du sucre et des textiles ainsi que de la hausse des cours du pétrole, qui viennent s'ajouter à un environnement macroéconomique déjà défavorable caractérisé par un déclin de la croissance et une aggravation de la dette publique. Le gouvernement a réagi en s'engageant dans un ambitieux programme de réformes économiques, notamment de libéralisation du commerce, afin de sortir le pays d'une situation de dépendance par rapport à ses anciens marchés préférentiels, pour en faire un acteur compétitif du commerce international, y compris dans les services.

31. À la demande du Gouvernement de Maurice, les services de la Banque et du FMI ont fourni une aide substantielle sous la forme d'analyses et d'assistance technique, afin d'identifier les éléments centraux d'un programme de réformes. Le FMI a conseillé le Gouvernement sur les mesures budgétaires devant constituer le cœur du processus de restructuration, tout en renforçant la protection sociale. La Banque mondiale a examiné la manière dont Maurice pourrait améliorer sa compétitivité commerciale en abaissant et simplifiant ses droits de douane, en réformant sa fiscalité et sa réglementation de façon à encourager les investissements et à exploiter de nouvelles sources de croissance future, tout en protégeant les revenus les plus faibles pendant le processus de transition et en offrant de nouvelles opportunités aux personnes sans emploi. Par ailleurs, un consultant rémunéré par le FMI aide également les autorités à élaborer une politique monétaire et financière. Les services de la Banque et du FMI travaillent avec Maurice à identifier des bailleurs de fonds potentiellement prêts à soutenir l'initiative d'aide à la facilitation des échanges.

32. Les autorités ont demandé au FMI et à la Banque mondiale d'évaluer leur stratégie de réforme en vue de mobiliser des aides financières auprès de donateurs en profitant du contexte actuel favorable à la facilitation du commerce. Maurice prévoit de présenter son programme de réforme économique en marge des Assemblées annuelles à Singapour. Les pouvoirs publics ont demandé à la Banque, dans le contexte de l'aide à la facilitation des échanges, de lui fournir un appui technique et financier par un ensemble de prêts-programmes et de projets d'infrastructures.

IV. EXAMEN DES MÉCANISMES D'APPUI À DES PROJETS RÉGIONAUX/MULTIPAYS¹⁹

33. Dans leur rapport sur l'aide à la facilitation des échanges présenté en septembre 2005, les services de la Banque et du FMI ont soulevé la question de savoir si les instruments et mécanismes en place permettaient d'exploiter le potentiel d'une coopération régionale. Comme cela avait été souligné à l'époque, il y avait un risque de sous-investissement dans les initiatives multipays ou régionales si l'on restait focalisé sur des DSRP strictement pilotés sur les pays ou sur des processus de développement nationaux. Coordonner les efforts des pays suppose de faire un état des lieux pour aider les pouvoirs centraux à identifier les domaines dans lesquels une coopération régionale serait très bénéfique, que ce soit en matière de politique publique ou d'infrastructures (y compris des mécanismes permettant d'atteindre des objectifs purement nationaux). Mais ce travail d'analyse et d'identification constitue en soi un bien public soumis aux aléas de l'action collective, tout comme le financement de ces programmes. Cette section examine rapidement l'intérêt potentiel de la coopération régionale, les raisons pour lesquelles elle risque d'être négligée, les structures et les instruments existants en la matière, et les solutions possibles pour accroître l'aide qui y est consacrée²⁰.

34. L'analyse conduite dans cette section aboutit à la conclusion que la coopération régionale sur des projets liés au commerce peut contribuer à améliorer la compétitivité de pays à faible revenu par des voies qui seraient impossibles, ou moins efficaces, avec des interventions de portée purement nationale. Néanmoins, instaurer une coopération régionale en matière d'infrastructures ou de réglementation liée au commerce n'est pas si facile, comme en témoignent les nombreux exemples d'initiatives d'intégration régionale parties à vau-l'eau. Les pays sont en effet dans l'incertitude quant à la répartition des bénéfices attendus, et peuvent craindre que les coûts de mise en œuvre soient déséquilibrés et que des avantages soient obtenus par certains sans contrepartie pour les autres. Même dans l'UE — organisation dotée d'institutions supranationales et de mécanismes financiers qui permettent aux régions plus pauvres de recevoir des transferts en partie destinés à fournir des biens publics régionaux — la coopération ne va pas de soi.

35. Pour que les pays en développement à faible revenu soient mieux à même d'exploiter le potentiel d'une coopération régionale, il importe d'appuyer des projets régionaux (multipays) en finançant par des dons les aspects de la coopération régionale qui risqueraient sinon de ne pas se voir accorder une aide financière suffisante, par exemple les activités d'identification, d'analyse de faisabilité et du rapport coûts/avantages, les consultations et le processus de concertation, et l'assistance technique et le renforcement des capacités pour les organismes nationaux et régionaux concernés. Outre le financement de ces activités « en

¹⁹ Cette section se fonde sur des analyses réalisées par les services de la Banque mondiale.

²⁰ L'analyse présentée dans cette section repose sur des entretiens et des consultations menés avec des personnels travaillant sur des projets régionaux et multipays à la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Commission européenne, et a tiré parti de contacts établis et d'éléments d'information obtenus auprès d'agents opérationnels de la Banque mondiale basés dans les différentes régions où des projets multipays ont été engagés.

amont », il serait peut-être également justifié de cofinancer, toujours par des dons, des projets régionaux destinés à résoudre les problèmes de coordination et remédier à l'incapacité des pays à intégrer comme il convient les coûts et les avantages des investissements régionaux. Tout mécanisme mis en place pour améliorer l'aide à la coopération régionale devra être fondé sur une demande, les projets proposés étant soutenus par les pays concernés, et être ouvert à n'importe quel organisme d'exécution.

A. Importance de la coopération régionale

36. Par « coopération régionale », nous entendons ici à la fois la coopération en matière de politique réglementaire liée au commerce (c'est-à-dire l'« intégration » des mesures de politique publique qui entraînent une fragmentation des marchés ou diminuent leur contestabilité, par exemple les normes d'hygiène et de sécurité pour les produits) et la coopération sur des projets d'infrastructures ayant des retombées positives dans plusieurs pays. Les deux sont étroitement liées : pour que des investissements régionaux dans des infrastructures produisent tous leurs effets, des réformes peuvent être nécessaires pour supprimer les obstacles qui freinent l'intégration du marché régional. Et lorsqu'on investit dans des infrastructures régionales, le résultat risque de ne pas être optimal si, par exemple, les investissements renforcent les détournements d'échanges induits par des accords commerciaux régionaux discriminatoires, au lieu d'amplifier les effets positifs de politiques non discriminatoires et de droits de douane faibles²¹.

37. Une coopération peut s'instaurer dans le contexte d'accords formels d'intégration régionale, mais pas nécessairement. La coopération régionale prend souvent place en dehors du cadre de ces accords formels (voir les exemples de coopération en matière d'infrastructures présentés dans l'encadré 6). Nous allons donc nous intéresser aux mécanismes les plus propices à l'établissement d'une coopération entre les pays dans le domaine de la politique publique et des infrastructures, et non aux meilleurs moyens de favoriser l'application d'accords d'intégration régionale ou le bon fonctionnement de communautés économiques régionales.

38. La coopération régionale peut avoir des effets bénéfiques majeurs, en particulier pour les pays très pauvres, petits et enclavés. Un pays qui veut exporter doit être compétitif, or, le fait de coopérer avec les pays voisins dans le domaine des infrastructures et de la politique publique (harmonisation, reconnaissance mutuelle, adoption de dispositifs réglementaires communs) peut contribuer à réduire les coûts commerciaux. Les pays enclavés — la liste des pays à faible revenu en comprend plus d'une vingtaine — peuvent être tributaires de leurs voisins pour avoir accès à des liaisons commerciales et des axes de transport vitaux. La mise en place d'un corridor de transport reliant plusieurs pays peut permettre de réduire les coûts

²¹ Pour porter des fruits, la coopération régionale doit améliorer la compétitivité des pays sur le marché mondial, et non favoriser des activités débouchant essentiellement sur la création de blocs fermés et générant des coûts pour d'autres pays en développement qui feraient les frais d'un détournement des échanges. Les accords d'intégration régionale conclus dans ce deuxième but ne sont généralement pas parvenus à apporter des avantages économiques durables à leurs membres et ont porté préjudice à des pays non membres.

du commerce, tant directement qu'indirectement en rendant tous les pays concernés plus intéressés par la surveillance des « performances » du corridor. Les barrières non douanières représentent un obstacle majeur pour les négociants dans les pays en développement à faible revenu (lourdeurs administratives, corruption, fiscalité intérieure et réglementations). Ces questions peuvent être difficiles à aborder au niveau des gouvernements nationaux, et la coopération internationale peut alors être un moyen d'attirer l'attention politique dessus.

39. Une étude récente de la Banque mondiale utilisant des données publiées dans *Doing Business in 2006* (le temps moyen nécessaire à un conteneur de 20 pieds contenant la même marchandise pour aller d'une usine située dans la principale ville industrielle à un navire stationné dans le port le plus accessible), montre que chaque journée de retard diminue le volume des exportations de plus de 1 % en moyenne. Les retards ont un impact encore plus important sur les exportations de marchandises à durée de vie limitée, comme les denrées agricoles périssables. À titre d'exemple, si l'Ouganda réduisait son temps de trajet usine-navire, actuellement de 58 jours, pour le ramener à 27 jours (la médiane mondiale), ses exportations progresseraient de 31 % selon les prévisions. Exprimé différemment, cela revient à dire que l'Ouganda réduirait de 2 200 km la distance qui le sépare de ses principaux partenaires commerciaux, ce qui correspond aux deux tiers de la distance entre Kampala et Le Caire. L'absence de frontière littorale ajoute en moyenne 19 jours de temps de transport pour les exportations et 25 jours pour les importations. Le problème est dû en partie aux nombreux points de contrôle dans les pays, qui augmentent les coûts de transport tant à l'intérieur qu'au niveau international. La route reliant Lomé à Ouagadougou est ainsi ponctuée de quelque 34 points de contrôle, soit un tous les 25 km.

40. Ce problème de coût affecte directement la compétitivité des pays enclavés sur les marchés mondiaux. Du fait de sa dimension régionale, il doit être résolu par une coopération avec les pays voisins pour diminuer les coûts. Les effets négatifs des frontières nationales sur le commerce sont bien documentés : même lorsque les échanges ne sont pas soumis à des restrictions formelles telles que des droits de douane, les estimations les plus récentes semblent montrer que les différences entre les réglementations réduisent les échanges d'un facteur six par rapport au commerce intérieur. Chaque frontière supplémentaire à traverser augmente les coûts de mise en conformité. La coopération régionale peut abaisser les coûts et améliorer la compétitivité mondiale des exportateurs en éliminant les doubles emplois, en générant des économies d'échelle du fait de la répartition des coûts fixes liés au respect de la réglementation et à d'autres services sur un plus grand territoire, et en stimulant la concurrence. Les petits États insulaires, par exemple les pays du Pacifique et des Caraïbes, connaissent également de graves difficultés qui pourraient être atténuées par une coopération régionale. Ils ont à supporter des coûts commerciaux plus importants en raison du prix élevé des transports maritimes et aériens et du prix élevé des télécommunications. Toutefois, dans le cas des États insulaires, les besoins d'infrastructures régionales sont souvent assez différents de ceux des pays enclavés et tournent davantage autour de la réalisation d'économies d'échelle que d'accès à des réseaux de transport.

41. La coopération régionale ouvre d'immenses possibilités pour ce qui est de remédier au manque de capacités des pays pauvres et de réaliser des économies d'échelle. Les Études diagnostiques sur l'intégration commerciale conduites récemment au niveau des PMA

donnent de nombreux exemples de domaines où la coopération régionale permettrait d'apporter une réponse aux coûts et contraintes affectant les échanges. Il s'agit par exemple de la coopération sur les normes de produits et les dispositifs de certification et d'agrément ; des liaisons et politiques de transport (ex. : des restrictions concernant le cabotage) ; et de l'harmonisation des douanes. En dehors des transports et de la facilitation des échanges, le champ d'intervention possible de la coopération régionale est également très étendu, à commencer par l'électricité et les télécommunications. Dans tous ces secteurs de services, la coopération régionale peut concerner l'harmonisation des réglementations, l'élaboration de dispositifs d'agrément communs ou la reconnaissance mutuelle des qualifications, mais aussi des institutions régionales pour appliquer et faire appliquer des normes communes.

42. La coopération régionale en matière d'infrastructures et de politiques liées au commerce se heurte à un certain nombre de difficultés. Il faut en particulier trouver des projets communs possibles qui profiteront à tous les pays participants, parvenir à un accord sur la répartition des coûts et des avantages entre tous les pays, obtenir un financement pour le projet, élaborer et appliquer des mesures d'accompagnement nécessaires, à l'échelon national et régional, et mettre en place des organes de gestion qui fonctionnent bien, notamment des organismes de réglementation régionale là où cela est nécessaire (encadré 5).

Encadré 5 : Avantages et difficultés de la coopération régionale

Lorsqu'on a affaire à un projet de coopération régionale, les investissements réalisés par chaque pays ont la particularité de profiter aussi aux partenaires commerciaux de la région. Ce type de projet a souvent pour objectif de fournir des biens publics régionaux tels que l'harmonisation des réglementations financières ou la reconnaissance mutuelle des normes de produits. Le problème est que les pays sont tentés de profiter des avantages tout en contribuant le moins possible. C'est l'une des raisons pour lesquelles les institutions régionales chargées d'administrer les projets multipays souffrent souvent d'un déficit de financement de la part des pays participants. En principe, on pourrait compenser en répartissant les investissements et les coûts de fonctionnement entre les pays en fonction des avantages qu'ils vont en tirer. Mais compte tenu du degré d'incertitude important de la répartition estimée des bénéfices, il est généralement difficile de parvenir à un accord sur une formule de partage des coûts, et dans beaucoup de cas, il peut s'avérer difficile d'empêcher ceux qui n'assument pas leur part des coûts de profiter des retombées positives de l'investissement.

