

CHAPITRE 1 :

L'AIDE POUR LE COMMERCE S'ADAPTE-T-ELLE AUX NOUVELLES RÉALITÉS ?

On verra dans ce chapitre comment les changements dans la toile de fond du commerce et de l'environnement façonnent l'Aide pour le commerce et comment les pays partenaires, les donateurs et les fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud aident, par ce biais, les pays en développement à entrer dans les chaînes de valeur (et à créer les leurs). Sur la base des réponses au questionnaire OCDE/OMC, ce chapitre présente un panorama de l'évolution intervenue dans les politiques, les priorités et les stratégies de l'Aide pour le commerce et s'interroge sur la résonnance qu'ont les chaînes de valeur dans l'établissement des objectifs des pays en développement et sur la mesure dans laquelle ces chaînes de valeur sont prises en considération dans les programmes des organismes donateurs et des fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud. Les pays partenaires ont principalement pour objectifs de rendre leurs frontières moins hermétiques, d'améliorer l'environnement des entreprises et de créer des conditions propices pour que leurs entreprises puissent se relier aux chaînes de valeur régionales et mondiales. Les donateurs s'adaptent à ces priorités. Ils renforcent la coopération public-privé et orientent leurs programmes vers des secteurs et des chaînes d'approvisionnement ciblés. Les fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud continuent d'accroître leur soutien pour développer les échanges Sud-Sud.

INTRODUCTION

Le commerce mondial se caractérise de plus en plus par des transactions s'inscrivant dans des chaînes de valeur complexes. L'essor mondial des chaînes de valeur crée de nouvelles possibilités pour de nombreux pays en développement. Les chaînes de valeur ne sont plus seulement Nord-Sud, mais font intervenir des interactions commerciales de plus en plus complexes au niveau régional et Sud-Sud ; elles ne se limitent plus en outre aux seules marchandises mais gagnent aussi les services. Pourtant, certains pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux (PMA), restent en marge du commerce mondial, attirent peu les investissements nationaux ou étrangers et sont cantonnés dans la fourniture d'une étroite gamme de biens et de services. L'Aide pour le commerce peut jouer un rôle important en levant les contraintes qui empêchent les entreprises des pays en développement de se connecter aux chaînes de valeur internationales. Les chaînes de valeur nationales, régionales et mondiales, tout en leur ouvrant de nouvelles perspectives, présentent des risques pour les pays en développement. Elles renforcent les raisons de maintenir l'ouverture des marchés et soulignent les coûts entraînés par des frontières hermétiques. Elles imposent aussi de nouvelles manières de voir la coopération en faveur du développement.

On verra dans ce chapitre comment les changements dans la toile de fond du commerce et de l'environnement façonnent l'Aide pour le commerce et comment les pays partenaires, les donateurs et les fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud aident, par ce biais, les pays en développement à entrer dans les chaînes de valeur (et à créer les leurs). Sur la base des réponses au questionnaire OCDE/OMC, ce chapitre brosse un panorama de l'évolution intervenue dans les politiques, les priorités et les stratégies de l'Aide pour le commerce et s'interroge sur la résonnance qu'ont les chaînes de valeur dans l'établissement des objectifs des pays en développement et sur la mesure dans laquelle ces chaînes de valeur sont prises en considération dans les programmes des organismes donateurs et des fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud.

Dans de nombreux cas, la pénétration des pays à faible revenu dans les chaînes de valeur est très limitée et ces pays restent « tout en bas » des chaînes de valeur auxquelles ils participent. Beaucoup de donateurs n'ont qu'une expérience limitée des chaînes de valeur. D'autres comme l'Allemagne et le Danemark ont fait de la promotion des chaînes de valeur une priorité stratégique. Les principaux donateurs comme les États-Unis et le Royaume-Uni ont créé de nombreux programmes mettant directement en avant les avantages pour le développement de l'intégration dans les chaînes de valeur.

Ce chapitre commence par passer en revue les priorités des pays partenaires. Il explore ensuite comment les donateurs réagissent à ces priorités, et évalue le rôle du secteur privé dans l'Aide pour le commerce. Plusieurs conclusions sont présentées à la fin du chapitre.

COMMENT LES PAYS PARTENAIRES ADAPTENT-ILS LEURS STRATÉGIES ?

Depuis le lancement de l'Aide pour le commerce en 2006, des pays partenaires ont pris l'initiative de concevoir et d'appliquer de nouvelles stratégies commerciales qui sont adaptées aux nouvelles tendances et modèles du commerce international. Qui plus est, le commerce a été intégré dans la planification, les politiques et les activités de développement en général. Cette intégration a été possible grâce à une solide analyse des perspectives commerciales et des interventions stratégiques, à l'engagement de toutes les parties prenantes et à une action coordonnée (PNUD, 2011). Les exercices de suivi de 2009 et 2011 indiquent que des améliorations ont été apportées à tous les aspects de la planification et de la fourniture de l'Aide pour le commerce et que les programmes commencent à donner des résultats tangibles (OCDE/OMC 2011). Néanmoins, des difficultés subsistent pour formuler des stratégies opérationnelles en matière de commerce qui soient axées sur les résultats, assorties de priorités et dotées de ressources réalistes (PNUD, 2011). Le nombre important de réponses au questionnaire OCDE/OMC 2013 (80 pays partenaires) montre que les pays partenaires maintiennent leur engagement et restent déterminés à améliorer l'efficacité de l'Aide pour le commerce. Pour être efficace, celle-ci doit être ciblée sur les priorités qui se dessinent en matière de commerce. Les réponses des pays partenaires permettent de penser que, de l'avis de beaucoup d'entre eux, ces priorités continuent d'évoluer. Le soutien apporté par le biais de l'Aide pour le commerce doit, lui aussi, évoluer.

La facilitation des échanges, les chaînes de valeur et la compétitivité s'imposent comme de nouvelles priorités pour les pays partenaires.

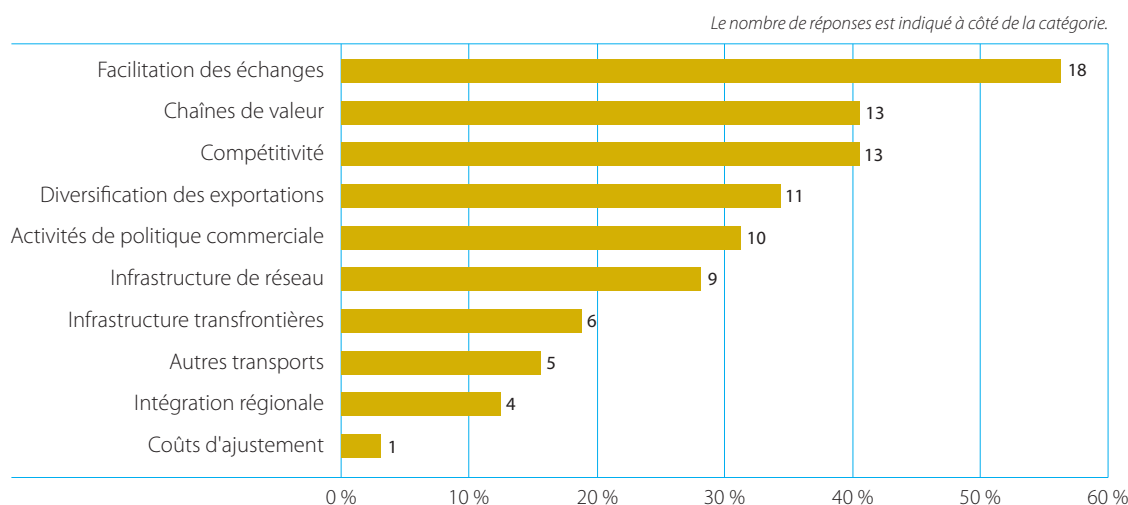
Depuis 2010, près de 40 % des pays partenaires (31 pays) ont modifié leurs priorités en matière de commerce. La figure 1.1 montre que la facilitation des échanges a pris beaucoup de relief (citée parmi les premières priorités par 18 pays). Moïse et Sorescu (2013) observent qu'une meilleure information en matière commerciale, la simplification et l'harmonisation des documents, des procédures plus rationnelles et l'automatisation des processus pourraient permettre de réduire sensiblement le coût des transactions commerciales, dans des proportions pouvant atteindre

14,5 % pour les pays à faible revenu. Les chaînes de valeur et la compétitivité se classent aussi parmi les priorités les plus hautes (pour 13 pays chacune). Les chaînes de valeur sont, en fait, devenues la priorité absolue des PMA qui ont modifié leur stratégie après 2011. Les pays partenaires estiment que la participation accrue aux chaînes de valeur est bonne pour la croissance économique et le développement social. Cela contraste fortement avec les réponses au questionnaire de 2011, qui plaçaient la facilitation des échanges au cinquième rang et les chaînes de valeur au septième rang parmi sept priorités. Selon l'observation formulée par le Niger, les questions traditionnelles d'Aide pour le commerce telles que les problèmes en matière d'offre, le manque de compétitivité et le déficit d'infrastructures restent importantes mais que de nouvelles s'y sont récemment ajoutées ou les ont supplantées. Le Maroc rapporte que, même s'il a formulé de nouvelles priorités, l'infrastructure économique et la politique et la réglementation en matière de commerce gardent toute leur importance.

La compétitivité demeure une priorité dominante. Les priorités sont étroitement liées : pour se connecter aux chaînes de valeur et diversifier les exportations, les entreprises et les pays doivent être compétitifs, ce qui, en soi, exige de rendre les frontières plus perméables. Il faut aussi réaliser de nouveaux investissements pour améliorer l'environnement des entreprises, rendre accessibles le crédit et l'information sur les marchés, et réduire les coûts du transport et de l'énergie. Ces questions restent prioritaires pour l'Aide pour le commerce.

