

# Aide pour le commerce, coopération au développement et échanges mondiaux

L'ouverture des marchés représente une chance immense pour les exportations des pays en développement. Néanmoins, une libéralisation soudaine – à la suite, par exemple, d'un cycle de négociation – peut également se révéler un choc difficile à absorber pour les plus vulnérables d'entre eux. Dans les négociations du cycle de Doha, de nombreux indices suggèrent que les pays en développement – les PMA en particulier – subiront d'importants coûts d'ajustement qui se chiffrent à quelque 1,5 milliard d'USD par an. Pour eux, un tel effort devra être compensé par des mesures spécifiques relevant de l'aide au développement. Précisons, par ailleurs, que l'accès aux marchés à lui seul n'est nullement garant d'une meilleure performance commerciale.



L'initiative «Aide pour le commerce» vise à aider les pays pauvres à mieux tirer parti du commerce pour leur développement. Celle-ci ne s'oppose pas à l'aide fournie par ailleurs, mais lui est complémentaire. En illustration: entreprise tanzanienne d'exportation de bois certifié soutenue par le Seco. Source: Photopress

De nombreuses contraintes du côté de l'offre pèsent sur la capacité des pays en développement à tirer un maximum de bénéfices de leur intégration au système commercial multilatéral, telles que des capacités productives réduites, une base peu diversifiée de produits d'exportation ou des infrastructures économiques déficientes. À l'autre bout de la chaîne, les biens et services sont soumis à de nombreuses normes techniques ou barrières non-commerciales dans les marchés d'importation: certains pays exportateurs

peinent à s'y conformer, ce qui réduit ou invalide leur accès au marché. Partant de ce constat, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont lancé, lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, l'initiative «Aide pour le commerce» qui vise à aider ces pays à mieux tirer parti du commerce pour leur développement.

## Justification économique

La raison d'être économique de l'aide au commerce ne fait plus aujourd'hui aucun doute; il n'en a pas toujours été ainsi. Par le passé, les économistes opposaient habituellement le *commerce* à l'*aide*. Ainsi, une mesure commerciale telle que l'octroi de préférences produit des gains économiques pour le pays exportateur qui peut augmenter ses ventes à l'étranger. De même, l'abaissement unilatéral des droits de douane peut générer des gains de productivité dans un secteur donné en accroissant la concurrence. L'aide sous forme d'assistance financière ou technique peut entraîner des gains économiques, mais ses effets sur la croissance ou le niveau

Encadré 1

### Internet

On trouvera davantage de renseignements sur l'aide au commerce du Seco à l'adresse Internet suivante: [www.seco-cooperation.admin.ch](http://www.seco-cooperation.admin.ch), rubriques «Thèmes», «Promotion commerciale».



**Hans-Peter Egler**  
Chef du secteur Promotion commerciale  
Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



**Darius Kurek**  
Conseiller d'ambassade,  
Mission permanente de la Suisse près l'OMC et l'AELE, Genève

de développement sont plus difficilement mesurables, car d'autres facteurs tels que la qualité ou la performance des institutions influent sur le développement. En tout état de cause, les économistes s'accordent de plus en plus à dire que les mesures commerciales et l'aide ne sont pas concurrentes, mais complémentaires: ce serait même une association idéale, qui justifierait l'initiative de l'OMC. Les effets conjugués de l'aide au commerce restent, toutefois, à démontrer empiriquement, ce qui ouvre un nouveau champ de recherche.