Même en l'absence de « profiteurs », la coopération régionale peut se heurter à des problèmes de coordination. Prenons le cas d'une autoroute reliant des villes de part et d'autre d'une frontière internationale, qui va être utile aux deux pays : si un seul des deux pays construit la route de son côté de la frontière, l'investissement risque d'être de peu d'utilité. Bien que les transferts et les redevances payées par les usagers puissent en principe résoudre les questions de répartition, en pratique, la coordination des investissements correspondants dans les deux pays a des coûts de transaction, et la réalisation d'un projet régional peut être bloquée par le fait que les pays n'ont pas les mêmes priorités, que des incertitudes subsistent au niveau montant global des coûts et des répercussions positives, leur répartition, et que les pays ne sont pas d'accord sur le partage des coûts. En outre, plus le nombre de pays impliqués augmente, plus les problèmes de coordination se compliquent. On en fait aujourd'hui l'expérience avec le Projet de système de câble sous-marin pour l'Afrique orientale (EASSy), destiné à fournir à 22 pays africains une liaison de télécommunications à haut débit. Si l'on veut garantir le libre accès au câble — pour permettre à la concurrence de minimiser les prix et pour exploiter la capacité au maximum — il sera nécessaire de mettre en place un cadre régional de réglementation et obtenir de chaque pays qu'il applique les mêmes mesures.

Un dernier handicap auquel la coopération régionale est confrontée vient des instruments qui existent pour l'accompagner. Comme cela est développé ci-après, ces instruments ont tendance à être à caractère national, et à nécessiter un ensemble de prêts, de crédits ou de dons particuliers pour chaque État. Les coûts de transaction

associés peuvent être élevés. Ils risquent de constituer un frein à la réalisation d'un projet et d'en augmenter substantiellement le coût global (voir par. 44).

B. Instruments d'aide à la coopération régionale

43. De nombreuses initiatives de coopération régionale liée au commerce existent à travers le monde, à des degrés divers d'ambition et de succès. De par son envergure, l'UE constitue à ce jour l'expérience d'intégration régionale la plus remarquable. Les mécanismes d'aide à la coopération régionale et à l'intégration des marchés sont beaucoup moins développés dans les autres régions du monde, tant du point de vue des institutions chargées d'encourager la coordination, d'aider et de suivre la mise en œuvre, que de l'ampleur des moyens alloués à des projets multipays — bien que cela s'explique en partie par le caractère plus modeste des objectifs d'intégration de la plupart des accords d'intégration régionale et des communautés économiques régionales. En outre, le volume des financements affectés à des projets régionaux n'est pas aussi important que dans l'UE. Les projets régionaux, ou multipays, représentent généralement une petite part — allant de 2 à 6 % — du portefeuille des banques régionales de développement²². La composante « commerce » des nouveaux prêts accordés par la Banque mondiale à des projets régionaux pour les exercices 05 et 06 s'est élevée à 136,6 millions de dollars et 378,9 millions de dollars, respectivement, soit 0,6 et 1,6 % du total des prêts. L'annexe III présente quelques-unes des structures mises en place dans les régions en développement en vue de faire avancer la coopération régionale dans le domaine de la politique publique et des infrastructures, et donne des exemples de l'appui fourni par la communauté du développement à ces initiatives de coopération²³.

44. Les banques de développement, qu'il s'agisse des banques régionales de développement ou de la Banque mondiale, interviennent presque exclusivement à l'échelon national pour appuyer des projets multipays. L'expérience semble montrer que des projets régionaux de grande envergure peuvent être financés si les gouvernements décident qu'ils constituent une priorité, s'ils ont la capacité d'emprunt nécessaire et si les problèmes potentiels de répartition des coûts et des avantages d'un projet peuvent être résolus (encadré 6). Toutefois, les prêts pour des projets régionaux touchant aux échanges sont peu répandus à cause des difficultés rencontrées pour obtenir un accord entre pays et des garanties suffisantes en ce qui concerne les prêts multipays. À cela s'ajoute le problème du remboursement des prêts et des crédits : les prêts ne peuvent être consentis qu'à des entités régionales solvables disposant de revenus, à moins que l'obligation de remboursement ne soit assumée par les États membres. Beaucoup d'organisations régionales importantes n'ont pas de revenus et dépendent des contributions financières de leurs États membres — dont le budget est très limité lorsqu'il s'agit de pays à faible revenu — ou des dons de bailleurs de fonds. Plus fondamentalement, un problème majeur inhérent aux projets régionaux est qu'il

²² Le pourcentage est le plus élevé pour la Banque de développement des Caraïbes.

²³ Compte tenu des restrictions liées à la longueur du document et du nombre très important d'accords d'intégration régionale et de communautés économiques régionales ainsi que des institutions chargées d'accompagner les initiatives prises en matière de coopération régionale, les informations figurant à l'annexe III ont purement valeur indicative.

faut moins s'attendre à ce qu'ils s'intègrent dans les plans nationaux de développement, par manque de coordination.

45. Coordonner les efforts des pays suppose de faire un état des lieux pour aider les pouvoirs centraux à identifier les domaines dans lesquels une coopération régionale serait très bénéfique, que ce soit en matière de politiques publiques ou d'infrastructures (y compris des mécanismes permettant d'atteindre des objectifs purement nationaux). Mais ce travail d'analyse et d'identification est lui-même soumis aux aléas de l'action collective. Résoudre les problèmes de coordination et de manque de capacités est difficile à financer par un emprunt. Dans l'UE par exemple, les dons alloués pour trouver des projets intéressants et travailler à l'intégration des politiques publiques contribuent pour beaucoup à obtenir un consensus sur la fourniture de biens publics régionaux. En l'absence de telles ressources « en amont » pour identifier les projets mutuellement bénéfiques, les possibilités d'engager des projets régionaux — et leurs chances de succès — diminuent notablement²⁴. Cela ne veut pas dire que ces ressources n'existent pas. La BAfD dispose ainsi d'une enveloppe de 161 millions de dollars pour accorder des dons à des projets régionaux sur la période 2005-2007, et la BID a créé un fonds de 20 millions de dollars destiné à la coopération technique en matière d'infrastructures régionales dans le cadre de l'IIRSA (voir l'encadré 6) ainsi qu'un fonds de 10 millions de dollars pour les biens publics régionaux. Néanmoins, les financements disponibles sous forme de dons sont le plus souvent rattachés à une institution, une région ou un programme particulier.

²⁴ Par rapport aux autres régions du monde, la coopération régionale dans le contexte européen se distingue nettement par le volume des dons affectés à la résolution des problèmes de coordination et de capacité. La Communauté de l'énergie d'Europe du Sud-Est (ECSEE), qui a pour vocation d'instaurer des marchés de l'énergie intégrés en Europe du Sud-Est, en offre un bon exemple. La Banque mondiale lui apporte son concours par des prêts à des programmes évolutifs. Cependant, l'assistance technique nécessaire pour mettre au point les institutions et les systèmes et préparer et exécuter le projet, de même que le document de stratégie sur les échanges énergétiques en Europe du Sud-Est, ont été financés en grande partie par l'UE, qui finance également les mécanismes de coordination multipays de l'ECSEE.

Encadré 6 : Exemples de coopération régionale en matière d'infrastructures

L'Initiative pour l'intégration des infrastructures régionales en Amérique du Sud (IIRSA), lancée en 2000, encourage le développement et l'intégration des infrastructures en matière d'énergie, de transports et de télécommunications dans 12 pays d'Amérique du Sud. La BID, la Société andine de développement (CAF) et le Fonds fiduciaire pour la mise en valeur du bassin du Rio de la Plata (FONPLATA) assurent aux pays une aide technique et financière. L'IIRSA a établi une liste des besoins en infrastructures physiques, comprenant dix centres d'intégration pour la région et 335 projets associés, soit 37,5 milliards de dollars d'investissements selon les estimations. Dans cette liste, les États ont sélectionné 31 projets prioritaires dont la réalisation coûtera 5,8 milliards de dollars jusqu'en 2010.

Le plan Puebla-Panama (PPP), lancé en 2001, porte sur différents domaines, comprenant la facilitation des échanges, le développement des infrastructures (routes, énergie, télécommunications) et les services touristiques dans le sud du Mexique et en Amérique centrale. Le plan bénéficie d'une aide de la BID, de la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) et de la CEPALC, la BID assurant la coordination financière. Il s'agit d'un programme pluriannuel de plusieurs milliards de dollars qui devrait durer jusqu'en 2020, financé par des contributions des pays participants, du secteur privé et de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

En Amérique centrale, dans le cadre du plan Puebla-Panama, le *SIEPAC, un système d'interconnexion électrique réunissant 6 pays* (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama), financé par la BID et le Gouvernement espagnol par le biais d'un ensemble de prêts concessionnels aux États, a pour objectif d'intégrer les marchés de l'électricité de la région. Il est régi par un Accord-cadre du marché de l'électricité en Amérique centrale, qui a créé deux commissions régionales chargées de réguler le marché et d'exploiter le système régional.

En Afrique, le *Projet de pool énergétique ouest-africain*, auquel la Banque mondiale prête son concours, a pour but de mettre en place un mécanisme effectif de mutualisation des ressources électriques en Afrique de l'Ouest, afin de permettre aux citoyens de la CEDEAO d'avoir accès à une source d'électricité stable et fiable, à un prix abordable. Un projet analogue de réseau électrique coopératif est également engagé pour l'*Afrique australe, ainsi qu'un gazoduc en Afrique de l'Ouest*.

La Banque mondiale finance par ailleurs des projets de corridors de transit et de transport dans les principales régions d'Afrique subsaharienne. Ils visent à améliorer l'accès des pays enclavés aux marchés d'exportation et à abaisser les coûts des échanges et les temps de transit pour tous les participants. À titre d'exemple, le *Projet de facilitation du commerce et du transport en Afrique de l'Est* a pour objectif d'améliorer l'environnement commercial en éliminant les barrières douanières dans la région de l'Union douanière de la CAE, d'améliorer l'efficacité des services logistiques sur les principaux corridors en réduisant les barrières non douanières et l'incertitude sur les temps de transit, et d'améliorer les services ferroviaires au Kenya et en Ouganda.

46. Dans le cas d'IDA-14, une part définie est réservée aux projets régionaux (1 milliard de dollars sur un total de 34,4 milliards de dollars)²⁵. Bien que cette source de prêts soit importante pour inciter les États à coopérer avec d'autres pays, l'IDA n'accorde pas de dons aux projets régionaux, et le recours à des crédits pour financer directement des organismes

²⁵ Les financements de projets régionaux décidés pour IDA-14 se basent sur une enveloppe de 300 millions de DTS par an pour des projets régionaux, dont 100 millions de DTS provenant des dotations de l'IDA aux pays participants et les 200 millions de DTS restants venant d'une provision spéciale. Avec leur contribution d'un tiers, les pays sont en mesure de mobiliser les deux autres tiers du budget des projets. Cette contribution nationale garantit l'appropriation des projets régionaux par les pays tout en reconnaissant la nécessité de trouver d'autres incitations pour faire face aux externalités affectant la coopération régionale.

d'exécution régionaux ne disposant d'aucuns revenus est assorti de certaines contraintes²⁶. La Banque mondiale est précisément en train de créer un fonds fiduciaire multidonateur afin de combler ce vide dans l'arsenal d'instruments existants d'aide à l'Afrique. Le Fonds catalyseur de croissance pour l'Afrique (ACGF) a notamment pour objectif de compléter les ressources de l'IDA afin d'appuyer le Plan d'action pour l'Afrique en offrant des financements supplémentaires sous forme de dons pour des initiatives visant à faciliter l'intégration régionale, y compris pour des composantes de projets multipays (impliquant trois pays ou plus) devant être mises en œuvre par des institutions régionales non souveraines. L'ACGF a reçu une promesse de don de 200 millions de livres sterling du Royaume-Uni.

47. Avoir accès à ce type de dons peut diminuer sensiblement les coûts de transaction parfois démesurés que les pays doivent supporter lorsque l'aide à la coopération régionale passe par l'échelon national. Ce problème de coûts est bien illustré dans un projet financé par la Banque mondiale pour renforcer l'Office des télécommunications des Caraïbes orientales (ECTEL). Ce projet faisait intervenir des prêts et des crédits au profit de cinq pays membres de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO), d'un montant de quelque 540 000 dollars chacun. Bien que le principal bénéficiaire ait été l'ECTEL, organisme régional non souverain, l'ensemble des prêts et des crédits aux pays qu'il a fallu mettre en place a généré des coûts de préparation, de transaction et de supervision des projets, qui ont été bien supérieurs à ce qui aurait été nécessaire si un dispositif régional ou multilatéral avait pu faire bénéficier l'ECTEL d'un financement directement²⁷. Le même phénomène s'est produit avec le Projet de facilitation du commerce régional en Afrique australe et de l'Est, qui prévoit la création d'une Agence pour l'assurance du commerce en Afrique (ACA) et vise à stimuler les échanges et les investissements par la fourniture de services d'assurance du commerce et de services connexes. Ce projet a nécessité la mise en place d'un ensemble

²⁶ L'IDA peut accorder des crédits à des entités régionales répondant aux conditions requises dans le cadre du programme pilote de l'IDA en faveur des projets régionaux. Ce programme prévoit que : « Dans certains cas où les coûts ou les avantages des projets ne peuvent pas être facilement répartis entre les pays, comme par exemple pour un centre d'excellence régional, une entité régionale légalement acceptable pourrait contracter un crédit auprès de l'IDA pour le compte de la région, dans le respect des dispositions pertinentes des Statuts de l'IDA. » Dans ces cas, le crédit serait établi au bénéfice d'une institution régionale admissible, et le tiers des coûts normalement pris en charge par les dotations aux pays ne serait pas exigé. Cette flexibilité a permis d'octroyer un crédit de 5 millions de dollars à l'Agence pour l'assurance du commerce en Afrique (ACA) dans le cadre du Projet de facilitation du commerce régional. Il convient de noter que l'expression « légalement acceptable » a été interprétée comme signifiant le recours financier à un ou plusieurs États souverains, c'est-à-dire que cette disposition permet ce type de financement si un organisme régional est créé au moyen d'un instrument ayant le caractère d'un traité et qui prévoit un recours de cet ordre. Aucune communauté économique régionale en Afrique ne satisfait à ce critère.