Bien que les chaînes de valeur et la facilitation des échanges aient pris de l'importance, les priorités n'ont pas changé dans beaucoup de pays partenaires. La diversification des exportations, l'infrastructure et la politique et la réglementation commerciales sont aussi des questions dominantes pour les pays partenaires qui ont actualisé leurs priorités concernant l'Aide pour le commerce. Les coûts d'accession à l'OMC et d'ajustement du commerce sont considérés comme beaucoup moins importants.

Figure 1.1 Nouvelles priorités de l'Aide pour le commerce
(Réponses des pays partenaires en pourcentage, classements 1-3 regroupés)



Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932853891>

Les pays partenaires qui ont modifié leurs priorités en matière d'Aide pour le commerce l'ont souvent fait après avoir redéfini leurs grandes priorités et stratégies de développement. C'est le cas pour 24 pays sur 31. La République dominicaine, par exemple, a adopté par loi, début 2011, une Stratégie nationale de développement à l'horizon 2030. La Gambie a achevé la formulation de son Programme d'accélération de la croissance et de l'emploi (PAGE) en 2011 et de sa Stratégie nationale pour l'exportation (NES) en 2012. Dans le programme comme dans la stratégie, les chaînes de valeur et la facilitation des échanges sont considérées comme des domaines importants pour la compétitivité et la croissance. La nouvelle étude diagnostique sur l'intégration du commerce de ce pays souligne aussi le rôle des processus d'ajout de valeur pour promouvoir le développement des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) et des exportations et faire reculer la pauvreté.

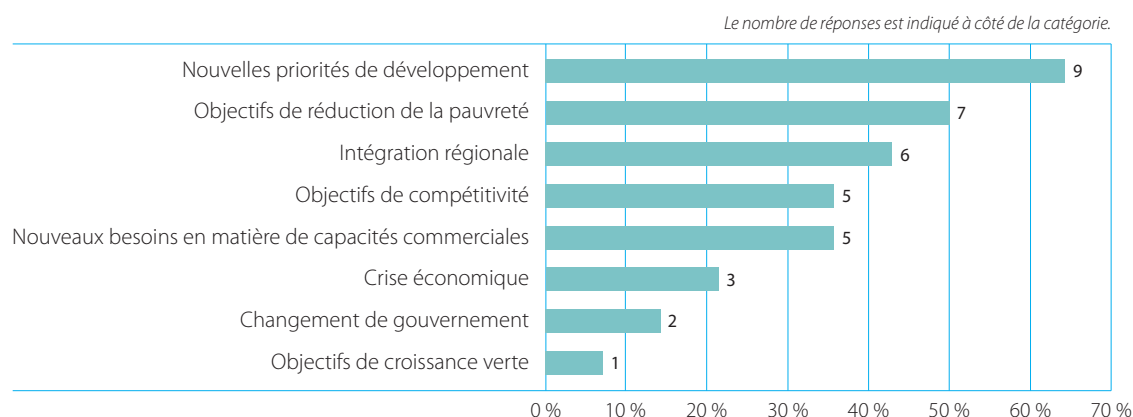
Comme on l'a souligné, le souci d'améliorer la compétitivité (13 pays) ressort nettement des réponses au questionnaire. C'est la volonté d'améliorer la compétitivité par la facilitation des échanges et l'infrastructure transfrontières qui a poussé le Rwanda, par exemple, à modifier ses priorités en matière d'Aide pour le commerce. Dans ce but, le pays a mis en place en 2012 un guichet électronique unique, l'un des systèmes de dédouanement les plus avancés d'Afrique. *TradeMark East Africa* (TMEA), un programme financé par plusieurs donateurs, a contribué à la mise en place du guichet unique informatisé (Rwanda Electronic Single Window, RESW). Sous une même adresse électronique sont réunis tous les organismes chargés de dédouaner et d'approuver les importations et les marchandises en transit, et de prélever des droits correspondants, et ce en toute transparence. La mise en service de ce système a réduit de 40 % le délai de dédouanement des marchandises, ce qui équivaut à une journée entière, représentant une économie directe d'environ 8 à 12 millions de dollars EU par an (TMEA, 2012).

Grâce à l'amélioration du dialogue avec les donateurs sur les questions commerciales dont il a été fait état dans l'édition précédente du Panorama de l'Aide pour le commerce (OCDE/OMC, 2011), la plupart des pays en développement indiquent qu'ils intègrent ces nouvelles priorités dans leur plan de développement national et dans le dialogue avec les donateurs. De ce fait, 30 des 31 pays partenaires ont inclus de nouvelles priorités dans leur stratégie nationale de développement (26 ayant actualisé leur stratégie et 4 ayant entrepris de le faire). En outre, 28 pays ont fait part de leurs priorités dans leur dialogue avec les donateurs.

Les PMA considèrent le commerce comme un mécanisme de transmission important pour réduire la pauvreté ...

Indépendamment de leurs nouvelles priorités générales en matière de développement, la réduction de la pauvreté a été la raison principale ayant incité les PMA à revoir leurs priorités dans le domaine du commerce. Ces pays reconnaissent ainsi le rôle majeur du commerce, agissant comme une courroie de transmission pour réduire la pauvreté (figure 1.2). Cela concorde avec le but de l'Aide pour le commerce défini par l'Équipe spéciale de l'OMC chargée de l'Aide pour le commerce, qui est de « 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 du Millénaire pour le développement » (OMC, 2006). En général, les projets d'Aide pour le commerce ne visent pas nécessairement et directement les pauvres ; ils servent plutôt à renforcer le rôle que joue le commerce en contribuant à réduire la pauvreté. Les réponses au dernier questionnaire OCDE/OMC montrent bien l'importance que les pays partenaires attachent au commerce comme instrument de réduction de la pauvreté. De même, c'est son potentiel de renforcement des économies et de réduction de la pauvreté qui constitue, pour les donateurs, une bonne raison de fournir une Aide pour le commerce.

Figure 1.2 Facteurs incitant les pays moins avancés à modifier leurs stratégies
(Pourcentage des réponses des PMA, classements 1-3 regroupés)



Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932853910>

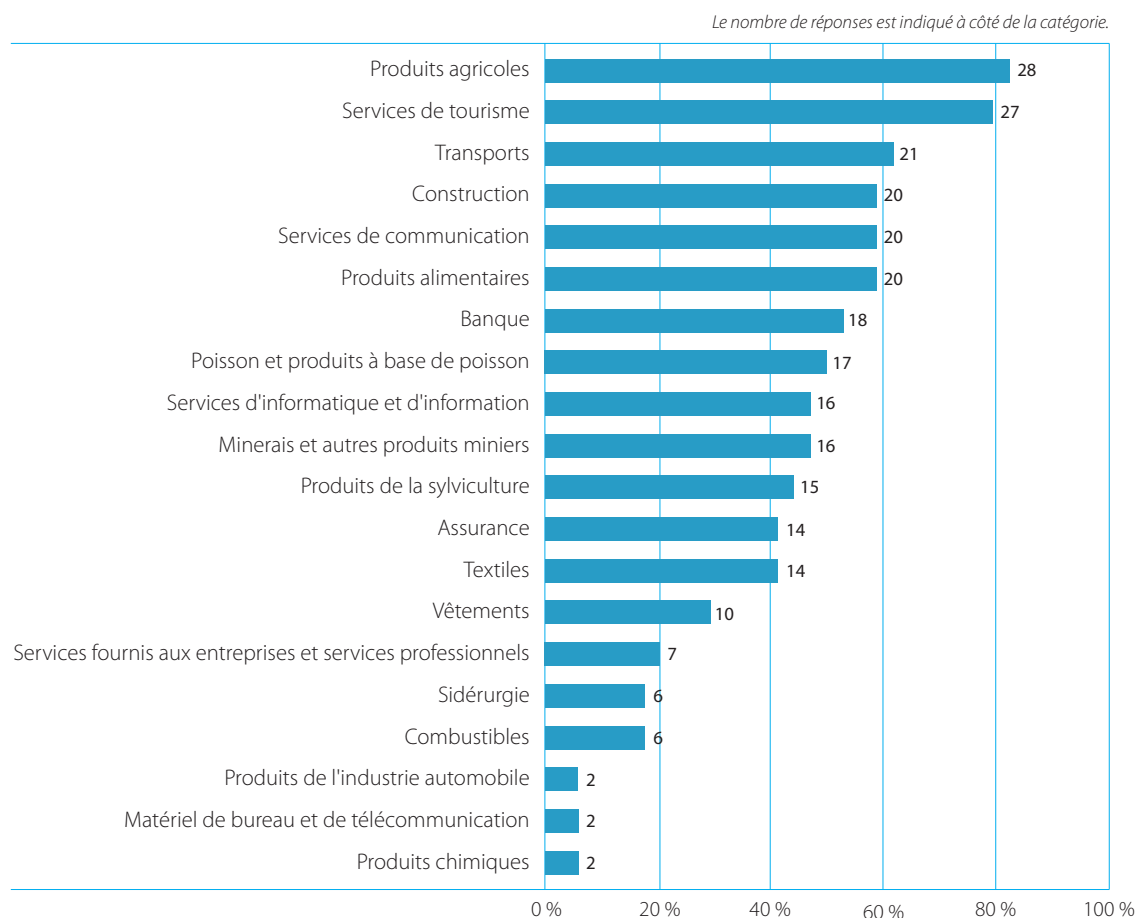
Pour démontrer la validité des structures de planification mises en place dans les PMA grâce au Cadre intégré renforcé (CIR), tous les PMA ayant répondu au questionnaire ont inclus (ou prévoient d'inclure) de nouvelles priorités pour le commerce dans leur stratégie nationale de développement, ainsi que dans les consultations et le dialogue avec les donateurs. La plupart des stratégies nationales de développement définissent les secteurs considérés comme porteurs. L'agriculture est le secteur le plus souvent cité, les produits agricoles l'étant par 28 PMA. Les industries manufacturières sont beaucoup moins souvent mentionnées expressément dans les plans de développement, mais lorsqu'elles le sont, elles concernent généralement les textiles (14 PMA) et les vêtements (10 PMA). Les marchandises autres que les combustibles ont aussi de l'importance à cet égard (16 PMA), contrairement aux combustibles (6 PMA) (figure 1.3). Le poids accordé par les PMA aux services est inattendu, puisque 80 % d'entre eux y voient un secteur de croissance.