### La dimension politique

L'aide au commerce avait fait l'objet de débats politiques intenses à haut niveau lors des sommets du G8 de Gleneagles en 2005, où des engagements sur le doublement de l'aide à l'Afrique et de l'aide au commerce ont été pris. Ces mêmes engagements ont été repris par les assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI avant que l'initiative soit officiellement adoptée à Hong Kong en décembre 2005. Les membres de l'OMC ont alors donné mandat au directeur général Pascal Lamy d'en définir les bases et les modalités. C'est ainsi que l'OMC a dirigé l'initiative, ce qui a bousculé l'architecture internationale de l'aide dans la mesure où cette organisation n'a pas pour vocation de s'occuper d'aide au développement. En même temps, le mérite politique de l'initiative est d'avoir rapproché les ministres du Commerce, du Développement et des Finances et d'avoir ainsi pu amorcer un dialogue. Le G8 et les autres bailleurs de fonds ont donné une coloration hautement politique à leurs multiples annonces en faveur de l'aide au commerce. Selon les chiffres traditionnellement avancés, l'Union européenne a promis 2 milliards d'euros par an jusqu'en 2010, les États-Unis 2,7 milliards d'USD jusqu'en 2010 et le Japon 10 milliards d'USD. Or, s'il est extrêmement délicat de vérifier et de mesurer ces engagements, de récentes données de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) permettent de constater une augmentation de la part relative de l'aide au commerce dans les flux de l'aide publique au développement. Celle-ci a, en effet cru de 20% dans la période 2005-2007, puis de 10% en 2008. Quelque 57 milliards d'USD ont été alloués à l'aide au commerce en 2008. La crise financière pourrait, toutefois, freiner cette dynamique.

### Les modalités

En juillet 2006, la Task Force de l'OMC a rendu un rapport fixant les objectifs de l'ini-

tiative, son champ d'application, les rôles des acteurs institutionnels ainsi que ceux des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires. Elle a aussi conclu que des financements additionnels, plus prévisibles et durables étaient nécessaires pour remplir le mandat de l'initiative et que celle-ci devait être guidée par les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Dans cette logique, les membres ont exclu la possibilité de créer un mécanisme financier spécifique à l'aide au commerce et ont recommandé l'usage des canaux de financement multilatéraux et bilatéraux existants. Le champ d'application inclut cinq grandes catégories d'assistance:

- renforcement des capacités dans le domaine de la politique commerciale;
- soutien au secteur privé;
- renforcement des capacités de production;
- développement des infrastructures physiques pour le commerce;
- coûts d'ajustement liés à la libéralisation et aux réformes.

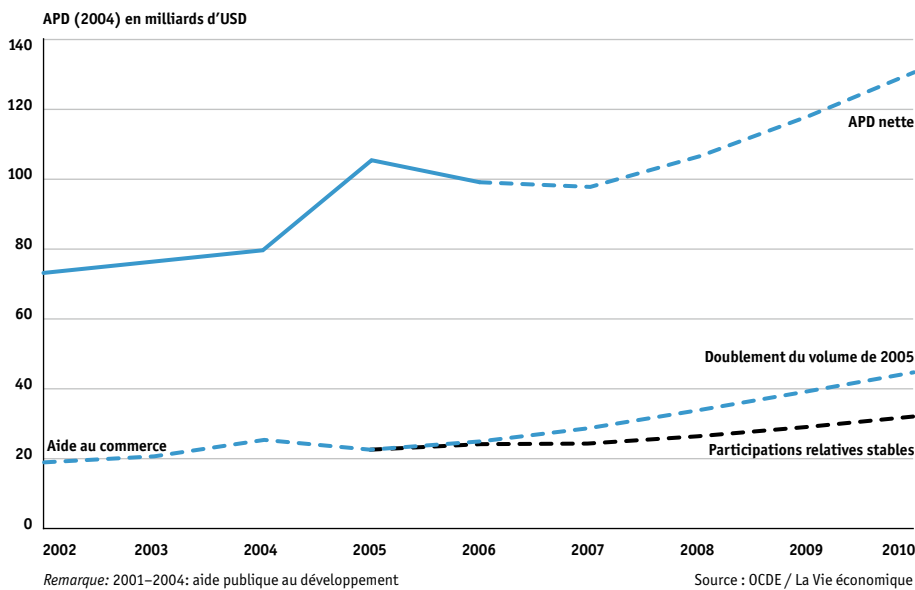
Le rôle de l'OMC est d'entretenir le débat politique et focaliser l'attention des décideurs sur l'initiative par ses examens mondiaux périodiques. L'OCDE, quant à elle, assure son suivi en récoltant des données statistiques sur les flux d'aide aux cinq catégories mentionnées. Enfin, les bailleurs de fonds s'engagent à fournir une aide additionnelle et des informations sur les actions entreprises, tandis que les bénéficiaires doivent en retour intégrer le commerce dans leurs stratégies de développement et présenter leurs priorités. Ainsi, l'effet de projecteur voulu par l'initiative doit inciter à investir davantage dans le commerce, selon l'adage «Ce que l'on mesure augmente» («what gets measured, grows»).

