

# **Mobiliser l'Aide pour le commerce: gros plan sur l'Asie et le Pacifique Rapport et recommandations**

Établi par la Banque asiatique de développement (BAsD)  
et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)  
Novembre 2007



**BAD**

Banque asiatique de développement

# Mobiliser l'Aide pour le commerce: gros plan sur l'Asie et le Pacifique

## Rapport et recommandations

---

Établi par la Banque asiatique de développement (BAsD) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

### INTRODUCTION

L'examen régional de l'Aide pour le commerce pour l'Asie et le Pacifique – organisé conjointement par la Banque asiatique de développement (BAsD), le gouvernement philippin et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en coopération avec la Banque mondiale – s'est tenu à Manille, les 19 et 20 septembre 2007. C'était le deuxième d'une série de trois examens régionaux parallèles – les autres ayant eu lieu à Lima (Pérou) pour l'Amérique latine, et à Dar es-Salaam (Tanzanie) pour l'Afrique – destinés à préparer le premier Examen global de l'Aide pour le commerce de l'OMC qui se tiendra à Genève les 20 et 21 novembre 2007. Le présent rapport contient une synthèse des principales questions débattues à la réunion de Manille ainsi que des suggestions concernant les prochaines étapes du processus d'Aide pour le commerce pour la région de l'Asie et du Pacifique.

La mondialisation a permis à des pays en développement d'Asie et du Pacifique de prendre part au système commercial international et de progresser sur la voie de la prospérité. Certaines économies, notamment en Asie de l'Est, qui ont su adopter des stratégies de développement ouvertes vers l'extérieur et accorder la priorité aux infrastructures, ont connu une prospérité grandissante. Mais d'autres – en particulier des PMA, des petits États et d'autres pays en développement de la région – sont dépourvues de la capacité de production, des ressources humaines et des infrastructures nécessaires pour tirer avantage de la dynamique de la mondialisation. Ces économies sont réparties dans toutes les sous-régions de l'Asie et du Pacifique.

En rassemblant des ministres du commerce et des finances, des donateurs clés et des représentants du secteur privé, la réunion a été l'occasion d'un examen collectif des défis auxquels la région doit faire face en matière de capacité commerciale et d'infrastructure. Le dialogue entre décideurs s'est axé sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans la région. Il en est résulté notamment des propositions sur les modalités de l'Aide pour le commerce en Asie et dans le Pacifique – laquelle devrait en particulier encourager les pays bénéficiaires potentiels à accorder au commerce un degré de priorité plus élevé; les donateurs à accroître l'aide publique au développement liée au commerce et à offrir leurs compétences spécialisées; et les gouvernements à renforcer les partenariats avec les entreprises privées afin d'assurer un financement privé/public accru.

La réunion avait quatre grands objectifs:

- identifier les principaux besoins et priorités en matière de commerce afin de voir comment y faire face – tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale;
- encourager les pays ou sous-régions bénéficiaires à formuler des «plans d'activité»;
- encourager les donateurs à élaborer une réponse détaillée et à accroître leur aide au développement liée au commerce;
- obtenir que l'engagement politique soit pris de mettre en œuvre jusqu'au bout le programme d'Aide pour le commerce dans la région.

Plus de 400 participants venus de pays d'Asie et du Pacifique et d'ailleurs étaient présents à la réunion de Manille – dont la Présidente des Philippines, le Premier Ministre des Tonga, dix ministres du commerce ou des finances, quatre chefs de secrétariat d'organisations internationales, des hauts fonctionnaires d'administrations nationales, d'éminents représentants du secteur privé et des institutions donatrices clés.

Cet examen régional de deux jours s'est composé de quatre séances plénières ayant pour thèmes: i) les arguments en faveur de l'accroissement de l'Aide pour le commerce en Asie et dans le Pacifique; ii) les partenariats secteur public/secteur privé; iii) une table ronde ministérielle sur l'Aide pour le commerce; et iv) les partenariats entre donateurs. Parallèlement, l'après-midi du premier jour, trois séances en petits groupes ont été consacrées, respectivement, à la sous-région Bassin du Mékong, à l'Asie du Sud et aux Philippines. En marge de la manifestation principale, trois rencontres ont été organisées par l'OMC, le Centre du commerce international (CCI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour appeler l'attention sur certains aspects de l'Aide pour le commerce (à savoir, respectivement, les normes, le secteur privé et le suivi de l'Aide pour le commerce).