... et les chaînes de valeur sont au premier rang des facteurs de changement des stratégies commerciales ...

Les chaînes de valeur sont évoquées par les PMA comme étant le principal poste appelant une Aide pour le commerce supplémentaire. Plusieurs PMA mentionnent les produits qu'ils fabriquent spécifiquement pour l'exportation comme les objets d'artisanat et les tapis, le cuir et les articles en cuir, les chaussures et articles en matières plastiques, les biens et services culturels et récréatifs, les produits pharmaceutiques, la transformation de la gomme arabique, la petite mécanique et la construction navale. Ces exemples soulignent la diversité des activités exercées dans les PMA et l'accroissement de la valeur ajoutée et de la production de biens intermédiaires. La plupart de ces pays produisent des produits finis dans le secteur alimentaire (39 PMA), les vêtements (39 PMA) les textiles (32 PMA) et la chimie (24 PMA). Il semble que la plupart d'entre eux progressent dans la chaîne de valeur. Dans le domaine des textiles, par exemple, 24 PMA produisent des biens intermédiaires plus élaborés. En outre, la plupart des PMA ont des stratégies spécifiques pour se connecter aux chaînes de valeur dans leurs secteurs prioritaires. La Gambie, par exemple, indique que son programme national d'investissement dans l'agriculture souligne l'importance de l'agriculture commerciale et la nécessité de l'encourager pour accroître la production, ainsi que le développement des chaînes de transformation alimentaire et la promotion du commerce intérieur, régional et extrarégional. Pour la Gambie, le développement des activités manufacturières passe par l'amélioration de la compétitivité et l'ajout de valeur pour permettre un meilleur

accès au marché régional dans le cadre du Schéma de libéralisation des échanges (SLEC) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Malgré l'absence, pour le moment, de stratégie sectorielle concernant les services et la propriété intellectuelle, la stratégie commerciale en phase d'élaboration finale inclura les biens et les services.

Figure 1.3 Secteurs et sous-secteurs identifiés comme porteurs de croissance dans les stratégies nationales de développement des pays moins avancés
(En pourcentage des réponses données par les pays partenaires)



Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

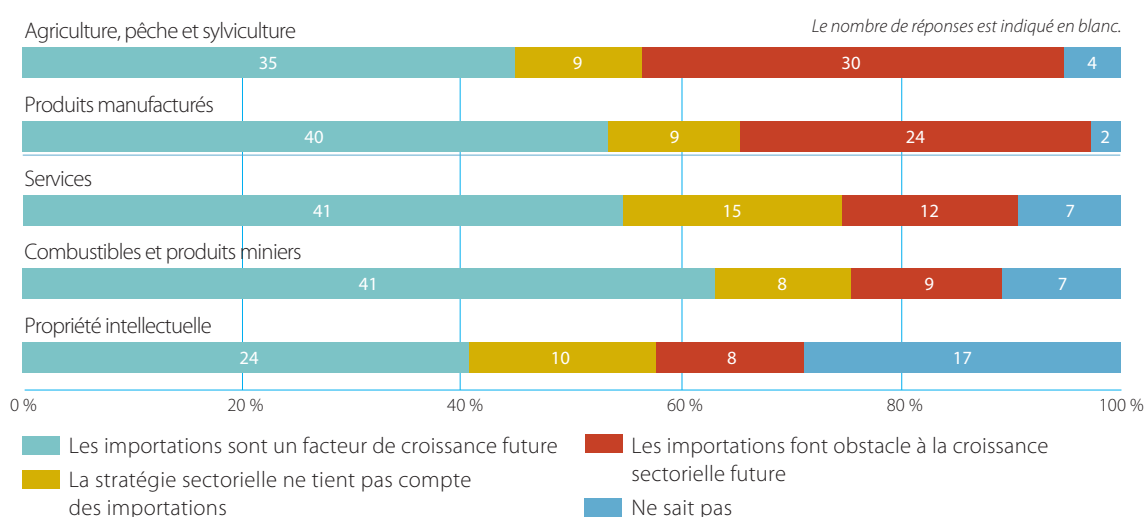
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932853929>

... tandis que les importations prennent de l'importance comme facteur de la croissance future.

Hallaert, Cepeda et Kang (2011) pensent que la contribution décisive des importations à la croissance économique « est mal comprise en dehors du cercle des spécialistes du commerce ». Ils affirment aussi que les importations ont, au mieux, une place marginale dans le débat public, les décisions publiques et la conception des projets et programmes d'aide. Les réponses au questionnaire OCDE/OMC (figure 1.4) permettent de penser que les choses sont en train de changer. Les importations sont perçues comme un facteur important pour la croissance future, surtout dans les activités manufacturières, les services, les combustibles et produits miniers (40 ou 41 pays chacun). Or, de nombreux

pays partenaires continuent de voir dans les importations un obstacle à la croissance dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de la sylviculture (30 pays) et, dans une moindre mesure, dans les activités manufacturières (24 pays). Bien que les services soient perçus comme importants, les pays partenaires indiquent qu'ils ont moins de chances d'être pris en considération dans les stratégies sectorielles que les autres types d'importations. Moins de dix pays partenaires ne tiennent pas compte des importations dans les autres stratégies sectorielles, ce qui laisse penser que, dans la plupart des cas, les importations ne sont plus marginales dans le débat sur la politique commerciale et le développement. Dans le contexte des chaînes de valeur, elles sont de plus en plus considérées comme une composante des exportations. Compte tenu de l'importance accrue accordée aux chaînes de valeur, les pays partenaires mettent davantage l'accent sur les importations dans leur stratégie commerciale.

Figure 1.4 Le rôle des importations
(En pourcentage des réponses données par les pays partenaires)



Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932853948>

LES DONATEURS TIENNENT-ILS COMPTE DES NOUVELLES CARACTÉRISTIQUES DES ÉCHANGES ?

Certains donateurs ont adopté de nouvelles stratégies d'Aide pour le commerce. Presque tous les fournisseurs d'aide et de financement dans le domaine du commerce ont répondu à l'enquête d'auto-évaluation. Selon que les donateurs sont des organismes bilatéraux ou multilatéraux, les réponses au questionnaire sont très contrastées. Seulement 40 % des organismes bilatéraux ont modifié leur stratégie contre 60 % des organismes multilatéraux. Les donateurs bilatéraux les plus importants en volume, le Japon et les États-Unis, n'ont rien changé à leur stratégie. Le Japon estime que le moyen le plus efficace pour les pays en développement de tirer davantage parti du système commercial multilatéral est d'attirer l'investissement étranger direct. L'Aide pour le commerce apportée par ce pays contribue donc sensiblement à améliorer le cadre d'investissement.¹ Les États-Unis mettent plus l'accent sur la facilitation des échanges et les normes. Ils ont, par ailleurs, créé la Standards Alliance dans le but d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités pour pouvoir adopter les normes de produits reconnues au niveau international ; cela aidera ces pays à clarifier et à rationaliser leurs processus de réglementation.

Le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) a publié une nouvelle stratégie d'Aide pour le commerce en 2011.² La politique allemande d'aide au développement en matière de commerce a pour objectif prioritaire d'aider les pays partenaires à s'intégrer dans le système économique mondial et dans les communautés économiques régionales, de diversifier leur économie et leurs exportations et d'utiliser le commerce des biens et des services et l'investissement étranger direct pour lutter plus efficacement contre la pauvreté dans le contexte d'un développement durable. Les nouveaux domaines prioritaires sont l'intégration économique régionale, la facilitation des échanges, une infrastructure de qualité et l'intégration dans les chaînes de valeur régionales et internationales (agriculture et autres secteurs, y compris commerce des services).

Même en l'absence de nouvelles stratégies, les instruments ont évolué et influent sur l'orientation des programmes.

La France n'a pas modifié sa stratégie d'Aide pour le commerce depuis 2009, mais les instruments financiers utilisés ont évolué. Le programme français de renforcement des capacités commerciales accorde une place plus grande qu'auparavant au changement climatique et à la croissance verte. Par ailleurs, une initiative de 2008 en faveur du développement du secteur privé a fait l'objet d'une mise en œuvre accélérée en 2010 et 2011. La Coopération autrichienne pour le développement (OEZA) maintient le cap sur l'amélioration du « cadre des activités économiques » et l'accès aux services d'infrastructure, notamment en ce qui concerne l'énergie. La stratégie danoise de coopération pour le développement est fondée sur le « droit à une vie meilleure » et met l'accent sur « la lutte contre la pauvreté et la promotion des droits de l'homme, de la croissance économique et de la croissance verte ayant trait au commerce ».