²⁷ Dans la région LCR, on a un autre exemple avec le Projet d'aide d'urgence, ciblé sur l'amélioration de la sécurité dans les ports des Antilles orientales. Il a nécessité un ensemble de prêts et de crédits nationaux visant à moderniser la réglementation sur la sécurité et les moyens de contrôle correspondants, dont une partie a été utilisée pour financer collectivement le ministère de l'Aviation civile, l'un des organismes d'exécution régionaux. Parce que les prêts ont été accordés individuellement aux pays, ceux-ci ont acheté du matériel de différentes marques, alors qu'ils auraient pu réaliser des économies d'échelle au niveau de l'achat et de l'entretien.

de crédits pour chaque pays participant, lesquels vont occasionner la production de toute une série de rapports d'avancement et d'achèvement eux-mêmes générateurs de coûts de transaction²⁸.

48. Un autre exemple dans la région Caraïbes concerne un mécanisme régional dont le but était de permettre aux États de la CARICOM d'acheter une assurance contre un danger important, tel qu'un ouragan. La Banque mondiale a commencé à travailler en 2001 sur un projet régional destiné à fournir une assurance de ce type, en se fondant notamment sur une étude de faisabilité datant de 1998 et entreprise à la demande du Secrétariat de la CARICOM au sujet d'un Fonds de réassurance des catastrophes pour les Caraïbes. Le projet a été préparé par la Banque mondiale et a mis en œuvre des prêts ou crédits d'assistance technique d'un montant de quelque 680 000 dollars par pays membre de l'OECO. Il fallait un minimum de quatre pays pour que le projet soit viable, mais seuls trois pays ont finalement signé et ratifié l'accord. L'un des pays qui avait renoncé au projet au dernier moment — La Grenade — a été par la suite dévasté par un violent cyclone en septembre 2004. Après 2004, la création d'un mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes aux Caraïbes (CCRIF) a bénéficié d'un don japonais du PHRD, ce qui a évité aux États d'emprunter pour obtenir l'assistance technique dont ils avaient besoin. Bien que ce don ait contribué à faire avancer le projet, il a dû être pris en charge par une agence d'exécution nationale, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres dispositifs d'allocation de dons.

49. S'agissant des contraintes imposées par les instruments existant dans le contexte de l'Afrique, plusieurs des communautés économiques régionales (CER) du continent (CEDEAO, CDAA, COMESA et CAE) ont, séparément, sollicité une aide de la Banque mondiale en vue de mettre en place les mécanismes de préparation et de développement de projets nécessaires pour identifier et préparer les projets régionaux prioritaires figurant dans le Plan d'action à court terme du NEPAD. La lenteur avec laquelle les projets régionaux du NEPAD se matérialisent s'explique pour beaucoup par le manque de préparation technique des projets prioritaires. Les CER ont accès à d'autres sources de financement, même limitées, mais elles veulent avoir la Banque comme interlocuteur parce qu'elle peut leur offrir son expérience de la gestion de projets et ses capacités, elle est à même de faire le lien entre les différentes politiques nationales pour définir des lignes de conduite communes au niveau régional, et elle tâche d'harmoniser les activités des bailleurs de fonds. Du fait du manque de ressources disponibles sous forme de dons, la Banque n'a pas pu aider au financement des mécanismes nécessaires à la préparation des projets. De même, l'absence d'instrument d'allocation de dons pour des projets régionaux limite considérablement les possibilités d'aide de la Banque au renforcement des capacités des institutions régionales chargées du commerce et de la réglementation, qui jouent un rôle important mais ne génèrent pas de revenus.

²⁸ Des mesures ont été prises pour tenir compte de la décision prise par les pays participants et le conseil d'administration et l'assemblée générale de l'ACA de regrouper les contributions nationales provenant de l'IDA dans un pool de capitaux, ce qui permettrait de mobiliser davantage de fonds et de diversifier les risques, éliminerait les limites associées aux engagements particuliers à chaque État, et encouragerait une plus grande participation du secteur privé au capital. Le projet prendrait également une véritable dimension régionale.

50. Un dernier exemple concerne la coopération régionale en matière d'infrastructures. Comme d'autres pays de la vallée du Rift, le Malawi subit des coupures de courant prolongées qui affectent tous les secteurs de l'économie. La quasi-totalité de l'électricité produite par le Malawi provient des centrales hydroélectriques construites sur le Shire, dont le niveau suit la baisse des eaux du lac Tanganyika. Une solution consiste à raccorder le Malawi au pool énergétique d'Afrique australe, avec une nouvelle ligne de transmission rejoignant un point d'approvisionnement haute tension au Mozambique. La Banque mondiale a accordé un financement au Malawi par le biais du prêt à des programmes évolutifs concernant le pool énergétique d'Afrique australe. Néanmoins, la plus grande partie de la ligne doit être construite au Mozambique, dont l'intérêt dans l'affaire est moindre. Dans un monde où les coûts de transaction n'existeraient pas et où l'on disposerait d'informations parfaites sur les avantages à venir, ce problème serait résolu par le biais de paiements du Malawi au Mozambique. Dans la réalité, il est très difficile de savoir à combien devraient s'élever ces versements, ni par quel canal ils pourraient être réalisés. La ligne aurait été construite au début de la période couverte par IDA-14 si la charge des investissements incombant au Mozambique avait pu être réduite grâce à un don régional partiel et ramenée à un niveau analogue aux bénéficiaires escomptés.

C. Solutions envisageables

51. Les paragraphes qui précèdent montrent qu'en théorie, des possibilités de prêts existent pour des infrastructures régionales, et que toute une gamme de mécanismes sont là pour appuyer la coopération régionale en matière de politique publique. Néanmoins, la communauté du développement privilégie, à juste titre, les programmes pris en main par les pays. Utiliser des instruments axés sur les pays pour accompagner des projets de coopération multipays peut générer des coûts de transaction élevés et risque, dans le cas des petits pays pauvres, de constituer un obstacle à la mise en œuvre des projets régionaux. Les avantages de la coopération entre les pays sur les questions de commerce ont plus de mal à se concrétiser dans la mesure où l'aide au développement intervient avant tout à l'échelon des États.

52. Il n'est pas possible d'estimer avec précision la demande non satisfaite de projets régionaux viables, mais d'après les consultations menées avec des équipes de projet et des responsables des grandes banques régionales de développement, de la Banque mondiale et de la Commission européenne, tout le monde s'accorde à penser que les projets régionaux sont beaucoup plus compliqués à monter que les projets nationaux. En particulier, les difficultés rencontrées pour obtenir un financement souple des activités en amont ont dissuadé des pays de participer à ce type de projets dès les premiers stades. Par ailleurs, de l'avis général, les instruments en place pourraient utilement être complétés par des financements supplémentaires sous forme de dons, plus flexibles, qui serviraient à remédier aux problèmes de coordination et à faciliter la réalisation des projets régionaux. Pour l'avenir, il y aurait lieu d'envisager un effort multilatéral en vue de surmonter ces obstacles dans le contexte des nouvelles initiatives d'aide à la facilitation des échanges.

53. Plusieurs solutions pourraient être envisagées pour résoudre les problèmes de coordination et de capacité qui handicapent la coopération régionale. L'une d'elles consiste à améliorer les mécanismes et instruments d'allocation de dons qui existent déjà, en contrôlant

davantage l'utilisation qui en faite par rapport aux besoins et priorités mis en évidence. Une deuxième solution serait de créer un mécanisme spécifique de financement sous forme de dons qui mobiliserait des ressources à la fois pour remédier aux problèmes de coordination et pour aider les organismes régionaux chargés de la gestion et de la réglementation. Une troisième voie possible consisterait à réserver des fonds alloués à titre gracieux à l'appui d'un programme de travail plus large, ne se limitant pas aux études en amont et aux activités « logicielles » associées mais couvrant aussi tout ou partie des coûts d'exécution liés aux projets transfrontières.

54. La première solution impliquerait que les bailleurs de fonds passent par les dispositifs bilatéraux et multilatéraux en place pour financer des projets régionaux. Comme il a été dit plus haut, un certain nombre de banques de développement offrent des mécanismes d'allocation de dons qui peuvent servir à appuyer la coopération régionale dans les domaines liés au commerce. Tous ces mécanismes sont sollicités de toutes parts pour financer des programmes généraux, et des ressources supplémentaires réservées aux dons à des projets régionaux seraient les bienvenues. Le Fonds catalyseur de croissance en Afrique offre un bon exemple à cet égard. Il serait également intéressant d'envisager la possibilité pour l'IDA d'octroyer aussi bien des dons que des crédits à des projets régionaux²⁹. Le volume d'aide apporté aux projets régionaux pourrait être suivi au moyen de la base de données CAD/OMC et/ou d'un nouveau centre d'échange d'informations basé à l'OMC, comme l'a recommandé l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce (voir la pièce jointe II).

55. En optant pour cette solution, on considère que les systèmes et mécanismes qui existent aujourd'hui pour financer les initiatives régionales pourraient être améliorés et qu'il serait possible, avec l'aide d'un dispositif de contrôle, d'éviter les doubles emplois et de repérer les failles du système. Mais les problèmes de coordination et de capacité resteront sans doute entiers dans les régions dépourvues de mécanismes d'allocation de dons en faveur de la coopération régionale, ou si rien n'est fait pour permettre aux organismes d'exécution régionaux d'accéder directement à des fonds. En soi, le fait de contrôler davantage les demandes des pays et les réponses des donateurs risque aussi de ne pas faire grand chose pour promouvoir l'utilisation de solutions régionales là où elles seraient les plus utiles.

56. La deuxième solution aurait pour but de compléter les instruments existants par des financements sous forme de dons spécifiquement destinés à faciliter la coordination, à surmonter les problèmes de coordination et de biens publics (voir par. 57) et à appuyer des réformes en matière de politique publique et de réglementation à l'échelon régional. Elle est extrêmement intéressante pour ce qui est de favoriser la coopération régionale et transfrontière appelée à se développer et aujourd'hui limitée par les obstacles déjà évoqués. La création d'un mécanisme dédié donnerait un interlocuteur aux bailleurs de fonds prêts à

²⁹ Les projets régionaux bénéficiant d'un financement de l'IDA vont être passés en revue dans le cadre de l'examen à mi-parcours d'IDA-14 qui va intervenir prochainement. À noter également que l'IEG procède actuellement à un examen des projets régionaux. Ces deux rapports fourniront des indications supplémentaires sur d'autres voies éventuelles pour promouvoir la coopération régionale et des solutions possibles visant à renforcer les instruments existants dans ce domaine.

appuyer des projets de coopération régionale. Il permettrait également de combler des lacunes et d'aider les pays qui, actuellement, ont peu de sources de financement vers lesquelles se tourner pour obtenir des dons à l'appui de la coopération régionale.

57. Bien qu'il faille réfléchir encore aux détails, au mode de direction et au périmètre d'un éventuel fonds fiduciaire, notamment à ses relations avec les mécanismes et fonds existants, les points essentiels à définir concernent les conditions d'octroi et le champ d'intervention. Les activités susceptibles d'être financées pourraient comprendre les analyses menées en amont, par exemple en vue de préciser les coûts et les avantages de la coopération régionale en matière d'intégration des politiques, d'infrastructures et d'autres mécanismes régionaux communs tels que des établissements d'enseignement ou de recherche spécialisés ; la préparation des projets ; et le renforcement des capacités et l'assistance technique, y compris le renforcement des capacités au sein des organismes d'exécution régionaux. Dans le cas des projets de coopération en matière de politiques, le mécanisme créé pourrait assurer leur financement complet lorsque les montants impliqués sont relativement modestes ou que l'interlocuteur est une entité régionale non souveraine. Comme pour la première solution, il importerait de mettre en place des dispositifs pour suivre les projets et rendre compte des résultats, qui généreraient des informations à la fois sur la « demande » régionale et sur l'aide fournie.

58. Une troisième voie pourrait être d'aller au-delà d'un mécanisme de financement spécifiquement destiné à résoudre les problèmes « logiciels » que l'on vient de décrire, pour faire en sorte que les dons couvrent une partie des coûts associés aux projets portant sur des grandes infrastructures ou à d'autres mécanismes régionaux communs, lorsque ces coûts augmentent démesurément pour un pays par rapport aux avantages que ce pays retirera du projet. Avec cette solution, il faudrait veiller à ce que l'importante partie « logicielle » de la coopération régionale, exposée dans la deuxième solution, ne soit pas négligée au profit de projets « matériels » politiquement séduisants, mais qui risquent d'être beaucoup plus lourds sur le plan financier. Cette solution participerait d'une réorientation de l'APD destinée à l'aide à la facilitation des échanges en vertu des engagements déjà pris par les bailleurs de fonds, et ne doit pas être retenue si elle vient prendre la place d'autres actions en cours en faveur du développement.

59. Pour minimiser les coûts d'établissement et de fonctionnement d'un mécanisme de financement de la coopération régionale, les fonds prévus dans les solutions 2 et 3 pourraient être créés dans un organisme de développement préexistant. Dans la mesure où les problèmes rencontrés concernent un grand nombre de pays, il devrait être ouvert à tous les pays en développement, la priorité étant donnée aux projets qui impliquent des pays à faible revenu et des petits pays à revenu intermédiaire pour lesquels l'intégration régionale est au cœur de la stratégie de développement et de croissance. Il est important que les ressources allouées aux projets régionaux ne soient pas trop déconnectées des pays. Bien qu'il soit probable que les banques régionales de développement et la Banque mondiale figurent parmi les principaux organismes d'exécution, avec un fonds fiduciaire servant de levier pour accélérer les activités et programmes régionaux en place ou prévus — par exemple, dans le cas de la Banque mondiale, le Fonds catalyseur de croissance en Afrique — il devrait être flexible et ouvert à tout organisme d'exécution désigné par les États concernés.

60. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer avec précision les besoins de financement associés à ces différentes solutions. Cependant, d'après les consultations menées pour la préparation de ce document, il semble qu'à elle seule, l'Afrique pourrait absorber un montant de l'ordre de 500 millions de dollars sur cinq ans alloués sous forme de dons à des projets régionaux³⁰. L'assistance technique et les autres composantes « logicielles » des projets d'infrastructures représentent normalement environ 5 à 10 % de l'investissement total. Beaucoup de projets comportent un volet d'harmonisation des politiques et un volet d'infrastructures (par exemple, la mise en place d'un système régional de certification peut nécessiter de modifier la réglementation, de bénéficier d'une assistance technique et de construire des installations d'essais appropriées, mais aussi de créer ou de renforcer un organisme régional de réglementation ou d'exécution). L'Afrique, comme d'autres régions, a un gros retard à rattraper en matière d'investissements régionaux. Dans le cas du continent africain, les projets régionaux actuellement financés ont déjà absorbé près de la moitié des montants alloués à ce type de projets dans le cadre d'IDA-14, et la demande générée par le plan d'action à court terme du NEPAD pour des projets régionaux prioritaires d'ores et déjà identifiés est très largement insatisfaite. Comme il a déjà été dit, il existe aussi une demande non satisfaite pour le financement de mécanismes de préparation de projets utilisables par les communautés économiques régionales en Afrique.