## **TENEUR DES DÉBATS**

Les participants ont souligné que la région de l'Asie et du Pacifique présente deux visages. Dans son ensemble, la région a bien réagi à la mondialisation. La réduction des obstacles au commerce, la rapidité du progrès technologique, la multiplication des sociétés transnationales et la baisse du coût des communications et de la logistique ont amplifié les échanges et sorti des millions de personnes de la pauvreté. Les pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'Est, la République populaire de Chine et l'Inde ont représenté ensemble 21 pour cent des exportations mondiales en 2006, contre seulement 6,7 pour cent en 1980. En revanche, les 22 PMA et petits États et les 15 autres pays en développement de la région ne représentent encore que 2,8 pour cent des exportations mondiales, soit guère plus que les 2,2 pour cent enregistrés en 1980.

Les participants à la réunion de Manille ont été nombreux à admettre d'emblée que certains pays – en particulier les pays enclavés, de faible superficie et éloignés – ont besoin d'une assistance accrue pour pouvoir tirer avantage du commerce mondial. À la séance plénière d'ouverture, les interventions de la République démocratique populaire lao, des Îles Salomon, de la Mongolie et de l'Ouzbékistan ont exposé les raisons manifestes pour lesquelles il fallait accroître les moyens financiers de l'Aide pour le commerce au bénéfice de ces régions et pays. Lors des séances suivantes, les représentants de nombreuses autres régions qui continuent de lutter pour tirer pleinement parti du commerce ont souligné le fait que les résultats insuffisants enregistrés dans certaines régions sont directement liés au coût élevé de l'activité commerciale. Par exemple, l'exportation d'un conteneur de 20 pieds ne coûte en moyenne que 608 dollars EU à partir des pays nouvellement industrialisés, de la Chine et de l'Inde, mais elle revient à 1 029 dollars EU à partir des PMA et des petits États, et à 1 855 dollars EU à partir des 15 autres pays en développement de la région. De plus, s'il ne faut en moyenne que 16 jours pour procéder à une opération d'exportation dans les pays nouvellement industrialisés, en Chine et en Inde, 31 jours sont requis dans les PMA et les petits États, et 43 jours dans les 15 autres pays en développement de la région. Cet énorme écart d'efficacité est également constaté au niveau de la logistique, des techniques de production, de la commercialisation et d'autres capacités liées aux exportations.

La réunion de Manille a rassemblé des participants possédant de riches connaissances et une vaste expérience dans le secteur du commerce en Asie et dans le Pacifique, et a montré clairement que dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce, il faut aller bien plus loin pour que tous les pays de la région puissent profiter des avantages du commerce.

## **I. QUESTIONS SOUS-RÉGIONALES: AIDE POUR LE COMMERCE EN ASIE ET DANS LE PACIFIQUE**

### **Séance en petits groupes: sous-région Bassin du Mékong**

Lancé il y a 15 ans, le Programme de coopération économique pour la sous-région Bassin du Mékong a à son actif une quantité impressionnante d'aide favorisant les échanges, attestant par là du fort potentiel de l'Aide pour le commerce. Cette aide a soutenu des projets dans les secteurs suivants: transport, énergie, télécommunications, environnement, mise en valeur des ressources humaines, tourisme, commerce, investissement privé et agriculture (y compris des prêts de la BASD pour un montant de 1,4 milliard de dollars EU en 2005). Les exportations des sept pays du bassin du Mékong se sont chiffrées à 153 milliards de dollars EU en 2005, contre 37 milliards en 1990, soit un taux de progression de près du double de celui des exportations mondiales.

Néanmoins, la part combinée des économies du bassin du Mékong ne représente encore qu'à peine 1,5 pour cent des échanges mondiaux, ce qui montre que l'aide à l'investissement et l'aide au développement liée au commerce ont encore un très grand rôle à jouer. De surcroît, de lourdes contraintes entravent le développement des échanges. Les participants ont identifié plusieurs domaines où il serait possible de réduire le coût de l'activité commerciale/industrielle, d'améliorer la prévisibilité des politiques appliquées et de contribuer à accroître l'investissement privé. Il s'agit en particulier des domaines suivants: i) infrastructure physique; ii) facilitation des échanges; iii) capacité institutionnelle pour la formulation et l'analyse des politiques commerciales; iv) mesures sanitaires et phytosanitaires; v) obstacles tarifaires et non tarifaires; et vi) contraintes réglementaires pesant sur le secteur privé.