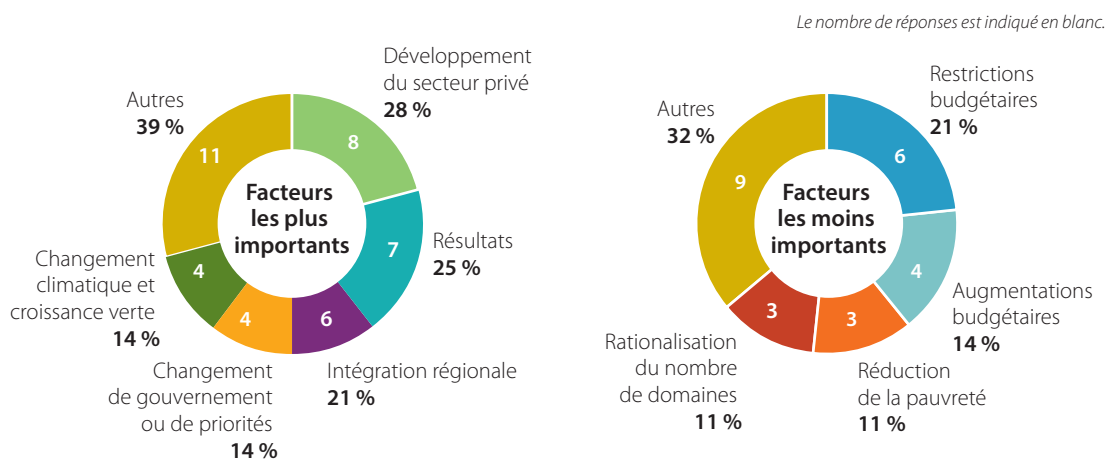
La Nouvelle-Zélande n'a pas modifié sa stratégie d'Aide pour le commerce de 2012, mais son programme d'aide comporte l'application d'une nouvelle politique centrée sur le développement économique durable, en particulier dans la région Pacifique. « En soutenant un développement économique durable, nous mettons l'accent sur l'agriculture, la pêche et le tourisme, des secteurs productifs qui sont la clé de voûte des perspectives de croissance de nos partenaires, et sur l'infrastructure et l'énergie, des facteurs importants qui facilitent la croissance. »

Dans les grandes lignes, l'Aide pour le commerce du Royaume-Uni reste constante depuis 2010. Les priorités ont été redéfinies dans un livre blanc de 2011 intitulé *Trade and Investment for Growth* et dans le Plan de réforme structurel du Département du développement international (DFID), ainsi que dans l'Examen de l'aide bilatérale et l'Examen de l'aide multilatérale. Les objectifs prioritaires sont d'aider les pays en développement à s'intégrer plus pleinement dans le système commercial mondial ; de faciliter les échanges ; de soutenir le commerce éthique et durable ; de renforcer les capacités de négociation commerciale ; et de soutenir les initiatives d'intégration régionale. Rien de cela ne change radicalement la stratégie d'Aide pour le commerce du Royaume-Uni, mais l'orientation et la conception des nouveaux programmes s'en trouvent modifiées. L'Examen de l'aide bilatérale a recentré l'aide du Royaume-Uni sur un plus petit nombre de pays « où l'action du DFID pourrait être la plus efficace et où les besoins sont les plus grands ». Le DFID soutient l'intégration commerciale et régionale en Afrique subsaharienne par le biais de l'initiative africaine de libre-échange, Africa Free Trade (AFT), qui compte parmi les actions prioritaires du Royaume-Uni. En Asie du Sud, le Royaume-Uni s'efforce d'améliorer le commerce intrarégional par la facilitation des échanges et une meilleure logistique. Dans les Caraïbes, il aide à mettre en place une base économique plus résiliente en apportant son concours pour la mise en œuvre des accords commerciaux, la création d'un environnement plus favorable pour les entreprises et la réduction des coûts et des délais liés à l'importation et l'exportation. Le Royaume-Uni s'efforce également d'améliorer les conditions du commerce et de l'investissement dans les régions touchées par les conflits et dans les États fragiles de par le monde.

Les donateurs bilatéraux mettent davantage l'accent sur le développement du secteur privé et l'intégration régionale ...

D'une manière générale, les donateurs bilatéraux s'orientent davantage vers le développement du secteur privé (DSP) et l'intégration régionale (figure 1.5). Dans le cas des Pays-Bas, les programmes de DSP et, dans une moindre mesure, l'intégration régionale prennent une place plus grande. Toutefois, la figure 1.5 montre aussi que les contraintes budgétaires n'exercent pas une influence décisive sur les stratégies et qu'aucun donateur n'a modifié son approche à la suite de réductions budgétaires. On peut donc penser que le choix de soutenir le développement du secteur privé n'est pas lié à des considérations budgétaires mais qu'il s'agit d'un choix stratégique dû à une évolution des conceptions concernant l'aide publique au développement en général plutôt que la seule Aide pour le commerce. Il est néanmoins probable que les restrictions budgétaires actuelles accélèrent l'évolution dans ce sens. Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, établi en 2011, confirme ce changement d'orientation.

Figure 1.5 Les facteurs de changement les plus importants et les moins importants pour les donateurs bilatéraux



Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932853967>

... et sur les résultats, qui conserveront leur importance à l'avenir ...

Les donateurs attachent une importance accrue à l'évaluation, aux résultats et à l'impact des interventions d'Aide pour le commerce. Pour sept donateurs bilatéraux, il s'agit du changement le plus important et, pour quatre, d'un changement important (figure 1.5). Le Japon a évalué son Aide pour le commerce et noté les améliorations apparentes des performances économiques (croissance économique et croissance des exportations) dans les principaux pays bénéficiaires.³ L'une des principales conclusions d'une évaluation de l'Aide pour le commerce apportée par la Finlande est que le commerce n'est pas intégré dans les projets et programmes sectoriels/thématiques classés parmi les programmes d'Aide pour le commerce. Une proportion importante des projets ou programmes sont dépourvus d'objectifs ou de résultats en termes de commerce. L'une des raisons principales est que les liens potentiels entre des projets ou programmes qui pourraient être définis comme de l'Aide pour le commerce au sens large et avoir des résultats attendus dans le domaine du commerce sont soit mal compris, soit considérés comme peu importants.

Cette conclusion confirme les résultats de la méta-évaluation réalisée par l'OCDE sous le titre *Strengthening Accountability in Aid for Trade* (OCDE, 2011), qui montre que les évaluations des projets et programmes d'Aide pour le commerce ont généralement peu à dire sur le commerce et moins encore sur les liens qui importent le plus pour les décideurs. Le fait que les évaluations ne mentionnent pas de résultats spécifiques concernant le commerce s'explique, au moins en partie, par l'absence d'objectifs s'y rapportant dans le mandat initial de ces projets et programmes.

... ainsi que sur la croissance verte.

Pour l'avenir, les donateurs indiquent que l'importance accordée aux résultats se maintiendra au cours des cinq années à venir. En fait, 20 donateurs considèrent cette question comme le principal changement attendu dans les stratégies futures. Les autres facteurs pouvant avoir de l'influence dans les 5 prochaines années devraient inclure le changement climatique et la croissance verte (14 donateurs), le développement du secteur privé (12 donateurs), la réduction de la pauvreté (12 donateurs), et l'intégration régionale (10 donateurs).

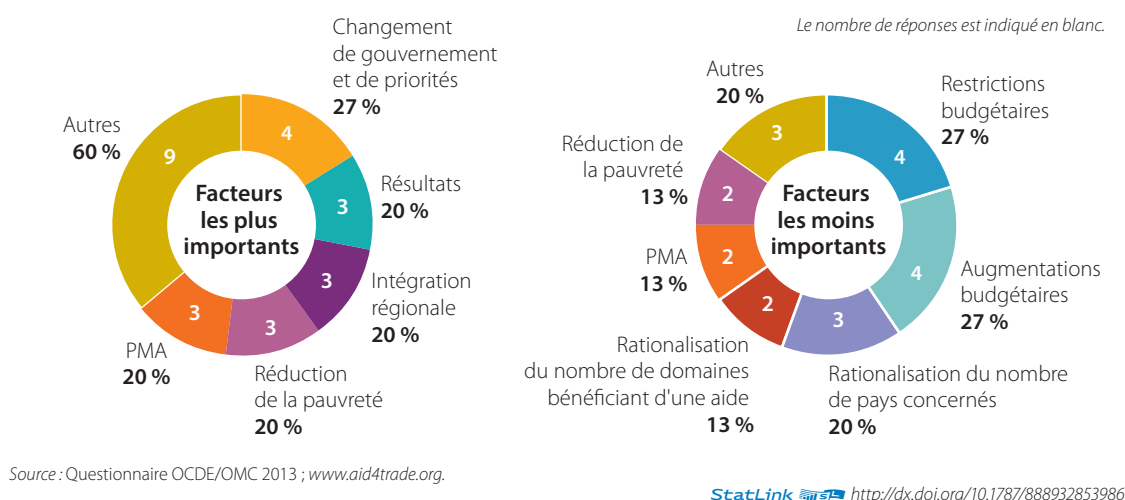
Les donateurs considèrent la croissance verte comme une priorité pour l'avenir, mais les pays partenaires lui attribuent moins d'importance. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux s'attendent à ce que la croissance verte et le changement climatique tiennent une place plus importante dans l'Aide pour le commerce au cours des cinq années à venir. Quatorze donateurs y voient le changement le plus important. Cela fait écho à l'appel lancé par le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, qui expliquait que l'Aide pour le commerce pouvait appuyer des objectifs de politique générale tels que l'adaptation au changement climatique, la production d'énergie et le développement durable. L'OCDE (2012) évoque le changement climatique, les mesures prises pour en atténuer les effets, et les répercussions que cela aura sur la configuration des avantages comparatifs. Ces changements potentiels de la configuration des échanges, avec les nouvelles perspectives qu'ouvrira l'introduction de normes de sobriété en carbone, doivent être intégrés dans le programme de l'Aide pour le commerce. Les donateurs indiquent qu'ils y sont favorables.