61. Si l'on veut avoir une estimation de la demande non satisfaite pour des projets régionaux de type « logiciel » et « matériel » dans les différents scénarios, il faut entreprendre des études techniques détaillées en collaboration avec les grandes banques régionales de développement et les donateurs bilatéraux. D'autres analyses doivent être conduites sur la structure de direction et la gestion d'un éventuel fonds fiduciaire (solutions 2 et 3). Il importe également de réfléchir plus avant aux stratégies à adopter pour appuyer une action prolongée de renforcement des capacités des institutions régionales importantes. Les services de la Banque et du FMI sont prêts à engager des études plus poussées sur les différentes options s'ils en reçoivent la demande.

V. QUESTIONS À EXAMINER

62. Les Administrateurs sont-ils d'accord sur le fait que la suspension des négociations du Cycle de Doha ne fait qu'accroître la nécessité pour les pays en développement de bénéficier d'une aide pour tirer parti au maximum des possibilités offertes par le commerce, que les pays développés soient exhortés à ne pas revenir sur les propositions présentées affectant les pays en développement, et que la Banque et le FMI devraient redoubler d'efforts pour aider les pays dans le domaine de la politique commerciale ?

63. Les Administrateurs conviennent-ils qu'il y a un vide à combler pour satisfaire les besoins régionaux et multipays d'aide à la facilitation des échanges ? Si c'est le cas, ils sont invités à donner leur avis sur les trois solutions présentées à la section IV.C.

³⁰ Si l'on suppose que des fonds sont mis à disposition pour des activités d'analyse en amont et de préparation de projet, ainsi que pour apporter un appui aux organismes régionaux chargés d'assurer l'harmonisation des réglementations, l'alignement des politiques et la gestion de la coopération régionale.

64. Les Administrateurs sont-ils d'accord sur le fait que les services de la Banque et du FMI devraient poursuivre les efforts entrepris pour évaluer avec davantage de précision les besoins d'ajustement des pays membres découlant de la libéralisation du commerce, afin que les mécanismes d'aide déjà en place puissent être mieux exploités ?

Annexe I

Prêts de la Banque mondiale liés au commerce

Prêts de la Banque mondiale liés au commerce, Ex. 03-06								
	Approuvés Ex. 03		Approuvés Ex. 04		Approuvés Ex. 05		Approuvés Ex. 06	
	Projets	Engagements (M USD)	Projets	Engagements (M USD)	Projets	Engagements (M USD)	Projets	Engagements (M USD)
Régions								
AFR	8	37	15	441	17	232	17	414
EAP	2	138	4	83	6	126	5	112
ECA	10	131	4	183	17	424	14	227
LCR	5	60	11	365	7	233	11	720
MENA	1	4	3	158	-	-	-	-
SAR	3	197	2	53	2	64	4	139
Total prêts commerce	29	566	39	1,282	49	1,080	51	1,611
<i>dont</i>								
Pays moins avancés	9	74	15	415	20	276	14	396
Pays à faible revenu	11	237	17	507	22	328	22	572

Annexe II

Mise en œuvre des recommandations formulées par l'IEG dans son évaluation des activités de la Banque mondiale dans le domaine du commerce

En 2006, le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) a achevé son évaluation de l'aide apportée par la Banque dans le domaine du commerce pendant la période 1987-2004. Le rapport a reconnu le rôle très important joué par la Banque qui n'a cessé de plaider en faveur d'un système d'échanges mondial propice au développement, en s'appuyant sur un important travail d'étude et de diffusion des informations. En même temps, l'évaluation a souligné qu'en dépit de l'augmentation globale des études économiques et sectorielles opérationnelles sur le commerce, la Banque n'avait pas réussi aussi bien à intégrer les questions commerciales dans les stratégies d'aide-pays et les politiques et activités sectorielles, bien que des progrès aient été enregistrés. Pour remédier à cette situation, l'IEG a énoncé trois grandes recommandations. La première concerne la nécessité de renforcer les interactions entre les différentes unités sectorielles sur les questions commerciales, et pour le département du Commerce de favoriser ce processus en fournissant des directives stratégiques sur la manière d'intégrer les différents aspects sectoriels des réformes et notamment d'accroître l'intégration des travaux sur le commerce des vice-présidences Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM) et Développement du secteur privé (PSD). La seconde porte sur le renforcement des actions menées dans le domaine de la gestion du savoir, avec notamment la création d'un groupe thématique conjointement à d'autres réseaux. La troisième appelle à prendre plus systématiquement en compte les répercussions sur la pauvreté et la distribution des revenus des projets liés au commerce.

La direction de la Banque a souscrit à ces recommandations et a élaboré, avec les vice-présidences opérationnelles et d'autres unités de coordination, une stratégie et un programme destinés à mieux intégrer le commerce dans les opérations. Les vice-présidents régionaux ont adopté une stratégie d'ensemble et un plan d'action en avril 2006, dont certains aspects remarquables sont présentés ci-après.

La préparation de plans d'activité a commencé pour les régions Afrique, Asie du Sud et Moyen-Orient et Afrique du Nord (où l'intégration du commerce avec l'appui de la Banque est hautement prioritaire), afin de prendre systématiquement en compte la dimension du commerce dans les pays où l'intégration des échanges pourrait être un catalyseur de croissance essentiel et où les conditions sont favorables à un tel dialogue. Des relations de travail étroites doivent impérativement s'instaurer entre les équipes PREM et PSD et sont en train d'être mises place sous la conduite des régions. Les activités de gestion du savoir continuent de se développer en association avec l'Institut de la Banque mondiale. Un nouveau groupe thématique, le « Forum sur le développement de la compétitivité et des exportations », est en cours de création avec la participation active de la direction et des équipes régionales PSD, et un programme est en train d'être lancé pour la création et la diffusion de savoirs sur les mesures de politique publique susceptibles de promouvoir la croissance et la diversification des exportations. Ce programme fournira un cadre général intersectoriel et des outils utiles pour permettre aux régions d'entretenir un dialogue sur les actions à mener. Enfin, la Banque continue de veiller à mieux tenir compte des effets sur la pauvreté et la distribution des revenus dans ses prêts liés au commerce. Des études détaillées

sur la réforme du secteur cotonnier et des simulations sur le niveau de vie ont été réalisées pour le Mali, le Bénin et le Burkina Faso. Dans tous ces pays, les résultats ont été utilisés lors de la préparation des dossiers de prêt (prêts à l'appui de politiques de développement). Par ailleurs, des activités de renforcement des capacités ont été proposées à des analystes locaux dans quatre pays d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Cameroun et Sénégal) afin d'étudier les répercussions de la libéralisation du commerce sur la pauvreté.

Annexe III

La coopération régionale dans les régions en développement

La présente annexe propose un tour d'horizon rapide et non exhaustif des principales actions menées en matière de coopération et d'intégration régionale dans différentes régions, avec des exemples de l'appui apporté par les organismes de développement à la coopération régionale.

Afrique

L'Afrique compte beaucoup d'organisations régionales et de CER (communautés économiques régionales), dont un certain nombre se recouvrent. En Afrique de l'Ouest, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont les principales CER, qui coopèrent de plus en plus. La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) travaillent à intégrer les marchés de leur région, de même que le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA). L'Union africaine a pour mission de coordonner ces différents programmes d'intégration régionale, et le processus de négociation sur les Accords de partenariat économique (APE) avec l'UE. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) constitue un point focal pour la coopération et l'intégration régionales. Les CER jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du NEPAD, dont les programmes prioritaires ont toutefois du mal à se concrétiser du fait du manque d'empressement des pays membres des REC à s'entendre sur les priorités à adopter en matière de politiques publiques et de projets. La coopération régionale pâtit également d'un manque de capacités au niveau des secrétariats des CER. Pour toutes ces raisons, les efforts déployés par l'Union africaine et le NEPAD pour promouvoir la coopération régionale ont eu un succès limité.

Avec le NEPAD, la question de l'intégration régionale est devenue davantage d'actualité, tant pour ce qui est des politiques publiques (par exemple les normes bancaires et financières) que du développement des infrastructures³¹. La BAfD va héberger le Secrétariat du Consortium africain pour l'infrastructure et est chargée de faciliter la coopération sur le développement des infrastructures entre elle-même, l'Union africaine (UA), le NEPAD, les CER et les membres du Consortium. La BAfD et la Banque mondiale ont créé toutes les deux des départements pour l'intégration régionale dans le but de consolider et intensifier l'appui à la coopération régionale et au commerce en Afrique. La BAfD privilégie la promotion et le développement des infrastructures régionales, mais elle prévoit également de contribuer au renforcement des capacités au sein des CER africaines, en partenariat avec l'UA et la CEA. De son côté, la Banque mondiale s'efforce d'aider les pays à étoffer leurs

³¹ Le plan d'action à court terme du NEPAD pour les infrastructures met l'accent sur quatre domaines d'intervention : la facilitation (créer le cadre politique, réglementaire et institutionnel), le renforcement des capacités au sein des organismes d'exécution, la mobilisation de fonds pour les projets d'investissement prioritaires déjà identifiés, et la recherche de nouveaux projets prioritaires.

plans de développement nationaux de manière à créer des ouvertures concrètes visant à accélérer la croissance grâce à des approches et des projets régionaux et sous-régionaux.

L'un des principaux objectifs du Plan d'action pour l'Afrique est de favoriser l'intégration régionale des économies africaines. La Banque mondiale s'est engagée à collaborer avec les partenaires de développement et le secteur privé pour soutenir la mise en place des unions douanières — notamment les dispositifs et les systèmes douaniers — et remédier au manque d'infrastructures régionales, en particulier de corridors commerciaux et de réseaux régionaux d'électricité et de télécommunications. Dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique, la Banque va ainsi étendre l'appui qu'elle fournit dans le cadre de l'Initiative de facilitation du commerce à 23 pays d'Afrique subsaharienne, qui sera porté à environ 530 millions de dollars (au lieu de quelque 80 millions de dollars durant les exercices 01-03) d'ici la fin de l'exercice 06. La Banque s'est également engagée à renforcer les capacités des institutions régionales et des CER afin de favoriser la mise en œuvre des initiatives du NEPAD.

Amérique latine et Caraïbes

On dénombre aussi beaucoup de CER dans la région Amérique latine et Caraïbes (LAC), notamment la Communauté andine, la Communauté des Caraïbes (CARICOM), le Marché commun centraméricain et le Mercosur. Par l'intermédiaire d'un Département pour l'intégration et les programmes régionaux, la Banque interaméricaine de développement (BID) fournit une assistance technique sur les questions commerciales aux pays et aux CER de la région LAC, suivant un programme régional pour chacun de ces quatre groupes. Parmi les projets en cours, citons les initiatives de développement des zones frontalières dans la Communauté andine, la création et l'exploitation du Mécanisme de négociation régionale des Caraïbes, et le renforcement institutionnel du Secrétariat du Mercosur. La Banque mondiale a également apporté son concours aux pays par des activités d'assistance technique et des opérations de prêts destinées à faciliter la coopération régionale. À titre d'exemple, elle a récemment aidé les pays d'Amérique centrale à se préparer au Traité de libre-échange entre les États-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (CAFTA-DR). Dans le domaine des infrastructures, la coopération régionale transfrontière a affiché plusieurs succès majeurs, de même que l'intégration des politiques publiques. On en donnera pour exemple un projet de la Banque mondiale destiné à renforcer les capacités de l'Office des télécommunications des Caraïbes orientales (ECTEL) et des organismes de réglementation nationaux, de manière à instaurer un système d'interconnexion moderne et d'améliorer l'accès au service au moyen d'un fonds de service universel.

Asie

Malgré l'existence de certains mécanismes tels que l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) qui bénéficie de l'appui de la Banque asiatique de développement, l'intégration régionale en Asie du Sud reste limitée. Le sujet suscite toutefois de l'intérêt, y compris dans la sphère politique, après l'essor rapide qu'a connu l'Asie du Sud ces dernières années. Le 6 janvier 2004, les pays d'Asie du Sud ont signé un Accord de libre-échange d'Asie du Sud. La coopération régionale pourrait apporter beaucoup dans de nombreux domaines tels que la pénurie d'énergie, le retard des régions enclavées et la facilitation des échanges. L'Initiative pour la coopération multisectorielle technique et économique des pays du golfe du Bengale (BIMSTEC), qui réunit le Bangladesh, le

Bhoutan, l'Inde, Myanmar, le Népal, Sri Lanka et la Thaïlande, a été créée en 1997 dans l'optique de favoriser les échanges commerciaux, les investissements et le tourisme entre l'Asie du Sud et du Sud-Est. Au sein du Groupe de la Banque mondiale, la région Asie du Sud travaille activement, en collaboration avec les organismes bailleurs de fonds (DFID, BAD), le secteur privé, les gouvernants et la société civile, à appuyer la coopération régionale dans la mesure où elle contribue à promouvoir le développement et à réduire les conflits dans la région. La Banque a préparé différents rapports régionaux (par exemple sur les échanges Inde/Bangladesh et Pakistan/Inde, la facilitation du commerce régional, le commerce régional de l'énergie) destinés à servir de base à la coopération régionale.