### Risques et problèmes

On reproche fréquemment à l'initiative «Aide pour le commerce» d'être trop étroitement liée au cycle de Doha et de constituer un des enjeux des négociations. En réalité, ce cycle ne remplira ses promesses que si les pays en développement obtiennent un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés et des grandes économies émergentes. Il faudra également que les pays en développement s'engagent eux-mêmes dans un processus de libéralisation et de réformes internes s'ils veulent tirer les bénéfices de l'ouverture. L'Aide pour le commerce est donc une contribution de la communauté internationale pour appuyer et compléter ces efforts nationaux.

Graphique 1

## Projection de croissance de l'aide au commerce



L'initiative n'est, toutefois, pas sans poser certains problèmes. Premièrement, rien ne garantit l'additionnalité des flux financiers, ce qui risque d'entraîner un déplacement des flux d'aide existants des secteurs traditionnels (santé, social, éducation) vers les secteurs commerciaux ou les infrastructures.

Deuxièmement, bien que l'initiative invoque la Déclaration de Paris visant à rendre l'aide plus efficace, à mieux coordonner les interventions des bailleurs de fonds et à aligner leurs contributions sur les priorités identifiées par les pays bénéficiaires, aucun mécanisme de coordination n'a été prévu. Les 49 pays les moins avancés disposent, quant à eux, de structures de coordination qui se mettent en place progressivement dans le Cadre intégré – un programme d'assistance technique lié au commerce –, mais dans les autres pays à faible revenu, aucun mécanisme formel n'existe, si bien que la coordination des bailleurs de fonds ne dépend que de leur bonne volonté.

Troisièmement, l'intrusion rampante au sein de l'OMC de tâches liés au développement pose également un problème systémique que l'initiative elle-même ne permet pas de clarifier, ce qui représente un risque pour la réputation de l'OMC en cas d'échec. Remarquons, néanmoins, que la volonté d'assigner à l'OMC les fonctions de coordination et de suivi de l'Aide pour le commerce vient principalement de la confiance que les pays en développement placent en cette organisation dans laquelle chaque pays dispose d'une voix et qui jouit donc d'une légitimité démocratique dont ne peuvent se prévaloir les institutions de Bretton Woods.

Enfin, l'efficacité de l'initiative demeure incertaine. Elle tient, en effet, à un système de suivi et d'évaluation des interventions sur le terrain qui reste encore largement à définir et qui est tributaire des lenteurs et des aléas de la négociation multilatérale. Sa mise en œuvre n'est, en outre, pas soumise à des engagements fermes ou à un calendrier contraignant.

### La mise en œuvre

Si l'on constate que les engagements financiers pour l'aide au commerce ont effectivement tendance à augmenter, il est important d'observer également les déboursments, c'est-à-dire les transferts concrets de fonds pour la réalisation de projets sur le terrain. Selon l'OCDE, les taux de déboursement pour 2008 ont été de 90%, ce qui est très élevé. La prudence demeure toutefois de mise, car l'initiative est encore loin d'avoir déployé son potentiel et produit des effets durables en termes de performance commerciale et de compétitivité dans les pays en développement. Néanmoins, les premiers exemples concrets de mise en œuvre sont désormais visibles à l'instar du Corridor de transport Nord-Sud en Afrique australe ou du Programme de coopération régionale dans le delta du Mékong, ou encore du «Global Trade Liquidity Program», un mécanisme de financement du commerce de 50 milliards d'USD qui vient d'être lancé sous l'égide de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement.

### La Suisse s'engage

La Suisse – un pays ouvert sur le monde et siège de diverses organisations liées au commerce – s'efforce d'améliorer l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial et soutient activement l'initiative «Aide pour le commerce» depuis le début. Elle apporte principalement son assistance technique dans deux domaines :

- la politique commerciale et la réglementation;
- la promotion des exportations et du secteur privé.