Comme indiqué plus haut, les pays partenaires ne voient pas dans la croissance verte ou le changement climatique des facteurs importants pour leur stratégie. L'étude de Resnick *et al.* (2012) fait valoir que la croissance verte, comme beaucoup d'autres types de réforme, entraîne des coûts d'adaptation à court terme que la perspective de gains à long terme pousse à accepter. Dans leur réponse au questionnaire de 2011, les Maldives, par exemple, disaient craindre que les donateurs ne fassent du changement climatique et de la croissance verte des priorités qui ne l'étaient pas forcément pour un grand nombre de pays partenaires.

Les donateurs multilatéraux aussi mettent davantage l'accent sur les résultats, ainsi que sur la réduction de la pauvreté ...

La majorité des donateurs multilatéraux (9 sur 15, soit 60 %) ont modifié leur approche de l'Aide pour le commerce. Les donateurs multilatéraux tendent à être plus spécialisés et disposent par ailleurs de nombreux programmes de promotion du développement du secteur privé et de l'intégration régionale. Aucun facteur de changement de leurs stratégies ne se dégage nettement. Pour certains, ce sont les changements institutionnels plus vastes tels que le changement de dirigeants ou de priorités générales (quatre organismes) (figure 1.6). Il est intéressant de noter que les variations budgétaires, augmentations ou diminutions, ne constituent pas un facteur de changement et sont considérés par huit organismes comme le facteur le moins important. Certains organismes multilatéraux (trois) s'intéressent davantage aux PMA et d'autres (deux) au développement du secteur privé ; d'autres enfin mettent l'accent sur l'intégration régionale (trois) et sur le suivi rapproché des résultats (trois).

Figure 1.6 Les facteurs de changement les plus importants et les moins importants pour les donateurs multilatéraux



...et sur des instruments et partenariats nouveaux pour atteindre les objectifs.

Le plus gros donateur multilatéral, le Groupe de la Banque mondiale, cherche à « rendre le commerce plus inclusif et à promouvoir ses effets sur la réduction de la pauvreté et des inégalités » (Banque mondiale, 2011).⁴ La stratégie commerciale de la Banque mondiale a pour but de l'aider à atteindre ses objectifs par de nouveaux instruments, notamment en utilisant mieux les partenariats externes avec les organismes d'aide au développement et le secteur privé, et par de nouveaux mécanismes de coordination et de collaboration permettant d'exploiter plus efficacement les synergies entre les différentes parties du Groupe de la Banque mondiale, dont la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

Récemment, la Banque islamique de développement a adopté une Nouvelle stratégie à moyen terme, pour les trois années à venir, mettant en exergue « l'obtention de résultats, la connectivité et l'intégration régionale ». La Banque africaine de développement a dernièrement achevé la formulation du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), qui contribuera à remédier au déficit infrastructurel qui grève lourdement la compétitivité de l'Afrique sur les marchés mondiaux. Lancé au premier semestre de 2013, le PIDA est un programme de planification stratégique à long terme pour l'infrastructure régionale de l'Afrique (2012-2040). L'OMC « insiste sur une gestion fondée sur les résultats et sur une stratégie d'apprentissage progressif dans l'assistance technique liée au commerce qu'elle fournit ».

COMMENT LE SECTEUR PRIVÉ EST-IL ASSOCIÉ ?

Le secteur privé joue un rôle de plus en plus largement reconnu dans le développement ...

Les OMD reconnaissent la nécessité de créer des partenariats pour le développement et le rôle que le secteur privé pourrait jouer en faisant en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous. Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement reconnaît aussi le rôle essentiel que joue le secteur privé « dans la promotion de l'innovation, la création de richesses, de revenus et d'emplois, et dans la mobilisation des ressources intérieures, ce qui contribue à la réduction de la pauvreté ». Bien que le secteur privé ait un rôle mieux reconnu dans le développement, il s'avère difficile, dans la réalité, d'atteindre ces objectifs.

Le Centre du commerce international (ITC) considère que, dans l'Aide pour le commerce, le secteur privé joue le rôle d'avocat de la réforme des politiques ; de bénéficiaire de l'Aide pour le commerce, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) des pays en développement et des PMA ; et de partenaire apportant des compétences, des technologies et des marchés pour les produits et services des PME. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) souligne tout le potentiel qu'il y aurait à mobiliser les connaissances, les ressources et la capacité d'innovation du secteur privé pour relever les défis et saisir les opportunités du développement, ce qui devient une priorité pour de nombreux donateurs. Pour ce faire, il faudrait notamment encourager l'investissement responsable, faciliter l'intégration des entreprises locales dans des chaînes de valeur plus vastes et stimuler le dialogue entre secteur public et secteur privé.

...et participe au dialogue et aux activités de promotion de l'Aide pour le commerce.

Le secteur privé participe de multiples façons aux programmes de développement. Il est invité à donner son point de vue dans le dialogue d'orientation sur les politiques et la sensibilisation pour l'identification des goulets d'étranglement liés au commerce, la fixation des priorités nationales et les réformes à engager afin d'améliorer les conditions de l'activité commerciale et économique. Dans les pays partenaires, selon les réponses au questionnaire OCDE/OMC, le secteur privé participe à l'élaboration des stratégies nationales. Plus de 90 % des organismes ayant répondu au questionnaire ont indiqué qu'ils associaient le secteur privé à l'élaboration des stratégies nationales de développement, des stratégies sectorielles et des stratégies nationales de développement du commerce.

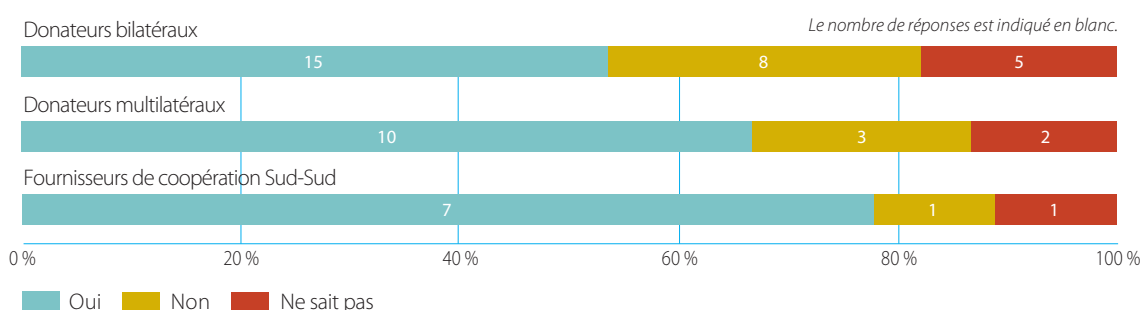
Il ressort des réponses au questionnaire que toute une série de structures sont mises en place pour associer plus étroitement le secteur privé à la conceptualisation, l'élaboration et la mise en œuvre de ces différentes stratégies. Néanmoins, le dialogue varie sur le plan quantitatif et qualitatif. Certains organismes indiquent que le secteur privé a été associé, mais qu'il « n'a pas les capacités de formuler efficacement les problèmes ». D'autres évoquent des difficultés pour mettre en œuvre les recommandations du secteur privé.

Tous les fournisseurs d'assistance ont tendance à consulter le secteur privé, mais parfois dans les pays donateurs seulement ...

Tous les fournisseurs d'aide ont tendance à consulter le secteur privé pour concevoir leurs programmes d'aide et de coopération concernant le commerce : c'est le cas pour 78 % des fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud, les deux tiers des donateurs multilatéraux et plus de la moitié des donateurs bilatéraux (figure 1.7). Toutefois, le secteur privé est généralement constitué d'entreprises ou d'organisations professionnelles du pays donateur. En outre, la plupart des incitations qui financent les investissements initiaux et remédient aux asymétries d'information sont accordées à des entreprises des pays donateurs. Les fonds d'encouragement du DFID, par exemple, proposent un financement aux entreprises, sur une base concurrentielle, pour les aider à couvrir leurs frais de démarrage. Finpartnership, un régime créé par la Finlande, distribue des capitaux d'amorçage et des services de conseil aux entreprises finlandaises pour démarrer et mettre en place des opérations commerciales dans les pays en développement. Lors de la création du Fonds néo-zélandais des partenariats pour le développement international, un fonds d'encouragement a été ouvert aux organismes néo-zélandais des secteurs caritatif et associatif, du secteur privé et du secteur public. La Nouvelle-Zélande est constamment à la recherche de solutions, notamment pour remédier aux problèmes liés à l'offre, par une approche de collaboration associant le secteur privé.

Les donateurs aussi font appel aux compétences et à l'expérience du secteur privé. Sept donateurs multilatéraux, sept donateurs bilatéraux et sept fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud consultent le secteur privé pour définir leurs programmes. Les donateurs l'ont fait pour établir leurs stratégies globales de développement. L'Espagne a mené de vastes consultations auprès du secteur privé, des employeurs, de sociétés privées et de coopératives, pour développer son Plan directeur de coopération 2009-2012. Selon la nature de leurs programmes, les donateurs multilatéraux discutent aussi avec le secteur privé des pays partenaires (dix organismes) tandis que trois donateurs bilatéraux seulement et un fournisseur Sud-Sud le font.