En Asie de l'Est, les accords d'intégration régionale ont été moins nombreux jusqu'ici que dans les autres régions — à l'exception notable de l'ASEAN, dont les membres ont des projets d'intégration économique de grande envergure devant aboutir à l'instauration d'une zone de libre échange et de libre investissement d'ici 2020. La plupart des pays de la région travaillent néanmoins activement à développer la coopération régionale, notamment dans le cadre de l'APEC et du Forum des îles du Pacifique. La BAD a ainsi assuré la coordination du Programme et de la stratégie de coopération régionale pour le développement du bassin du Mékong. Cette initiative avait pour objectif de promouvoir les investissements dans les infrastructures physiques régionales afin de favoriser le commerce, les interconnexions et la facilitation transfrontière, en mettant l'accent sur des « corridors économiques » destinés à relier entre elles les différentes parties de la sous-région. Elle était complétée par des mesures spécifiques d'intégration des politiques, notamment des accords de navigation fluviale et des plans de développement des zones frontalières. Le Programme a permis d'améliorer les infrastructures et de renforcer la confiance dans la coopération régionale, ainsi qu'en attestent des traités comme l'Accord sur les transports transfrontières du bassin du Mékong signé en 2003 et les sommets périodiques des pays du bassin. D'importants projets d'infrastructures régionales ont été définis et réalisés par le biais de prêts nationaux, coordonnés et financés par des organismes régionaux tels que la BAD ainsi que par la Banque mondiale et par des organismes bilatéraux. Dans la région du Mékong, la Thaïlande dirige la Stratégie de coopération économique Ayeywady-Chao Phraya — Mekong (ACMECS), qui rassemble le Cambodge, la RDP lao, Myanmar, la Thaïlande et le Viet Nam. Elle vise à développer la coopération dans différents domaines (commerce et investissements, agriculture et industrie, transports et tourisme), et bénéficie d'un capital d'amorçage de 2,5 millions de dollars versés par le Gouvernement thaïlandais.

Europe et Asie centrale

La coopération régionale en Europe orientale a beaucoup tourné autour de l'UE dans le cadre d'accords d'association et du processus de préparation à l'entrée dans l'UE pour les pays candidats. L'UE a collaboré avec des organismes de développement pour stimuler la coopération entre les pays. Le Bureau conjoint pour l'Europe du Sud-Est (SEE), a ainsi été créé pour aider la Commission européenne et la Banque mondiale à jouer leur rôle de coordinateurs de l'aide internationale pour la reconstruction et le développement de l'Europe sud-orientale. Le Bureau sert de secrétariat à un Comité directeur chargé des infrastructures, qui fait office de mécanisme de coordination pour faciliter le développement des infrastructures régionales et qui suit l'exécution des projets régionaux en Europe sud-orientale.

Le Programme de facilitation des échanges et des transports en Europe du Sud-Est (TTFSE), administré par la Banque mondiale, travaille à rendre les flux commerciaux plus efficaces et moins coûteux entre les pays d'Europe du Sud-Est et propose des normes douanières compatibles avec celles de l'UE. Le programme vise à réduire les coûts non tarifaires du commerce et du transport, diminuer la contrebande et la corruption au passage des frontières, et renforcer et moderniser les administrations douanières et les autres organismes de contrôle aux frontières. Il résulte d'un travail conjoint entre les gouvernements centraux de la région, la Banque mondiale et les États-Unis, en collaboration avec l'Union européenne. La seconde phase du programme actuellement en préparation (TTFSE II) ira plus loin en abordant d'autres aspects de la facilitation des échanges afin de veiller à la bonne collaboration de toutes les organisations qui interviennent aux frontières (douanes, administration routière, police des frontières, contrôles phytosanitaires et vétérinaires), de tous les modes de transport utilisés dans la région et tous les passages de frontières sur les principaux corridors traversant l'Europe du Sud-Est et reliant la région aux pays voisins.

La coopération régionale entre les républiques d'Asie centrale s'est concentrée sur la création, l'exploitation et l'entretien de corridors de transport et de transit. La BAD a lancé le Programme de coopération économique régionale pour l'Asie centrale (CAREC) en 1997 afin de promouvoir la coopération économique régionale dans les domaines prioritaires du transport, de l'énergie et du commerce, à travers des projets régionaux et l'intégration des politiques publiques. Aux fins de cette dernière, un cadre institutionnel multipays a été mis en place au niveau ministériel pour encourager le dialogue et la concertation. Les projets portent notamment sur l'aide à la facilitation des échanges, la remise en état des réseaux de transport régionaux et le développement de corridors de transport et d'une liaison ferroviaire transcontinentale.

Moyen-Orient et Afrique du Nord

Les relations commerciales entre les pays de la région MENA sont placées depuis longtemps sous le signe de la coopération. Les principaux accords d'intégration économique les plus récents comprennent l'Accord économique général entre les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et la Grande zone arabe de libre-échange. Le CCG constitue la CER la plus ambitieuse et la plus opérationnelle de la région, qui a abouti à une union douanière en 2003. Des accords bilatéraux de partenariat euroméditerranéen ont été signés entre l'UE et de nombreux pays de la région, et la Jordanie, Bahreïn et le Maroc ont conclu des accords avec les États-Unis. L'UE et ses partenaires de la région souhaitent créer un espace régional intégré euroméditerranéen qui débouchera à terme sur la création de la zone de libre-échange euroméditerranéenne. Dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, l'UE a également ouvert des perspectives d'intégration accrue des marchés par l'harmonisation de certaines réglementations avec la législation de l'UE, accompagnée par une assistance technique. L'essentiel de l'aide fournie par l'UE et d'autres bailleurs de fonds a bénéficié aux pays individuellement. Ainsi, les programmes nationaux ont représenté plus de 95 % du total des appuis apportés (pendant la période 1995-2001, sur un total de 1 058 millions d'euros d'aide de l'UE pour les réformes économiques, 27 millions d'euros seulement sont allés à des projets régionaux). L'UE a proposé récemment de renforcer l'intégration avec la plupart des pays MENA, dans le cadre de sa nouvelle politique de

voisinage. La Banque mondiale a entamé des discussions avec les pays pour voir comment elle pourrait apporter un soutien à cette initiative.

Pièce jointe I

Recommandations de l'Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé³²

Préambule

L'Équipe spéciale apporte son soutien à la mission du Cadre intégré, dont le but est de renforcer la capacité commerciale des PMA à s'intégrer dans le système commercial multilatéral afin de réduire la pauvreté et de tirer parti d'un accroissement de l'accès aux marchés. Elle réaffirme le mandat du Cadre intégré :

- intégrer le commerce dans les plans de développement national des PMA et dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ; et
- faciliter la fourniture coordonnée de l'assistance technique liée au commerce pour répondre aux besoins identifiés par les PMA ;
- développer la capacité des PMA à commercer, notamment par le renforcement des capacités et en remédiant aux contraintes sur le plan de l'offre.

Étant donné l'évolution de la situation, le Cadre intégré devrait compléter les discussions en cours sur l'aide pour le commerce et d'autres initiatives connexes.

L'engagement d'intégrer le commerce dans les processus de développement national, comme celui des DSRP, est essentiel pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. Le Cadre intégré est, à cette fin, un outil et un moyen. Il s'inscrit dans le cadre plus général du soutien des donateurs et de leur programmation autour des plans et des priorités de développement d'un pays.

L'Équipe spéciale veut renforcer le processus du Cadre intégré, en s'appuyant, si possible, sur la structure et les modalités existantes, et il souhaite continuer à bénéficier de la participation pleine et entière des six organisations du Cadre intégré (Banque mondiale, CCI, CNUCED, FMI, OMC et PNUD).

Le Cadre intégré renforcé devrait être guidé par les principes d'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris, comme l'harmonisation entre les donateurs, l'utilisation des systèmes nationaux, la promotion de l'appropriation et la participation des intéressés, tels que le secteur privé local. L'atout du concept du Cadre intégré et le potentiel qu'il offre pourraient être considérés comme une méthodologie pour la fourniture ultérieure de l'assistance liée au commerce.

³² Disponible sur le site Web de l'OMC (www.wto.org) sous la cote WT/IFSC/W/15, juin 2006.

Conformément à la Déclaration ministérielle de Hong Kong, le Cadre intégré renforcé devrait comprendre les trois éléments spécifiques ci-après :

- fournir un financement accru, prévisible et additionnel sur une base pluriannuelle ;
- renforcer le Cadre intégré à l'intérieur des pays, y compris par une intégration du commerce dans les plans de développement et stratégies de réduction de la pauvreté nationaux ; par un suivi plus effectif des études diagnostiques sur l'intégration du commerce et de la mise en œuvre de matrices d'action ; et par une coordination renforcée et plus effective entre les donateurs et les parties prenantes du Cadre intégré, y compris les bénéficiaires ;
- améliorer la structure de prise de décisions et de gestion du Cadre intégré pour assurer une fourniture effective et en temps voulu des ressources financières et programmes accrus.

1. Portée

Il est proposé de modifier le guichet 1 actuel pour soutenir l'accroissement des capacités à l'intérieur des pays et pour couvrir un ensemble d'activités de base. Il est proposé d'appeler cela la « catégorie 1 ». Le guichet 2 actuel devrait être modifié pour faciliter la mise en œuvre accrue des activités identifiées comme prioritaires dans la matrice d'action. Il est proposé d'appeler cela la « catégorie 2 ».

1.1 Champ d'application

Il faudrait élargir le champ d'application du Cadre intégré pour y inclure :

- des activités en amont — renforcement des capacités pour aider les pays à entreprendre une étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) et à intégrer l'EDIC dans leurs plans de développement nationaux comme le DSRP ;
- une EDIC élargie, portant sur des questions plus générales liées au commerce, comme l'évaluation des besoins d'infrastructure, y compris les questions connexes relatives à la conception des politiques et les questions transversales et régionales, en cas de demande, et une réponse aux besoins découlant des processus de libéralisation du commerce en cours et de nouvelles règles commerciales, y compris le PDD ;
- la mise à jour périodique de l'EDIC, lorsque cela est nécessaire ;
- des activités en aval, portant sur l'intégration dans le processus du DSRP, la préparation de l'exécution des projets et programmes identifiés dans les matrices d'action et l'exécution des projets, y compris les projets axés sur la suppression des contraintes sur le plan de l'offre, en fonction de critères à définir.

Les principaux domaines pouvant faire l'objet d'une intervention, définis dans les modalités concernant le guichet 2, resteraient les mêmes et soutiendraient des activités relais identifiées dans les matrices d'action. Le mandat existant pour le guichet 2 comprend les points suivants :

- renforcement des institutions pour traiter les questions de politique commerciale ;
- renforcement des capacités de production pour l'exportation ;
- renforcement des services d'appui au commerce ;
- renforcement de la capacité de facilitation des échanges ;
- formation et mise en valeur des ressources humaines ;
- assistance pour la mise en place d'un cadre réglementaire et politique lié au commerce qui encourage le commerce et l'investissement.

1.2 Modalités

Catégorie 1 : Il s'agirait de fournir des ressources du Fonds d'affectation spéciale, qui sont à la disposition de tous les pays bénéficiant du Cadre intégré pour des fonctions essentielles, compte tenu des autres financements disponibles et sur la base des activités en cours dans le secteur du commerce. Les activités visées seraient les suivantes :

- renforcement des capacités humaines en amont ;
- préparation et/ou mise à jour d'une EDIC ;
- fourniture d'un soutien à l'unité nationale de mise en œuvre et aux institutions clés, y compris fourniture de ressources humaines et de petit matériel, notamment des ordinateurs, etc. ;
- assistance pour faciliter l'intégration dans le plan de développement national.

Catégorie 2 : Il s'agirait de fournir des ressources du Fonds d'affectation spéciale pour financer les activités identifiées dans la matrice d'action, compte tenu des autres financements disponibles et de la qualité des projets. Le Fonds d'affectation spéciale accorderait un financement relais pour le lancement des activités identifiées dans l'EDIC, telles que la préparation de projets, et la réalisation d'études de faisabilité, et pour financer des projets de plus petite taille, y compris des projets d'amorçage. Les activités/projets sont notamment les suivants :

- assistance pour la mise en œuvre des engagements spécifiques pris dans le cadre de l'OMC et des autres engagements en matière de politique commerciale ;
- activités préparatoires pour le développement de l'infrastructure et les projets d'infrastructure ;
- activités axées sur l'harmonisation des matrices d'action avec les plans de développement nationaux, la définition des priorités et l'analyse des coûts et des avantages en vue de la conception et de l'exécution de projets ;
- fourniture d'une assistance supplémentaire à l'unité nationale de mise en œuvre et aux institutions clés ;
- assistance pour l'élaboration d'un plan commercial national et/ou de programmes sectoriels ;
- assistance pour la conception de projets dans le cadre des processus de programmation réguliers, tels que les Groupes consultatifs de la Banque mondiale et les tables rondes du PNUD.
- exécution indépendante de petits projets identifiés dans les matrices d'action EDIC.

Pour les activités de mise en œuvre plus vastes, identifiées dans la matrice d'action, comme les projets d'infrastructure, il faudrait faire appel à des mécanismes de soutien autres que le Fonds d'affectation spéciale pour le Cadre intégré, par exemple par l'intermédiaire des Groupes consultatifs de la Banque mondiale et des tables rondes du PNUD. L'un des objectifs du Cadre intégré est d'aider à mobiliser ces ressources et d'assurer la cohérence. Des renseignements sur les autres ressources disponibles pour la mise en œuvre des activités décrites dans les matrices d'action devraient être fournis dans les rapports concernant le Cadre intégré.

1.3 Pays visés

Le Cadre intégré est destiné aux PMA.

2. Gestion et opérations à l'intérieur des pays

Le Cadre intégré doit être mieux aligné, intégré et séquencé par rapport au DSRP et aux plans de développement nationaux ainsi qu'aux programmes de développement de la politique commerciale et du secteur privé. Le but devrait être d'harmoniser sur la base d'une approche commune pour les différents secteurs économiques, qui serait déterminée dans les pays en fonction des besoins. S'il est impératif que les PMA intègrent le commerce dans leurs plans de développement, il faut aussi que les donateurs et les organisations l'intègrent mieux dans leur planification et leur programmation.

Bien que les pays bénéficiant du Cadre intégré aient des structures de direction et de gestion différentes, quelques pratiques optimales ont été identifiées. Le Cadre intégré devrait utiliser et renforcer les structures existantes identifiées comme étant les plus efficaces, y compris celles qui ont été identifiées lors de l'atelier de simulation du Cadre intégré, organisé à Addis-Abeba en septembre 2005.

2.1 Mécanismes institutionnels

Pour assurer une participation et une coordination à un niveau élevé et pour obtenir un engagement politique, il faudrait établir un comité interministériel de haut niveau. Cette action devrait être dirigée au niveau ministériel et devrait être coordonnée par le ministère du Commerce, des Finances ou du Plan ou par un autre ministère, la décision appartenant à chaque pays. La collaboration étroite des ministères du Commerce, du Plan et des Finances est indispensable.

Pour soutenir la mise au point de l'EDIC et la mise en œuvre des matrices d'action, il faudrait établir un processus faisant largement intervenir les parties prenantes, y compris les représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile.