Si on considère ces deux domaines isolément, la Suisse fait partie des plus importants donateurs.

La promotion du commerce et du secteur privé est un des attributs de la coopération économique au développement et dépend du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). C'est elle qui soutient les pays partenaires, d'une part, dans leur volonté d'organiser des conditions-cadres favorables aux échanges et aux

investissements, d'autre part dans leur formulation de telles politiques. Le Seco aide également à renforcer les institutions locales qui communiquent aux PME leur savoir-faire en matière d'exportations. Il apporte son assistance technique afin que les produits proposés satisfassent aux normes de qualité et que leur fabrication remplisse les critères environnementaux et sociaux. Ces mesures se complètent de programmes dans le secteur financier qui doivent:

- aider les banques locales à disposer de garanties lors de l'octroi de crédits commerciaux aux PME;
- permettre l'accès des PME à des crédits à long terme ou à des prises de capital par la collaboration avec des intermédiaires financiers locaux ou internationaux, ce qui encourage les investissements.

Ces mesures n'ont d'effets que si leurs bénéficiaires se voient faciliter l'accès aux marchés suisses et européens. C'est ainsi que la Suisse accorde des conditions tarifaires des plus avantageuses aux marchandises des pays en développement, les pays les plus pauvres pouvant y importer sans droits de douane ni quotas. Les PME des pays en développement sont même soutenues lors de foires ou par l'intermédiaire du Swiss Import Promotion Programme (Sippo).

Toutes les mesures sont mises en place bilatéralement avec le concours d'experts et de spécialistes œuvrant pour des organisations non gouvernementales, ou en accord avec des organisations internationales comme le Centre du commerce international (CCI) à Genève, l'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (Onudi), l'Organisation internationale du travail (OIT) ou la Banque mondiale et la Société financière internationale (SFI). Les pays concernés par cette collaboration sont les sept partenaires du Seco: Pérou, Colombie, Égypte, Ghana, Afrique du Sud, Vietnam et Indonésie. Des programmes complémentaires sont, en outre, mis en œuvre dans certains pays bénéficiant d'un partenariat avec la Direction du développement et de la coopération (DDC). Le budget alloué à l'aide au commerce est de quelque 70 millions de francs par an.

## Conclusion

L'Aide pour le commerce fait désormais partie intégrante de l'agenda politique de l'aide au développement. L'effet de projecteur du mécanisme de suivi fonctionne puisqu'elle est en hausse continue. Elle devient, enfin, un enjeu central pour le commerce mondial et un complément indispen-

sable du cycle de Doha. Les pays bénéficiaires intègrent de plus en plus le commerce dans leurs stratégies de développement et constatent son apport à la croissance et la réduction de la pauvreté. Toutefois, quand bien même l'Aide pour le commerce épouserait-elle les idées les plus modernes en matière de développement, son succès dépendra de la tenue des engagements par les partenaires au développement, comme dans le cas des Objectifs de développement du Millénaire. ■

Encadré 2

### Bibliographie

- Adam Ch. S. et O'Connell S. A. *Aid versus Trade Revisited*, WPS 2000-19.
- FMI et Banque mondiale, *Doha Development Agenda and Aid for Trade*, Development Committee Paper, 8 août 2006.
- Njinkeu D. et Cameron H. (éd.), *Aid for Trade and Development*, Cambridge University Press, 2008.
- OCDE, *Objectif développement. L'aide au commerce. Comment la rendre efficace*, Paris, 2006.
- OCDE, *Aid for Trade: Support for an Expanding Agenda*, Paris, 8 mars 2006, COM/DCD/TD(2006)2.
- OCDE, *Effective Aid for Trade Partnerships: Local Accountability and Global Review*, Paris, 1<sup>er</sup> juin 2006, COM/DCD/TD/(2006)4/REV1.
- OCDE/OMC, *Aid for Trade At A Glance 2007: 1<sup>st</sup> Global Review*, Genève-Paris, 2007.
- OCDE/OMC, *Aid for Trade At A Glance 2009: Maintaining Momentum*, Genève-Paris, 2009.
- WTO Aid for Trade Task Force, *Recommendations of the Aid for Trade Task Force*, 27 juillet 2006.