Figure 1.7 Consultation du secteur privé pour l'élaboration des stratégies d'Aide pour le commerce
(Pourcentage de réponses)



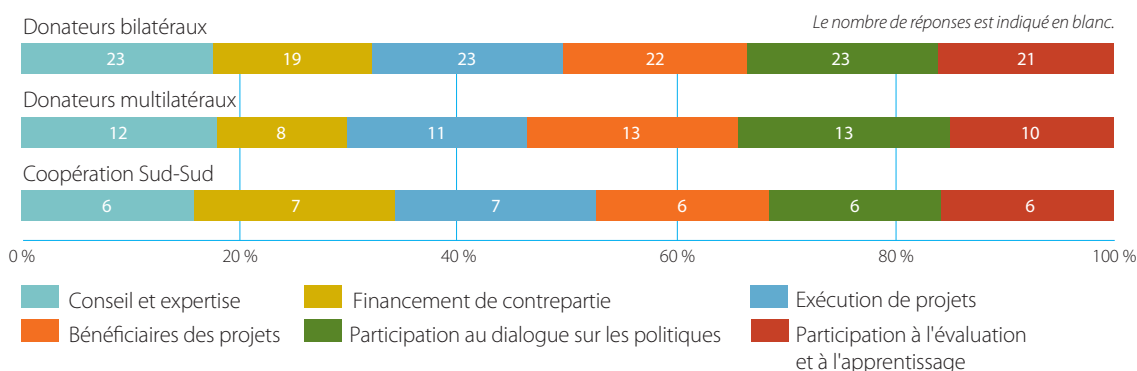
Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932854005>

La participation du secteur privé prend de multiples formes. En général, les donateurs associent le secteur privé à des degrés divers, dans le cadre d'un dialogue sur les politiques ou à titre consultatif, en tant que bénéficiaire et fournisseur de financement, et pour la mise en œuvre des programmes et l'échange d'informations. Globalement, le secteur privé participe dans une mesure égale à chacune de ces fonctions (figure 1.8). Ici encore, les donateurs multilatéraux ont tendance à fortement solliciter le secteur privé. Pour de nombreux organismes, le secteur privé est le bénéficiaire de l'assistance qu'ils fournissent (« toujours » dans sept cas, « parfois » dans six). Pour les autres, le secteur privé participe à la mise en œuvre (« toujours » dans six cas, « parfois » dans cinq). Les donateurs multilatéraux indiquent toutefois qu'ils font appel au secteur privé pour obtenir des conseils ou solliciter ses compétences ou sa participation en ce qui concerne l'évaluation ou l'apprentissage (deux ont répondu « toujours », huit « parfois »). En ce qui concerne les donateurs bilatéraux, la situation est moins claire. La plupart associent parfois le secteur privé aux dialogues sur les politiques (4 « toujours », 19 « parfois »), à la mise en œuvre (3 « toujours », 20 « parfois »), lui demandent des avis et sollicitent ses compétences (3 « toujours », 20 « parfois »). Le Canada, par exemple, mène des activités centrées sur le secteur privé, dont le Programme de renforcement des capacités commerciales en Afrique ou le Programme d'entrepreneuriat pour l'innovation dans les Caraïbes. Ces programmes mettent les entrepreneurs des pays en développement en relation avec les acheteurs canadiens et internationaux et les relient aux chaînes de valeur régionales et mondiales.

Les fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud maintiennent un contact avec le secteur privé par un dialogue (quatre « toujours », deux « parfois ») et, comme les autres fournisseurs d'assistance, le considèrent comme un partenaire important pour la mise en œuvre (trois « toujours », quatre « parfois »). Certains donateurs ont peu de relations avec le secteur privé en raison de la nature des services qu'ils fournissent dans les pays bénéficiaires. Certains utilisent des modalités de financement qui ne font pas appel au secteur privé ou au financement de contrepartie. Enfin, l'expérience de la participation du secteur privé à l'évaluation des projets et des programmes paraît limitée.

Figure 1.8 Association du secteur privé par les donateurs et les fournisseurs de coopération Sud-Sud
(Pourcentage de réponses)



Source : Questionnaire OCDE/OMC 2013 ; www.aid4trade.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932854024>

... tandis que les programmes de développement du secteur privé donnent des résultats mitigés.

Schulpen et Gibbon (2002) ont fait une analyse critique des politiques de développement du secteur privé, faisant valoir qu'elles dépendaient principalement de la nature et des intérêts du secteur privé dans les pays donateurs, qu'elles comportaient une forte proportion d'aide liée et qu'elles ne répondaient pas à certains critères de cohérence élémentaires. Les analyses plus récentes sont plus positives. Une évaluation des programmes de développement du secteur privé (DSP) réalisée par l'UE montre, par exemple, que si l'on s'accorde généralement à reconnaître l'importance du DSP pour la création d'emplois, la distance reste grande entre le soutien apporté par l'UE dans ce domaine et la création d'emplois (CE, 2013). Cette évaluation montre aussi que l'UE a utilement contribué au développement du secteur privé dans les pays à revenu intermédiaire, notamment grâce au dialogue sur les politiques, à l'alignement et à la clarté de son rôle dans ce domaine.

Une méta-évaluation du développement du secteur privé (Danemark, 2009) réalisée par DANIDA, l'agence danoise pour le développement international, montre que les interventions visant à soutenir les fournisseurs et producteurs organisés en chaînes de valeur ont pris de l'importance parmi les donateurs. Par ailleurs, les méthodes d'intervention se sont améliorées avec l'expérience et la diffusion des bonnes pratiques. Les évaluations de l'impact à long terme et de la durabilité sont peu nombreuses, mais donnent des indications positives. Il est possible, avec ces interventions, d'obtenir un impact systémique positif sur les parties prenantes et les acteurs opérant dans des chaînes de valeur.

De nombreux donateurs font partie de partenariats public-privé (PPP) ...

S'agissant de renforcer les capacités commerciales, les donateurs sont nettement incités à faire participer le secteur privé et nombreux sont ceux qui participent à des programmes de coopération public-privé. Le programme de PPP de la *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ), par exemple, cofinance des projets privés ayant un fort impact sur le développement. Il soutient également l'intégration de partenaires privés dans des projets de coopération technique de la GIZ avec les pays partenaires. L'UE étudie de nouvelles possibilités d'utiliser les fonds pour mobiliser des ressources du secteur privé en faveur du développement en élargissant la portée et l'échelle de fonds mixtes et en créant des mécanismes de partage des risques et de garantie pour les investisseurs privés en association

avec les institutions européennes de financement du développement. Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) encourage les projets visant à renforcer la coordination entre le secteur public et le secteur privé. Dans des travaux de recherche menés en 2010 en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement, le STDF analyse la création, le fonctionnement et les résultats de certains partenariats dans le domaine sanitaire et phytosanitaire associant les services gouvernementaux responsables de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé des animaux et des végétaux et/ou du commerce et le secteur privé.

L'OCDE (2008) fait valoir qu'il faut, pour que les PPP obtiennent des résultats, que les gouvernements en définissent clairement le cadre juridique et l'encadrement politique, et qu'ils s'assurent d'avoir les capacités nécessaires pour engager et diriger ces partenariats. La création de tels cadres d'habilitation a des répercussions sur la gouvernance publique, car le secteur public doit prouver qu'il est un partenaire crédible doté des mécanismes appropriés de réglementation et de supervision. La concurrence assurée par la procédure d'appel d'offres améliore la position de négociation du gouvernement et empêche les comportements opportunistes (monopolistiques) de la part de soumissionnaires privés. Pour réduire les risques, le United States Public Interest Research Group, PIRG (2011) propose dix principes pour la protection de l'intérêt public, notamment : être guidé, dans la constitution de PPP, par les « bonnes » raisons, avec « une valeur ajoutée identifiable » ; « l'alignement des incitations du secteur privé avec les buts du secteur public » ; la conclusion de PPP dans les seuls cas « où il existe une concurrence active » ; « assumer clairement les responsabilités publiques » ; garder le contrôle public sur les décisions du système ; limiter la durée des contrats ; et garantir la transparence des procédures de passation de marchés.

L'acceptabilité publique et sociale de tels partenariats est souvent un élément clé. L'engagement politique de haut niveau est indispensable pour garantir que les acteurs du secteur privé honoreront leurs engagements dans la durée et pour minimiser le risque politique. L'engagement politique peut aussi contribuer à convaincre le public de la valeur des PPP comme mode de fourniture de services. L'IFC (2012:48-51) montre qu'une analyse des coûts et avantages économiques permet aux gouvernements d'évaluer les avantages nets d'un projet pour la société et de choisir le projet qui produit les plus grands avantages. L'analyse coûts-avantages réduit aussi l'opposition du public en montrant que les avantages pour la société sont le critère qui emporte la décision de réaliser un projet. Cette analyse doit porter sur les éléments suivants : dans quelle mesure le projet facilitera l'acheminement de la production des agriculteurs jusqu'aux marchés et leur permettra ainsi de passer d'une agriculture de subsistance à une exploitation commerciale ? Combien de nouveaux emplois seront créés pour les personnes vivant loin des centres économiques ? En quoi le projet profitera-t-il aux populations, par exemple quels modes de transport leur seront effectivement accessibles et à quelles conditions ? (IFC, 2012:8).

... en particulier dans l'agriculture et dans les transports et la logistique ...