Afin d'améliorer la mise en œuvre du Cadre intégré, il faudrait renforcer le point de coordination du Cadre intégré, notamment en créant, le cas échéant, une unité nationale de mise en œuvre. Le point de coordination, désigné par les autorités nationales, est chargé de coordonner les activités du Cadre intégré dans le pays, en consultation avec le secrétariat du Cadre. Le Cadre intégré fournira des ressources, en fonction des besoins, pour renforcer

cette capacité, y compris des ressources de secrétariat (humaines et matérielles), de préférence par le recours à des experts locaux. L'unité pourrait être établie au sein d'une administration appropriée ou en dehors des structures gouvernementales normales, en fonction des exigences spécifiques des pays. Le point de coordination devrait faire rapport au comité interministériel dans le cadre du processus de planification du développement.

Pour fournir une réponse effective et éviter les doubles emplois, les organisations, les donateurs et les bénéficiaires doivent travailler ensemble dans le cadre des processus locaux. À cette fin, il est essentiel qu'un facilitateur local des donateurs, doté d'un mandat précis adapté à la situation locale, soit nommé par les donateurs en consultation avec les autorités locales. Son principal objectif sera d'aider à intégrer le commerce dans la programmation des donateurs, afin d'assurer la mise en œuvre en temps voulu des matrices d'action.

Les organisations du Cadre intégré ont un rôle essentiel à jouer, au niveau national, dans l'intégration du commerce dans le développement. Le rôle de chaque organisation dans le programme du Cadre intégré de chaque pays sera défini par le biais d'un dialogue entre les organisations, les autorités locales chargées du développement, le point de coordination et le Secrétariat du Cadre intégré. Leur rôle comprend principalement la participation au processus de diagnostic, la mise en œuvre, la gestion des fonds au niveau local, et le suivi et l'évaluation. Pour faciliter l'engagement des organisations au niveau national, il faudrait adopter une approche fondée sur des programmes. Pour jouer pleinement leur rôle, les organisations devraient fournir, au niveau local, les compétences requises en matière de commerce et de développement et, à cet effet, elles devraient renforcer leur capacité de base dans le domaine du commerce et du développement.

2.2 Le processus de l'EDIC

Il est important que le pays bénéficiaire prenne lui-même l'initiative de préparer et/ou de mettre à jour son EDIC, notamment de sélectionner l'organisme d'exécution en consultation avec le Secrétariat du Cadre intégré. L'équipe chargée de l'EDIC devrait comprendre des experts locaux et devrait collaborer étroitement avec l'équipe nationale chargée du DSRP.

Afin d'assurer la cohérence des données et faciliter le partage d'informations et la mise en œuvre du processus, il faudrait élaborer un modèle global pour les EDIC, qui devrait servir à guider le processus. Le contrôle de la qualité des EDIC serait effectué en dernier ressort par le pays bénéficiaire avec l'appui de l'organisme d'exécution. L'EDIC devrait être un document évolutif et devrait être séquencé et synchronisé en fonction du processus de planification du développement national, notamment le DSRP, éventuellement par l'établissement d'un plan commercial national. Le point de coordination devrait se charger de mettre à jour l'EDIC et de l'intégrer dans le plan de développement national. Les six organisations du Cadre intégré ont une précieuse contribution à apporter au processus de l'EDIC. Normalement, elles ont toutes un rôle à jouer dès le début du processus.

2.3 Relations entre les capitales des PMA et Genève

Le processus du Cadre intégré dans les pays devrait être piloté à partir du pays et non depuis Genève.

Le point de coordination devrait développer activement des relations étroites avec le Secrétariat du Cadre intégré, et un processus continu d'échange d'informations devrait être maintenu entre le point de coordination et le Secrétariat du Cadre intégré.

Le Cadre intégré devrait coiffer d'autres initiatives nationales et régionales concernant les capacités commerciales.

2.4 Rôle des organisations du Cadre intégré

Les organisations continueront de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du Cadre intégré. Comme il est indiqué plus haut, chaque pays déterminera, en consultation avec le Secrétariat du Cadre intégré, quels organismes ou organisations sont les mieux à même de poursuivre les activités du Cadre intégré, en faisant fond sur leurs avantages comparatifs et leur mandat. La participation des organisations du Cadre intégré aux projets et programmes devrait se faire sur la base du coût intégral.

3. Direction, gestion d'ensemble et administration

L'Équipe spéciale reconnaît que l'efficacité du Cadre intégré est entravée par la structure de gestion fragmentée existant actuellement et par la division non optimale des tâches entre les différentes organisations, principalement entre l'OMC (Secrétariat), la Banque mondiale (diagnostic) et le PNUD (Fonds d'affectation spéciale), ainsi que par l'absence de cadre de responsabilité précis.

L'Équipe spéciale ne propose pas de créer une nouvelle organisation. L'approche proposée a pour principal objectif de transférer la responsabilité au niveau des pays tout en consolidant la gestion et l'administration. Pour tirer parti, autant que possible, des atouts des structures existantes, l'Équipe spéciale recommande de modifier la structure de gestion et de direction en proposant de conserver le Comité directeur du Cadre intégré comme instance dirigeante générale, de transformer le Groupe de travail du Cadre intégré (GTCI) en un conseil auquel participeraient davantage les bénéficiaires et les donateurs, et de faire du secrétariat un Secrétariat exécutif dirigé par un administrateur en chef. Le Cadre intégré continuerait de s'appuyer sur les organisations pour s'acquitter de son mandat.

3.1 Le Comité directeur

Le Comité directeur, fondé sur l'actuel Comité directeur du Cadre intégré, devrait définir les orientations générales, suivre les progrès accomplis et offrir un cadre pour l'échange de données d'expérience. Il devrait se réunir au moins une fois par an.

3.2 Le Conseil

Un Conseil serait placé sous l'autorité du Comité directeur. Ce Conseil, fondé sur l'actuel groupe de travail du Cadre intégré, devrait rester de petite taille mais sa composition devrait être rééquilibrée. Il comprendrait toujours des représentants des bénéficiaires, des donateurs et des organisations. Le Conseil se réunirait aussi souvent que nécessaire pour mener ses activités, pour assurer une surveillance et donner des orientations et pour définir les critères de programmes et les critères d'attribution.

3.3 Le Secrétariat

Le Secrétariat doit intégrer des fonctions de gestion au niveau mondial afin d'améliorer l'exécution (efficience et efficacité) et de garantir une plus grande responsabilité. En conséquence, il devrait devenir un Secrétariat exécutif dirigé par un administrateur en chef, responsable devant le Conseil. L'Administrateur en chef serait choisi par le Conseil.

L'Équipe spéciale recommande que le secrétariat du Cadre intégré soit une petite unité indépendante, établie à Genève, et qu'il soit installé administrativement au Secrétariat de l'OMC, tout en étant nettement séparé de lui.

Le Secrétariat du Cadre intégré aurait les attributions suivantes :

- assurer le secrétariat des organes directeurs ;
- proposer au Conseil un programme de travail et un budget annuels, y compris des crédits pour le personnel ;
- proposer au Conseil des critères programmatiques et des critères d'attribution,
- établir chaque année des rapports de fond et des rapports financiers ;
- coordonner le soutien aux pays ;
- assurer la gestion financière, y compris la gestion du Fonds d'affectation spéciale ;
- identifier de nouvelles sources de financement ;
- maintenir des relations étroites avec les unités nationales de mise en œuvre ;
- maintenir des relations étroites avec les organismes d'exécution ;
- établir des contacts avec les parties prenantes ;
- faire connaître les pratiques optimales, notamment au moyen d'un site Web ;
- assurer le suivi et l'évaluation ;
- exécuter les autres tâches qui lui seront confiées par le Conseil ;
- élaborer des stratégies pour associer le secteur privé aux travaux du Cadre intégré.

Tout en reconnaissant que la nouvelle structure du personnel du Secrétariat du Cadre intégré devrait être déterminée par le Conseil et par l'administrateur en chef, l'Équipe spéciale recommande que l'Administrateur en chef soit recruté au mérite par le Conseil et relève directement de lui. Le personnel sera aussi recruté au mérite. Le personnel affecté à l'actuelle Unité de mise en œuvre du programme du Cadre intégré devrait être incorporé dans le Secrétariat exécutif.

3.4 Direction locale

Conformément à la section 3 ci-dessus, le point de coordination devrait être chargé de la mise en œuvre du Cadre intégré au niveau national.

4. Suivi et évaluation

Il n'existe pas actuellement de mécanisme unique de suivi et d'évaluation adéquat pour le Cadre intégré, de sorte qu'il est difficile d'évaluer les résultats.

- Il faut élaborer et mettre en place, à titre prioritaire, un système effectif de suivi et d'évaluation, tant au niveau mondial qu'au niveau national ;
- pour encourager le partage de données d'expérience, le Comité directeur devrait exposer, à chacune de ses sessions, l'expérience de certains membres du Cadre intégré au niveau des pays ;
- il faudrait maintenir des liens avec l'OCDE pour tirer parti de la base de données OMC/OCDE/CAD concernant l'assistance liée au commerce ;
- il faudrait nommer un auditeur indépendant.

5. Financement

L'Équipe spéciale recommande d'accroître la prévisibilité du financement pour les bénéficiaires ainsi que le niveau du financement, notamment en identifiant de nouvelles sources de fonds.

5.1 Niveau du financement

À sa réunion annuelle en 2005, le Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI a pris note d'une estimation émanant de leurs services selon laquelle un montant de 200 à 400 millions de dollars serait nécessaire sur cinq ans, sur la base des besoins prévus pour 40 pays. Sur la base des recommandations susmentionnées, il a été procédé au calcul des coûts indicatifs du Cadre intégré renforcé (voir l'annexe).

Une fois nommé, l'Administrateur en chef devrait établir un plan de travail et un budget triennal à horizon mobile, qui serait soumis à l'approbation du Conseil.

5.2 Engagements des donateurs et fourniture de fonds

La prévisibilité du financement est importante. Les donateurs devraient faire des annonces de contributions indicatives pluriannuelles, si possible sur une période de trois à cinq ans, même si les engagements/obligations effectifs sont sur une base annuelle. Il devrait y avoir un financement multilatéral et bilatéral. L'affectation des fonds n'est généralement pas souhaitable bien qu'il puisse y avoir une certaine flexibilité dans la façon dont les donateurs financent certains aspects du Cadre intégré.

5.3 Sources de financement

Il faudrait identifier de nouveaux donateurs qui devraient être invités à participer, y compris des donateurs du secteur privé, tant au niveau national qu'au niveau international.

5.4 Allocation des ressources

Le financement au titre de la catégorie 1 destiné aux activités de base devrait être prévisible. Les décaissements devraient être décidés par le point de coordination en consultation avec le Secrétariat du Cadre intégré.

Le financement au titre de la catégorie 2 sera fondé sur les demandes adressées par le point de coordination au Secrétariat du Cadre intégré.

6. Arrangements transitoires

L'Équipe spéciale formule ces recommandations étant entendu que certains domaines doivent être précisés. Elle reconnaît en outre qu'il sera important d'assurer la continuité des activités en cours et des activités prévues du Cadre intégré pendant la période de transition.

Pièce jointe II

Recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce³³

A. MANDAT

La Déclaration ministérielle de Hong Kong a invité le Directeur général de l'OMC à créer une équipe spéciale qui ferait des recommandations « sur la façon de rendre opérationnelle l'Aide pour le commerce » et « sur la façon dont l'Aide pour le commerce pourrait contribuer le plus effectivement possible à la dimension développement du PDD ». La Déclaration dispose que « l'Aide pour le commerce devrait viser à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à renforcer leur appareil productif et à se doter 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. L'Aide pour le commerce ne peut pas se substituer aux avantages en matière de développement qui résulteraient d'une conclusion positive du PDD, en particulier sur l'accès aux marchés ».

B. RAISON D'ÊTRE

L'Aide pour le commerce vise à aider les pays en développement à accroître leurs exportations de biens et de services, à s'intégrer dans le système commercial multilatéral et à tirer parti de la libéralisation du commerce et de l'élargissement de l'accès aux marchés. Si elle est effective, l'Aide pour le commerce améliorera les perspectives de croissance et réduira la pauvreté dans les pays en développement ; de plus, elle viendra compléter les réformes commerciales multilatérales et elle en répartira plus équitablement les avantages entre les pays en développement et à l'intérieur de ces pays.

C. FINANCEMENT

Un financement additionnel prévisible, durable et effectif est indispensable pour exécuter le mandat relatif à l'Aide pour le commerce. La mise en œuvre des recommandations ci-après sur la façon de rendre opérationnelle l'Aide pour le commerce suppose d'importantes ressources additionnelles ciblées pour les programmes et projets relatifs au commerce, conformément aux engagements pris à la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, et compte tenu de l'engagement plus général pris par la communauté internationale à la Conférence de l'ONU tenue à Monterrey et aux Sommets du G-8 de Gleneagles et de Saint-Petersbourg d'augmenter sensiblement l'aide au développement d'ici à 2010. L'Équipe spéciale prie le Directeur général de demander confirmation aux donateurs et aux organisations que des fonds peuvent être rapidement mis à disposition pour la mise en œuvre de l'initiative sur l'Aide pour le commerce dans le cadre des consultations qu'il est chargé de

³³ Disponible sur le site Web de l'OMC (www.wto.org) sous la cote WT/AFT/1, 27 juillet 2006.

mener sur « des mécanismes appropriés visant à garantir des ressources financières additionnelles pour l'Aide pour le commerce »³⁴. Afin d'évaluer le caractère additionnel et suffisant des fonds disponibles pour répondre aux besoins des pays en développement, en matière d'Aide pour le commerce, notamment les besoins liés à l'exécution réussie du PDD, il faut dresser un bilan de ce qui est fait actuellement dans le cadre de ce processus. L'Équipe spéciale demande instamment aux donateurs et aux organisations de communiquer les renseignements nécessaires pour permettre au Directeur général de s'acquitter de son mandat.