Les réponses au questionnaire donnent une image très parlante de la coopération public-privé et de nombreux exemples, en particulier dans l'agro-industrie et la transformation alimentaire, les transports et la logistique. Dans le domaine agricole, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aide les agriculteurs et l'agro-industrie à développer leurs méthodes de gestion et leurs techniques pour améliorer la production, les activités post-récolte, l'infrastructure, la commercialisation et les opérations financières des entreprises agricoles et alimentaires afin de les rendre plus économiques, plus efficaces, plus compétitives et plus rentables. Dans le domaine des transports et de la logistique, le Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce (GFP) vise à rassembler toutes les parties intéressées du secteur public et du secteur privé, au niveau national et international, désireuses d'améliorer sensiblement le transport et le commerce dans les pays membres de la Banque mondiale. Les partenaires sont convenus de concevoir et de réaliser des programmes spécifiques répondant à cet objectif, en utilisant d'une façon coordonnée leurs avantages comparatifs respectifs dans ces domaines.

Neuf donateurs multilatéraux ont des activités dans le domaine agro-industriel et huit dans celui des transports et de la logistique. Certaines banques multilatérales ont établi des partenariats dans tous les secteurs, dont celui des technologies de l'information et de la communication (six), des textiles et des vêtements (cinq) et du tourisme (cinq). Les études du STDF font ressortir l'intérêt des partenariats pour renforcer les mesures, améliorer les résultats et faciliter l'accès aux marchés dans le domaine SPS. Trois donateurs multilatéraux seulement indiquent ne faire partie d'aucun partenariat public-privé.

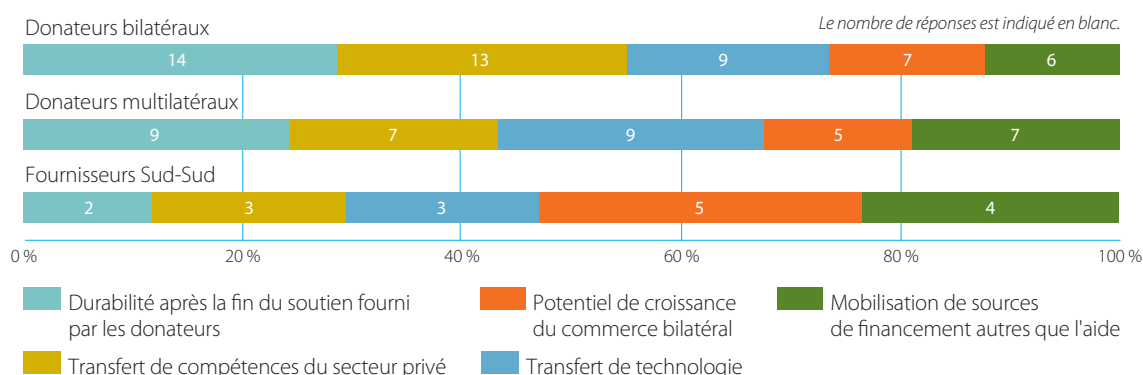
De même, six donateurs bilatéraux indiquent qu'ils ne font partie d'aucun partenariat public-privé. Sur les neuf qui en font partie, sept réalisent des programmes dans le domaine des transports et de la logistique et six dans l'agro-industrie. Le projet de construction de l'infrastructure portuaire de Lach Huyen (Viet Nam), par exemple, est en partie financé par le Japon mais aussi par des fonds publics pour ce qui est des travaux de génie civil nécessaires pour la construction de l'infrastructure portuaire et connexe (notamment les routes d'accès et ponts), l'achat de matériel et fournitures et les services de conseil. L'aménagement de ce port de haute mer a pour objectif de répondre à une demande de tonnage supplémentaire et à l'accroissement du nombre de navires de plus gros tonnage utilisés dans le transport maritime, et ce afin d'améliorer la compétitivité du Viet Nam.

Dans le domaine agricole, une étude de cas de l'Initiative pour le cajou africain (ICA) associant plusieurs parties prenantes, a mis en évidence les progrès à accomplir à l'horizon 2013 : augmenter de 50 % la productivité ; fournir à 150 000 producteurs de cajou un supplément de revenu annuel d'au moins 100 dollars EU ; tripler les quantités actuellement transformées ; et créer 5 500 emplois dans l'industrie de transformation. En collaboration avec la Fondation Bill et Melinda Gates, principal pourvoyeur de fonds du programme, l'organisme qui dirige l'exécution du projet, la GIZ, reconnaît que le succès de l'opération tient principalement à la méthode novatrice de cofinancement et de réalisation qui a mobilisé de multiples gros contributeurs privés et des acteurs de la chaîne de valeur. Outre les incitations pour les entreprises, les participants du secteur privé considèrent le soutien accordé par les organismes donateurs et les partenaires de réalisation comme le facteur qui les a convaincus de faire cet investissement (Heinrich, 2012).

... tandis que la coopération Sud-Sud utilise ces partenariats pour exploiter des possibilités de commerce bilatéral ...

Selon les fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud, la répartition sectorielle est voisine de celle des autres donateurs. Deux fournisseurs ne font état d'aucune coopération public-privé, cinq opèrent dans le domaine des transports et de la logistique et quatre dans l'agro-industrie et les technologies de l'information et de la communication. Pour la coopération Sud-Sud, l'avantage le plus important des partenariats public-privé est le potentiel de développement des échanges bilatéraux, suivi de la mobilisation de sources de financement autres que l'aide. Pour les donateurs multilatéraux, les avantages les plus importants sont le transfert de technologie (le plus important pour neuf, important pour cinq) et la durabilité des résultats une fois terminé le soutien du donateur. Les donateurs bilatéraux attachent eux aussi beaucoup d'importance à la pérennité des résultats, ainsi qu'au transfert de compétences du secteur privé. Les deux avantages perçus par les fournisseurs Sud-Sud comme étant décisifs sont considérés comme les moins importants par les donateurs bilatéraux et les donateurs multilatéraux (figure 1.9).

Figure 1.9 Avantages que les donateurs et les fournisseurs Sud-Sud voient dans les partenariats public-privé
(Pourcentage des réponses « les plus importants »)

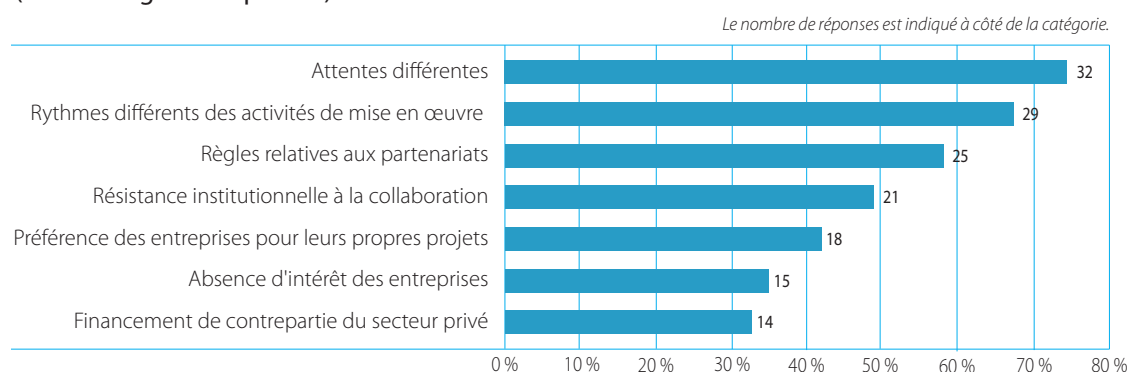


StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932854043>

Les compétences et le savoir-faire pour créer et diriger des PPP font souvent défaut ...

Si les donateurs considèrent que l'intérêt des partenariats public-privé réside dans l'amélioration des résultats attendus (figure 1.9), ils pointent aussi les principales difficultés dont s'accompagnent concrètement la réalisation et la gestion des PPP (structures organisationnelles différentes, manque de confiance, problèmes de communication, attentes divergentes, rotation du personnel ...). Les compétences et le savoir-faire pour créer et diriger des PPP font souvent défaut. L'Allemagne énumère plusieurs autres difficultés liées aux PPP telles que le scepticisme, côté public, quant aux avantages attendus des PPP (il ne suffit pas qu'ils soient rentables, ils doivent avant tout être politiquement réalistes), une méconnaissance du fait qu'ils constituent une méthode d'achat différente, et des conditions rendant leur fonctionnement difficile.

Figure 1.10 Difficultés éprouvées par les donateurs pour établir des partenariats public-privé
(Pourcentage des réponses)



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932854062>

Selon les donateurs multilatéraux et bilatéraux, les principales difficultés sur lesquelles achoppent les partenariats sont les attentes différentes dans le secteur public et le secteur privé, les rythmes différents de mise en œuvre et le manque de consensus sur les règles appropriées (figure 1.10). Cela laisse penser qu'il y a encore beaucoup à faire pour que les partenariats public-privé soient satisfaisants pour les deux côtés.

D'après l'IFC (2012:43), la gestion des PPP a évolué et progressé en Colombie. L'*Agencia Nacional de Infraestructura* (ANI) a été créée en 2011 pour donner au pays la force institutionnelle nécessaire pour accélérer le développement de l'infrastructure. Un changement important a consisté à donner au secteur privé la possibilité de présenter des propositions spontanées. La Colombie en a reçu 13 concernant des routes et 4 concernant des voies ferrées, représentant un investissement total de 8 milliards de dollars EU.⁵ Cette approche contribue incontestablement à résoudre certaines des difficultés évoquées plus haut.

... mais le renforcement de la coopération public-privé ne devrait pas conduire à lier l'aide.