D. PORTÉE

La portée de l'Aide pour le commerce doit être définie d'une façon qui soit à la fois suffisamment large pour refléter la diversité des besoins commerciaux identifiés par les pays, et suffisamment précise pour établir une démarcation entre l'Aide pour le commerce et les autres formes d'aide au développement dont elle fait partie. Les projets et programmes devraient être considérés comme relevant de l'Aide pour le commerce si les activités ont été identifiées comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire. À cet égard, il faut signaler que, si les DSRP³⁵ traduisent les priorités de développement nationales d'un certain nombre de pays, les autres stratégies de développement sont tout aussi importantes et nécessiteront un financement au titre de l'Aide pour le commerce. En même temps, des critères précis et acceptés par tous sont nécessaires pour assurer un suivi fiable à l'échelle mondiale des activités liées à l'Aide pour le commerce, afin d'assurer une comptabilité exacte et d'évaluer les besoins de financement additionnels. Les catégories ci-après ont été identifiées sur la base des définitions utilisées dans la base de données conjointe OMC/OCDE :

a) *Politique et réglementation commerciales, notamment :*

Formation des fonctionnaires chargés du commerce, analyse des propositions et des positions et de leur impact, aide aux parties prenantes nationales pour formuler les intérêts commerciaux et identifier les arbitrages, questions relatives aux différends, appui institutionnel et technique pour faciliter la mise en œuvre des accords commerciaux, l'adaptation aux règles et aux normes et le respect de celles-ci.

³⁴ À Hong Kong, le Japon a annoncé le versement d'une aide au développement de 10 milliards de dollars sur trois ans pour les infrastructures de commerce, de production et de distribution ; les États-Unis ont annoncé des dons au titre de l'Aide pour le commerce de 2,7 milliards de dollars par an d'ici à 2010, et l'UE et ses États membres ont annoncé l'octroi d'un montant de 2 milliards d'euros par an d'ici à 2010 au titre de l'aide au développement liée au commerce.

³⁵ Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) décrivent les politiques et programmes macro-économiques, structurels et sociaux qu'un pays à faible revenu doit mener sur plusieurs années pour promouvoir une croissance diversifiée et réduire la pauvreté, et indiquent les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Ce sont des documents établis à l'initiative des pays et par eux, et qui sont préparés par les gouvernements dans le cadre d'un processus participatif auquel sont associés les parties prenantes locales et les partenaires de développement extérieurs, y compris la Banque mondiale et le FMI.

b) Développement du commerce, notamment :

Promotion des investissements, analyse et appui institutionnel pour le commerce des services, services et institutions de soutien aux entreprises, constitution de réseaux entre les secteurs public et privé, commerce électronique, financement du commerce, promotion du commerce, analyse et développement des marchés.

c) Infrastructure liée au commerce, notamment :

Infrastructure matérielle

d) Renforcement de la capacité de production

e) Ajustement lié au commerce, notamment :

Aider les pays en développement à mettre en place des mesures d'accompagnement qui leur permettent de tirer parti de la libéralisation du commerce.

f) Autres besoins liés au commerce

L'établissement de rapports sur les activités des catégories a) et b) devrait suivre les définitions figurant dans la base de données conjointe OMC/OCDE. Les activités qui ne relèvent pas des définitions actuelles de la base de données conjointe OMC/OCDE sur le renforcement des capacités liées au commerce, c'est-à-dire celles des catégories c), d) e) et f), devraient être communiquées en tant qu'Aide pour le commerce lorsqu'elles ont été expressément identifiées comme des priorités liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire, par exemple dans son DSRP.

E. DIFFICULTÉS/LACUNES

Depuis le lancement du PDD en 2001, les donateurs ont accru leurs engagements concernant l'assistance liée au commerce. Les pays en développement sont aussi plus nombreux à intégrer le commerce dans leurs stratégies de développement. Mais il subsiste des difficultés majeures, à savoir en particulier :

- Le peu d'attention accordée au commerce comme outil de développement dans les pays bénéficiaires et au sein des organismes donateurs.
- L'intégration insuffisante du commerce dans les stratégies de développement nationales et les DSRP.
- La participation insuffisante du secteur privé à la définition des besoins liés au commerce.
- La capacité d'absorption limitée des pays bénéficiaires.
- L'inadéquation des mécanismes de liaison et le manque de prévisibilité de la réponse apportée par les donateurs aux priorités commerciales définies aux niveaux national et régional.

- Le manque de coordination et de cohérence de la réponse des donateurs dans le domaine du commerce.
- La lenteur, le chevauchement et le caractère bureaucratique des processus d'évaluation et de fourniture de l'assistance liée au commerce, notamment l'existence de structures parallèles lourdes dans les pays bénéficiaires.
- L'insuffisance des données et des analyses sur les politiques commerciales et leur incidence sur le développement, le manque d'informations aisément accessibles sur les instruments d'Aide pour le commerce existant actuellement.
- Le suivi inefficace des politiques nationales et des activités des donateurs liées au commerce ; l'absence d'évaluation rigoureuse et indépendante des projets et programmes et de leur impact.
- Le soutien limité aux programmes et projets régionaux, sous-régionaux et transfrontières liés au commerce.
- Le soutien insuffisant pour faire face aux coûts d'ajustement liés à la libéralisation du commerce.
- Les ressources insuffisantes consacrées au renforcement de l'infrastructure et de la capacité de production.
- La répartition inégale des efforts entre les pays.

F. RENDRE OPÉRATIONNELLE L' AIDE POUR LE COMMERCE

F.1 Objectifs

- Permettre aux pays en développement, en particulier aux PMA, d'utiliser le commerce plus efficacement pour promouvoir la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté et atteindre leurs objectifs de développement, notamment les objectifs de développement pour le Millénaire.
- Aider les pays en développement, en particulier les PMA, à renforcer leurs capacités sur le plan de l'offre et leur infrastructure liée au commerce pour leur permettre d'accéder plus facilement aux marchés et d'exporter davantage.
- Aider à faciliter et mettre en œuvre les réformes commerciales et la libéralisation du commerce et à s'y adapter.
- Aider à l'intégration régionale.

- Aider à assurer une intégration harmonieuse dans le système commercial mondial.
- Aider à mettre en œuvre les accords commerciaux.

F.2 Principes directeurs

L'Aide pour le commerce devrait être guidée par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui s'applique à toutes les parties concernées (donateurs, organisations et bénéficiaires), et qui énonce des principes fondamentaux, tels que l'appropriation par les pays, la responsabilité mutuelle, l'alignement de l'aide sur les stratégies de développement nationales, la coordination effective entre les donateurs, l'harmonisation de leurs procédures, le recours à des modalités d'aide fondées sur des programmes, la gestion axée sur les résultats, la transparence et des engagements pluriannuels et prévisibles, qu'il convient d'intégrer à tous les niveaux de la programmation. L'Aide pour le commerce devrait être fournie de façon cohérente en tenant pleinement compte, entre autres, de la parité hommes-femmes et de l'objectif global de développement durable. Les frais administratifs associés à la fourniture de l'Aide pour le commerce devraient être aussi réduits autant que possible pour faire en sorte que les ressources soient consacrées à la mise en œuvre effective des projets et des programmes prioritaires identifiés. La compétence et les qualifications des ressources humaines disponibles aux niveaux national et régional devraient être utilisées de façon optimale.

F.3 Renforcement des aspects liés à la demande

Un engagement en faveur de l'appropriation et de la conduite des initiatives par les pays — ainsi que l'engagement des gouvernements à s'intégrer pleinement le commerce dans leurs stratégies de développement — sont indispensables pour assurer l'efficacité de l'Aide pour le commerce. Dans certains pays, les processus permettant d'intégrer le commerce dans les stratégies de développement nationales, de formuler des stratégies commerciales et de proposer des projets prioritaires liés au commerce en vue d'un financement des donateurs, doivent être renforcés au moyen d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités pour aider les pays en développement à mettre en place des cadres de politique commerciale et des processus efficaces et durables. Lorsqu'il existe déjà des mécanismes consultatifs, ceux-ci peuvent être utilisés — ou améliorés. L'analyse de la chaîne de valeur pourrait être un outil précieux pour identifier les besoins en matière de commerce.

Le Cadre intégré renforcé en faveur des PMA. Le Cadre intégré vise à renforcer les capacités commerciales des PMA, notamment leur capacité à identifier leurs besoins en matière de commerce, et à proposer les priorités devant être soutenues par les partenaires de développement. Les recommandations concernant un Cadre intégré renforcé, qui ont été approuvées par le Comité directeur du Cadre intégré, constitueront une base essentielle pour renforcer les aspects liés à la demande de l'Aide pour le commerce dans les PMA.

Pays en développement autres que les PMA. Beaucoup d'autres pays en développement ont également besoin d'un soutien pour intégrer le commerce dans leurs stratégies nationales et pour mettre en place de larges processus de consultation avec la participation du secteur privé, des organisations de la société civile et des organismes publics concernés pour formuler des stratégies commerciales, élaborer des matrices d'action et proposer des projets prioritaires.

Besoins régionaux. Certains des obstacles auxquels se heurtent les pays en développement ont un caractère régional, sous-régional ou transfrontières. Il faut identifier ces besoins et y répondre convenablement. Les organisations régionales, y compris les banques régionales, les organisations d'intégration régionale et les communautés économiques régionales, peuvent jouer un rôle en aidant les pays à définir ces besoins.

Recommandations

- Mettre en œuvre les recommandations concernant un Cadre intégré renforcé.
- Mettre en place une coordination nationale effective, avec la participation de toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé, en vue d'identifier les forces et les faiblesses des économies dans leur ensemble et les difficultés particulières rencontrées dans le secteur du commerce.
- Étudier la nécessité d'établir un processus national analogue, mais financé séparément, pour les pays en développement autres que les PMA bénéficiant exclusivement de l'aide de l'IDA, si un tel mécanisme n'existe pas déjà ou s'il peut être amélioré.
- Appeler les organisations, les donateurs et les gouvernements à collaborer, dans les autres pays en développement, pour mettre en place des processus analogues s'ils n'existent pas déjà. Ces processus doivent être adaptés aux circonstances et aux besoins particuliers du pays concerné, en faisant fond sur ce qui existe déjà, si cela est possible et approprié.
- Appeler les donateurs et les organisations, en concertation avec les banques et organisations régionales, à intensifier leurs efforts pour identifier les besoins régionaux, sous-régionaux et transfrontières, y compris les besoins liés à l'intégration régionale.
- Mettre en place un système de collecte et d'analyse des données au niveau national.

F.4 Renforcement de la « réponse » des donateurs

Politiques des donateurs. Les donateurs devraient accorder plus d'attention aux questions commerciales dans la programmation de l'aide et renforcer leurs compétences dans le domaine commercial tant sur le terrain qu'à leur siège. Il faut améliorer la coordination du

personnel travaillant dans différents secteurs et intégrer davantage le commerce dans les programmes des organismes d'aide.

Coordination entre les donateurs. Il est essentiel d'accroître la coordination entre les donateurs et les organisations et améliorer l'harmonisation des procédures — tant au niveau local qu'au niveau mondial. Les programmes et projets liés au commerce devraient être plus cohérents, à la fois sur le plan des opérations et des politiques.

Réponse des donateurs. En allouant des ressources pour l'Aide pour le commerce, les donateurs et les organisations devraient être guidés par les projets et programmes prioritaires identifiés par les pays en développement, ainsi que par l'intérêt que ces projets et programmes peuvent présenter au regard des objectifs de l'Aide pour le commerce. Le soutien des donateurs et des organisations devrait refléter ces priorités. Chaque organisation devrait déterminer comment déployer ou réorienter son assistance financière et technique pour soutenir les mesures de renforcement des capacités ou d'accompagnement liées à la libéralisation du commerce.

Recommandations

Les donateurs et les organisations devraient :

- intégrer de manière plus effective les questions relatives au commerce et à la croissance dans la programmation de leur aide ;
- renforcer davantage leurs compétences dans le domaine commercial, sur le terrain et dans les capitales ;
- utiliser les processus d'évaluation des besoins (lorsqu'ils existent) et leurs résultats comme base de leur programmation ;
- s'orienter vers une approche programmatique/sectorielle/budgétaire, s'il y a appropriation par le pays et intégration dans les stratégies de développement nationales, et s'il existe un système robuste de responsabilité financière ;
- mettre à disposition un financement ciblé pour renforcer l'infrastructure et supprimer les obstacles liés à l'offre — en plus du renforcement des capacités et de l'assistance technique — éventuellement sous forme de cofinancement avec des banques multilatérales de développement ; et
- envisager, le cas échéant, le transfert multilatéral des fonds destinés à l'Aide pour le commerce.

F.5 Renforcement du lien entre « besoins » et « réponse »

F.5.1 Niveau national

Mise en correspondance. Il est nécessaire de renforcer les structures nationales et d'améliorer les liens avec le financement des donateurs pour permettre de passer du diagnostic lié au commerce à la mise en œuvre et pour maximiser l'accès aux ressources multilatérales et bilatérales. La mise en correspondance de la demande de projets d'Aide pour le commerce et de la réponse pourrait être assurée en renforçant la coordination nationale par la création d'un « comité national d'Aide pour le commerce », composé des pays bénéficiaires, des donateurs et d'autres parties prenantes, comme le secteur privé, et relevant des ministères compétents. Ce comité devrait compléter — et non remplacer — le mécanisme existant des DSRP et les autres mécanismes de coordination. En cas de besoin, ce mécanisme pourrait être soutenu par des organismes qui serviraient de centres d'échange d'informations.

Intégration du commerce. L'efficacité de l'Aide pour le commerce dépendra de la participation de nombreux acteurs travaillant ensemble de manière cohérente. Ces acteurs seront, par exemple, la Banque mondiale, le FMI, les banques régionales de développement, les institutions des Nations Unies et les donateurs, aux niveaux national et international, ainsi que les ministères du Commerce, de l'Agriculture, du Développement et des Finances au niveau national. Il incombe aux donateurs, aux organisations et aux bénéficiaires de jouer leur rôle en aidant à modifier la manière dont ces entités intègrent le commerce dans les stratégies de développement et les stratégies nationales.

Coopération Sud-Sud. La coopération technique entre les pays en développement est un outil précieux pour obtenir des résultats effectifs en raison de leur expérience et de leur compréhension communes des difficultés auxquelles ils sont confrontés. Les précieuses compétences techniques du Sud pourraient être utilisées pour réaliser des projets dans le cadre de programmes de coopération triangulaires.

Secteur privé. En tant qu'acteurs de terrain, les entreprises privées sont bien placées pour identifier les problèmes et les blocages liés au commerce. L'intensification du dialogue entre le secteur public et les entreprises privées améliorerait l'efficacité de l'évaluation des besoins d'Aide pour le commerce, du diagnostic et de la mise en œuvre et faciliterait l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre.

Recommandations

- Les pays bénéficiaires devraient intégrer le commerce dans leurs stratégies nationales, comme les DSRP, formuler des stratégies commerciales et proposer des projets prioritaires relatifs au commerce en vue d'un financement des donateurs.
- La répartition des responsabilités en matière de financement et d'exécution des projets et programmes d'Aide pour le commerce devrait être assurée au moyen de mécanismes nationaux comme les DSRP et les groupes consultatifs, complétés, en cas de besoin, par une conférence des partenaires qui serait axée sur le soutien lié au

commerce et qui serait convoquée une fois que les pays auront intégré le commerce dans leurs stratégies nationales.

- Un comité national d'Aide pour le commerce pourrait être établi, en cas de besoin, pour veiller à ce que le commerce soit intégré dans les stratégies de développement nationales, pour déterminer les besoins des pays, définir les priorités, aider à mettre en correspondance ces « besoins » et la « réponse » des donateurs, et contribuer à l'évaluation. Ce comité pourrait avoir pour tâches de trouver un cofinancement ou de mobiliser des ressources auprès de fonds plus importants, d'évaluer les besoins d'ajustement et de négocier un financement pour ces programmes. Les pays bénéficiaires pourraient demander aux organisations de jouer un rôle de coordination.
- Les partenaires devraient s'engager à contribuer à la mise en œuvre des stratégies commerciales et à l'exécution des projets et programmes prioritaires identifiés. Le plan établi devrait comprendre un cadre de gestion axé sur les résultats reposant sur la responsabilité mutuelle — et la renforçant. Des indicateurs de progrès devraient être convenus.

Il faudrait encourager la participation d'acteurs locaux, régionaux et du secteur privé ainsi que la coopération Sud-Sud dans le cadre de programmes triangulaires.

F.5.2 Niveau régional

De nombreux pays ont besoin d'une infrastructure transfrontières et d'une coopération en matière de politique régionale pour commercer plus efficacement. La capacité d'identifier les besoins transfrontières et régionaux devrait être renforcée aux niveaux national, régional et multilatéral. Une fois les besoins identifiés, les donateurs et les organisations doivent améliorer leur capacité d'y répondre. En particulier, la fourniture d'une assistance pour la formulation et le financement des mesures d'accompagnement pourrait aider à faire de l'intégration régionale un élément de base du système commercial multilatéral. À la prochaine réunion du Comité du développement qui se tiendra en septembre, il sera question du renforcement des moyens de répondre aux besoins régionaux, sous-régionaux et transfrontières.

Recommandations

- Renforcer les fonctions ci-après aux niveaux régional, sous-régional et transfrontières :
 - diagnostic des besoins ;
 - évaluation des coûts des projets ;
 - préparation de propositions de projets ; et
 - coordination des réponses des donateurs, y compris négociation du financement et cofinancement des besoins qu'il est actuellement difficile de financer au moyen des mécanismes nationaux (par exemple infrastructure transfrontières et projets d'intégration des politiques).

- Attribuer les responsabilités pour ces fonctions. À cet égard, la priorité devrait être donnée à l'amélioration et au renforcement des mécanismes existants, y compris aux niveaux multilatéral et régional, avant d'envisager l'établissement d'un nouveau mécanisme. En étudiant la solution la plus efficace, il faudrait tenir compte des conclusions des discussions qui auront lieu à la prochaine réunion du Comité du développement. Une solution devrait faire intervenir toutes les parties prenantes concernées et donner la priorité aux programmes d'intégration régionale existants qui manquent de financement.
- Voir s'il conviendrait d'établir un comité régional composé d'organisations et d'institutions financières sous-régionales et régionales, pour superviser la mise en œuvre des dimensions sous-régionales et régionales de l'Aide pour le commerce, faire rapport sur les besoins, les réponses et les incidences, et surveiller les activités de suivi et d'évaluation.

F.5.3 Niveau mondial

Il est préférable que certaines tâches relatives à l'Aide pour le commerce soient exécutées au niveau mondial. Il s'agit notamment des tâches suivantes :

Collecte de données. Le manque de données empiriques a rendu difficile l'examen du rapport entre les politiques liées au commerce et les résultats en matière de développement. L'amélioration des données et des statistiques est une condition préalable pour mieux comprendre le processus de mondialisation et son incidence, et pour déterminer les priorités en matière de coopération pour le développement.

Création et partage des connaissances. La diffusion des résultats des évaluations de l'Aide pour le commerce, l'élaboration de bonnes pratiques et de lignes directrices et la facilitation du partage de l'information avec la participation de tous les acteurs pertinents, doivent être améliorées au niveau mondial pour assurer l'utilisation rationnelle des fonds destinés à l'Aide pour le commerce.

Acheminement des fonds octroyés par les donateurs. Certains donateurs peuvent souhaiter acheminer les fonds alloués à l'Aide pour le commerce par des canaux multilatéraux, ce qui leur permettrait de soutenir l'Aide pour le commerce sans avoir à développer leur propre capacité institutionnelle dans ce domaine ni à intervenir au niveau des pays. Cela pourrait consister notamment à accorder un soutien à des mécanismes tels que le Cadre intégré pour les pays exclusivement IDA autres que les PMA.

Mise en correspondance. Si la fonction d'échange d'informations devrait être assurée dans la plupart des cas aux niveaux national et régional, des sessions consacrées à des thèmes spécifiques et à des groupes de pays particuliers pourraient être organisées périodiquement pour donner aux donateurs et aux pays en développement la possibilité d'examiner les lacunes pouvant exister dans la mise en œuvre de l'Aide pour le commerce. Une fonction importante pourrait consister à mettre en relation des besoins d'assistance liée au commerce non encore satisfaits avec les donateurs qui seraient prêts à répondre à ces besoins.

Recommandations

- Renforcer les fonctions ci-après en rapport avec les questions globales :
 - recueil et analyse de données sur les politiques commerciales et leur incidence, facilitation du partage des connaissances et élaboration de lignes directrices. Le financement de ces activités doit être garanti ;
 - fourniture de renseignements sur les instruments et les compétences existants en matière d'Aide pour le commerce ; et
 - mise en correspondance des besoins d'assistance liée au commerce non financés et du financement disponible de la part des donateurs pour des projets et programmes de ce genre.
- Attribuer les responsabilités pour ces fonctions. À cet égard, la priorité devrait être donnée à l'amélioration et au renforcement des mécanismes existants avant d'envisager l'établissement d'un nouveau centre d'échange d'informations au niveau mondial.

F.6 Renforcement du suivi et de l'évaluation

Le suivi et l'évaluation des progrès accomplis sont essentiels pour donner l'assurance qu'une aide accrue pour le commerce sera fournie et utilisée de manière efficace. De plus, cela incitera fortement les donateurs comme les bénéficiaires à faire avancer le programme d'Aide pour le commerce. Il est important de souligner la nécessité d'obtenir des résultats concrets et visibles sur le terrain. Il incombe à tous les fournisseurs d'Aide pour le commerce et aux pays bénéficiaires de faire rapport sur les progrès et les résultats.

Suivi. Dans les pays bénéficiaires, le suivi devrait porter sur l'intégration du commerce dans les stratégies nationales, comme les DSRP, la définition des besoins prioritaires, les réponses des donateurs, les progrès accomplis dans l'exécution de projets et de programmes liés au commerce et l'incidence de ces activités. Les donateurs qui ont pris des engagements en matière d'Aide pour le commerce devraient faire rapport sur la teneur de ces engagements ainsi que sur la manière dont ils envisagent d'atteindre les objectifs cibles en matière d'Aide pour le commerce qu'ils ont annoncés.

Évaluation. Une évaluation rigoureuse des programmes d'Aide pour le commerce est particulièrement importante parce que la forte augmentation prévue de l'aide pourrait mettre à rude épreuve la capacité de fourniture des donateurs et la capacité d'absorption des bénéficiaires. Il faudrait effectuer des évaluations approfondies de l'incidence sur les pays des programmes d'Aide pour le commerce pour accroître les connaissances et permettre une approche de l'aide axée sur les résultats. L'évaluation des mécanismes nationaux devrait porter, entre autres, sur les progrès accomplis au niveau de l'intégration du commerce dans les plans de développement nationaux. Pour ces évaluations, il faudrait adopter une

approche axée sur les résultats afin d'assurer l'efficacité des programmes d'Aide pour le commerce par rapport aux objectifs.

Recommandations

- Un examen périodique de l'Aide pour le commerce devrait être effectué au niveau mondial par un organe de suivi, relevant de l'OMC, sur la base des rapports émanant de différentes sources, qui serait publié, si possible, sur le site Web de l'OMC :
 - au niveau national ;
 - au niveau des donateurs ;
 - au niveau régional ;
 - au niveau des organisations multilatérales pertinentes ; et
 - au niveau du secteur privé.
- Les mécanismes permettant la présentation de rapports à l'organe de suivi mondial devraient être améliorés, y compris avec la possibilité d'un processus de notification pour les membres de l'OMC.
- Les examens périodiques mondiaux devraient être suivis d'un débat annuel sur l'Aide pour le commerce, qui se tiendrait dans le cadre du Conseil général de l'OMC, pour donner des orientations politiques en matière d'Aide pour le commerce.
- Les pays bénéficiaires devraient faire rapport sur l'intégration du commerce dans leurs stratégies de développement nationales, comme les DSRP, sur la formulation de stratégies commerciales, sur les besoins en matière d'Aide pour le commerce, sur les réponses des donateurs et sur la mise en œuvre et les effets. La responsabilité de présenter un rapport à l'organe de suivi mondial incomberait au premier chef au Comité national d'Aide pour le commerce.
- Les donateurs devraient faire rapport sur les fonds consacrés à l'Aide pour le commerce, sur la manière dont ils envisagent d'atteindre les objectifs cibles qu'ils ont annoncés en la matière, sur les catégories d'Aide pour le commerce qui sont visées et sur les progrès accomplis en matière d'intégration du commerce dans leurs programmes d'aide.
- Les acteurs multilatéraux et régionaux devraient être encouragés à faire rapport régulièrement sur leurs activités relatives à l'Aide pour le commerce, les progrès accomplis et les effets. Le cas échéant, il devrait être demandé à ces acteurs — y compris le CAD de l'OCDE — d'apporter leur contribution et d'aider à organiser l'examen périodique par l'OMC de l'Aide pour le commerce.
- Le secteur privé devrait avoir la possibilité de présenter un rapport sur sa contribution à l'Aide pour le commerce.

- Une évaluation de l'Aide pour le commerce — en tant que donateur ou en tant que bénéficiaire — devrait être incluse dans les examens des politiques commerciales de l'OMC.
- L'évaluation de la définition des besoins des pays, de l'intégration du commerce dans les stratégies nationales et dans les DSRP, de la réponse des donateurs et des effets sur le terrain par rapport aux objectifs déclarés, devrait être encouragée et financée.
- La portée de la base de données conjointe OMC/OCDE devrait être réexaminée à la lumière de la définition de l'Aide pour le commerce donnée par l'Équipe spéciale. Elle devrait aussi être actualisée sur la base d'une définition plus précise des besoins (et des réponses) par les fournisseurs et par les bénéficiaires de l'Aide pour le commerce.

G. COMMENT L'AIDE POUR LE COMMERCE PEUT CONTRIBUER À LA DIMENSION DÉVELOPPEMENT DU CYCLE DE DOHA

L'Aide pour le commerce est importante en elle-même. Elle devrait aider les pays en développement à tirer parti de l'accroissement des possibilités commerciales au niveau multilatéral (découlant des cycles précédents et des résultats prévus du PDD) et aux niveaux régional, bilatéral et unilatéral. L'Équipe spéciale recommande donc que l'Aide pour le commerce soit rendue opérationnelle dès que possible. En même temps, elle affirme que l'Aide pour le commerce vient compléter, et non remplacer, une conclusion positive du Cycle de Doha. L'accroissement des possibilités commerciales pour les pays en développement, en particulier pour les moins avancés d'entre eux, demeure la plus importante contribution que l'OMC peut apporter au développement. L'aboutissement du Cycle augmentera les besoins d'assistance pour mettre en œuvre les nouveaux accords (par exemple en matière de facilitation des échanges), pour alléger les coûts d'ajustement et pour tirer parti des nouvelles possibilités d'accès aux marchés. L'Aide pour le commerce est un complément du Cycle de Doha mais elle n'est pas subordonnée au succès du cycle.

H. PROCHAINES ÉTAPES

Les présentes recommandations s'adressent à de nombreux acteurs différents. L'Équipe spéciale suggère les prochaines étapes suivantes :

- Elle demande instamment aux membres d'appliquer rapidement les recommandations qu'elle a faites.
- Elle demande instamment au Directeur général de faire usage de ces recommandations pour s'acquitter de sa tâche de mener des consultations sur des « mécanismes appropriés visant à garantir des ressources financières additionnelles en faveur de l'Aide pour le commerce », de manière à ce que le mandat conjoint énoncé au paragraphe 57 de la Déclaration de Hong Kong puisse être exécuté de manière globale.

- Elle invite le Directeur général à communiquer ces recommandations aux organisations et organismes pertinents et à demander instamment aux ministres, lors de la prochaine réunion du Comité du développement à Singapour, de les prendre en considération et d'encourager la Banque et le FMI à assurer un suivi suffisant et à rendre compte des résultats à la réunion annuelle de 2007.
- Elle invite le Directeur général à poursuivre le dialogue, dans le cadre de son mandat sur la cohérence, sur la manière dont les recommandations à l'intention des organisations pourraient être mises en œuvre, y compris sur la question de savoir à qui devrait incomber la responsabilité de leur mise en œuvre.
- Elle invite le Directeur général à établir un groupe consultatif *ad hoc* chargé du suivi pratique de ces recommandations.
- Elle invite le Directeur général à commencer à examiner la façon de mettre en œuvre les recommandations concernant le suivi de l'Aide pour le commerce par l'OMC.
- Elle invite le Directeur général à organiser, au moment opportun, un examen initial de l'Aide pour le commerce, avec la participation de toutes les parties prenantes pertinentes.
- Elle suggère que, après l'achèvement du PDD, le Secrétariat procède à une évaluation des besoins connexes en matière d'Aide pour le commerce dans les pays en développement, en particulier ceux qui sont les plus concernés, notamment les PMA, et de la manière dont l'Aide pour le commerce peut contribuer à la dimension développement du PDD.