L'association du secteur privé aux programmes des donateurs ne devrait pas réintroduire la pratique de l'aide liée. La question de savoir si l'aide est versée à condition que les partenaires l'utilisent pour acheter des biens, des travaux ou des services à des fournisseurs situés dans un pays donateur a toujours été l'élément révélateur de la volonté réelle des donateurs d'apporter une aide. Il est clairement attesté que lier l'aide majore de 15 à 30 % en moyenne le coût de nombreux produits, travaux et services.⁶ Il s'agit d'une estimation prudente des coûts globaux, qui ne comprend pas les coûts indirects. L'aide liée entraîne souvent des hausses de coût des transactions pour les pays partenaires et est au moins en partie motivée par des considérations commerciales qui ne coïncident pas nécessairement avec les priorités et les besoins locaux.

Afin d'éliminer les distorsions des échanges créées par l'octroi de financements à des conditions de faveur, les disciplines de l'OCDE concernant l'aide liée (1992) limitent l'octroi des financements concessionnels liés aux projets qui devraient permettre le remboursement d'un financement accordé aux conditions du marché. Ces règles réorientent également l'aide liée des pays en développement plus riches (c'est-à-dire ceux dont le PNB par habitant ne leur donne pas droit aux prêts de la Banque mondiale sur 17 et 20 ans), lesquels devraient être en mesure d'attirer des crédits aux taux du marché, vers les pays en développement moins fortunés. En 2002, l'OCDE a recommandé de délier toute l'aide (à l'exception de la coopération technique et de l'aide alimentaire) destinée aux pays les moins avancés et d'étendre la couverture aux pays pauvres fortement endettés en 2006.

À la suite de ces initiatives, la proportion de l'aide déclarée non liée accordée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a augmenté dans une mesure appréciable, passant de 40 % environ en 2000 à 76 % en 2009 avant de redescendre à 73 % en 2011. Bien qu'une période de deux ans ne permette pas de dégager une tendance, il faut préserver ces progrès considérables accomplis dans l'élimination de la distorsion des échanges commerciaux créée par l'argent de l'aide. On risquerait, à ne pas le faire, d'entamer encore la valeur d'une aide qui a déjà tendance à diminuer.

CONCLUSIONS

Comme le montrent les réponses au questionnaire OCDE/OMC 2013, l'Aide pour le commerce évolue. Les pays partenaires, y compris les moins avancés (PMA), s'attachent à trouver des moyens de rendre leurs frontières plus perméables, d'améliorer l'environnement des entreprises et de créer des conditions propices pour leur permettre de s'intégrer dans des chaînes de valeur régionales et mondiales. Les donateurs s'adaptent à ces priorités. Ils accordent davantage d'importance à la coopération public-privé et orientent leurs programmes vers des secteurs et des chaînes d'approvisionnement ciblés. Les fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud continuent d'accroître leur soutien et de développer les échanges Sud-Sud.

Toutes les parties prenantes sont résolument attachées au suivi de l'initiative Aide pour le commerce et l'attention qui est accordée aux chaînes de valeur a relancé le débat sur l'Aide pour le commerce. Toutefois, des difficultés subsistent. Le recours plus large à des instruments tels que les partenariats public-privé pose des problèmes tant aux pays partenaires qu'aux organismes donateurs. En outre, le renforcement de la coopération avec le secteur privé ne devrait pas conduire à ce que l'aide soit à nouveau liée. Les chaînes de valeur posent des problèmes pour la conception des programmes d'Aide pour le commerce. Pour certains partenaires et donateurs, cette notion même reste problématique. On ne s'attend plus néanmoins à voir augmenter les ressources de l'Aide pour le commerce. Bien que l'octroi de cette aide ne semble pas avoir une influence directe importante sur les orientations des stratégies et des politiques des pays partenaires, donateurs ou fournisseurs de coopération commerciale Sud-Sud, les contraintes budgétaires rendent plus impérieuse la nécessité de montrer des résultats. Les ressources de l'Aide pour le commerce ont augmenté au cours des cinq dernières années, mais l'avenir est moins prometteur, notamment du côté des donateurs bilatéraux. Si l'investissement intérieur et étranger est un élément décisif pour le renforcement des capacités commerciales, l'APD reste un instrument essentiel, surtout pour les pays les moins avancés. On verra en détail, au chapitre suivant, comment évolue le paysage du financement du développement et quel est l'avenir des ressources affectées à l'Aide pour le commerce. ■

NOTES

1. Déclaration du Japon au Comité du commerce et du développement de l'OMC (27^{ème} session sur l'Aide pour le commerce).
2. www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier308_07_2011.pdf.
3. L'Aide pour le commerce a été effectivement déployée au Viet Nam et en République populaire démocratique lao (RPD lao), les pays visités durant l'enquête sur le terrain menée pour l'évaluation.
4. La première stratégie du Groupe de la Banque mondiale en matière de commerce, créée en 2011, comporte quatre piliers : la compétitivité commerciale et la diversification, pour aider les pays à mettre en place un cadre de politiques propice au développement du secteur privé, à la création d'emploi et à la réduction durable de la pauvreté ; la facilitation des échanges, la logistique des transports et le financement du commerce afin de réduire le coût de l'acheminement international des marchandises tant en termes de temps et d'argent que de fiabilité ; l'aide à l'accès aux marchés et la coopération commerciale internationale afin de créer des marchés intégrés plus vastes pour les biens et les services ; la gestion des chocs externes et la promotion de l'inclusion afin que les ménages pauvres et les régions en retard de développement profitent davantage de la mondialisation (Banque mondiale, 2011).
5. La Ruta del Sol, une autoroute reliant Bogota et l'intérieur du pays aux ports de Santa Marta et Cartagena sur la mer des Caraïbes, dont le coût s'élève à 2,6 milliards de dollars EU, est devenue un exemple de bonnes pratiques internationales pour les futures concessions routières. En 2010, le projet a obtenu la distinction « *Transportation Deal of the Year* » de *Private Finance International* pour son approche d'avant-garde. Lorsqu'elle sera achevée, la Ruta del Sol permettra de diminuer le nombre d'accidents, le temps de trajet et le coût du transport. Elle stimulera aussi les industries manufacturières, le tourisme, l'agro-industrie et l'aménagement du territoire (IFC, 2012:39).
6. Voir C.J. Jepma (1991).

RÉFÉRENCES

- Banque mondiale (2011), *Leveraging Trade for Development and Inclusive Growth: The World Bank Group Trade Strategy*, 2011-2021, Banque mondiale, Washington, D.C.
- CE (Commission européenne) (2013), *Evaluation of the European Union's Support to Private Sector Development in Third Countries: Final Report*, Vol. 1, CE, Bruxelles, « http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2013/1317_vol1_en.pdf ».
- Danemark (2009), *Synthesis of Evaluations on Support to Business Development*, DANIDA Evaluation Study 2009/5, Ministère des affaires étrangères du Danemark, www.oecd.org/derec/Denmark/44006517.pdf.
- Hallaert, J., Cavazos Cepeda R. et Kang G. (2011), *Estimating the Constraints to Trade of Developing Countries*, OECD Trade Policy Papers, n° 116, OCDE, Paris, « www.oecd-ilibrary.org/trade/estimating-the-constraints-to-trade-of-developing-countries_5kg9mq8mx9tc-en ».
- Heinrich, M. (2012), *Case study of the African Cashew Initiative – Focus: Ghana: Lessons from Working with New et Multiple Partners – Emerging Results*, Donor Committee on Enterprise Development, Cambridge, Royaume-Uni, www.value-chains.org/dyn/bds/docs/detail2/824/3.
- IFC (International Finance Corporation) (2012), *Road & Rail PPPs, Handshake: IFC's quarterly journal on public-private partnerships*, Issue 7, IFC, Washington, D.C., <http://viewer.zmags.com/publication/1c3342e7#1c3342e7/1>.
- Jepma C.J. (1991), *The Tying of Aid*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, www.oecd.org/dev/pgd/29412505.pdf.
- Moisé, E. et S. Sorescu (2013), *Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade*, OECD Trade Policy Papers, n° 144, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en>.
- OCDE (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046733-en>.
- OCDE (2011), *Strengthening Accountability in Aid for Trade*, The Development Dimension, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123212-en>.
- OCDE (2012), *Aid for Trade and Green Growth: State Of Play*, COM/DCD/TAD(2012)2/REV1, OCDE, Paris, www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/wkshop_feb12_e/hynes.pdf.
- OCDE/OMC (Organisation mondiale du commerce) (2011), *L'Aide pour le commerce – Panorama 2011: Montrer les résultats*, OCDE, Paris, et OMC, Genève, « http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/panorama-de-l-aide-pour-le-commerce-2011_aid_glance-2011-fr ».
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2006), *Recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce*, WT/AFT/1, http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/implementing_par57_f.htm
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011), *Trade and Human Development: A Practical Guide to Mainstreaming Trade*, COM/DCD/TAD(2013)2/CHAP1, PNUD, New York.
- Resnick, D., Tarp F. et Thurlow J. (2012), *The Political Economy of Green Growth: Cases from Southern Africa*, Public Administration and Development, Vol. 32, 215-228.
- Schulpen, L. et Gibbon P. (2002), *Private Sector Development: Policies, Practices and Problems*, World Development, Vol. 30(1), 1-15.
- TMEA (TradeMark East Africa) (2012), *Rwanda Opens Wide an Electronic Window for Trade*, www.trademarka.com/rwanda-opens-wide-an-electronic-window-for-trade.
- United States Public Interest Research Group (PIRG) Education Fund (2011), *High-Speed Rail: Public, Private or Both? Assessing the Prospects, Promise and Pitfalls of Public-Private Partnerships*, The Federation of State PIRGs, Boston, www.uspirg.org/sites/pirg/files/reports/HSR-PPP-USPIRG-July-19-2011.pdf