Les projets proposés au financement de la BASD dans le cadre du Programme, pour un montant total de 2 milliards de dollars sur la période 2008-2010, sont destinés à favoriser l'infrastructure et le renforcement des capacités liés au commerce. Le Programme offre aussi plusieurs plates-formes et accords pouvant servir de base à de nouvelles initiatives, comme le récent Accord sur les transports transfrontières du bassin du Mékong et le Cadre stratégique pour la facilitation des échanges et l'investissement. Par ailleurs, le Programme a noué des partenariats efficaces entre secteur public et secteur privé, comme à l'occasion du projet d'aménagement hydroélectrique de Nam Theun 2 (pour un montant de 1,25 milliard de dollars EU), qui peuvent servir de modèles pour l'exploitation du vaste potentiel du secteur privé. Un vaste consensus s'est dégagé à la réunion d'examen sur le fait que l'apport de moyens financiers au titre de l'Aide pour le commerce aidera les pays du bassin du Mékong à tirer parti des progrès réalisés et des avantages comparatifs dont ils disposent dans diverses activités commerciales à mesure qu'ils continueront à s'intégrer à l'économie mondiale.

### **Séance en petits groupes: Asie du Sud**

La coopération et l'intégration régionales en Asie du Sud en sont toujours à leurs débuts. Toutefois, les échanges se développent à l'instar des activités de coopération, et le commerce d'exportation cesse d'être axé sur l'agriculture pour se diversifier au profit des produits à forte intensité de main-d'œuvre et des technologies de l'information. En outre, des travaux préliminaires ont été réalisés sur une large gamme d'activités dans le cadre du Programme sous-régional de coopération économique pour l'Asie du Sud (SASEC), pour développer les échanges et renforcer la coopération et l'intégration régionales. Regroupant le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde et le Népal, le SASEC a été lancé en 2001 avec une aide pour soutenir des initiatives dans les domaines suivants: énergie et électricité, environnement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, commerce, investissement, coopération avec le secteur privé et transport. De plus, la BASD a récemment commencé à renforcer la coopération avec l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), qui a été créée en 1985 par le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan et Sri Lanka.

Les défis sont cependant nombreux, et ils ont été évoqués sans détour au cours de la séance. Un participant a noté que l'Asie du Sud ne représente qu'un pourcentage relativement restreint du commerce mondial, que le volume de ses échanges au plan régional est faible, qu'elle est encore handicapée par des politiques commerciales quelque peu restrictives, qu'elle ne dispose pas d'excédents exportables, et qu'elle souffre d'un manque de confiance aggravé par les conflits en cours. À ces facteurs s'ajoutent un accès limité aux sources de financement et d'importantes barrières réglementaires et douanières.

Les possibilités d'accroître l'aide pour surmonter ces nombreux obstacles sont immenses. Pour ce qui est de la seule BASD, l'aide liée au commerce pouvant être apportée à l'Asie du Sud est estimée au total à quelque 2,1 milliards de dollars EU. Les ressources additionnelles sont destinées pour l'essentiel à l'investissement dans l'infrastructure liée au commerce et dans le renforcement des capacités de production, notamment pour les PMA de la région comme le Népal. Parmi les projets qui vont amplifier les possibilités d'aide, les responsables du SASEC ont récemment approuvé le Projet d'autoroute de l'information, le Projet de développement du tourisme et le Projet pour la facilitation des échanges et la logistique des transports. Les participants aux séances consacrées à l'Asie du Sud sont toutefois convenus que l'élaboration d'une stratégie régionale concernant l'Aide pour le commerce devait reposer sur une feuille de route précise. C'est pourquoi la BASD prévoit la mise en place d'un important mécanisme d'assistance technique et de renforcement des capacités aux fins de l'élaboration d'une stratégie détaillée et de sa mise en œuvre.

### **Séance en petits groupes: Philippines**

En matière de libéralisation, les Philippines ont obtenu des résultats mitigés. Bien que la composition des exportations ait connu une évolution spectaculaire en faveur des produits manufacturés dans les années 90, cela n'a guère contribué à améliorer la situation de l'emploi et à faire reculer la pauvreté. À quelques exceptions près, en particulier dans le secteur des semi-conducteurs, l'agriculture et l'industrie manufacturière sont devenues moins compétitives sur le plan international au cours des années 90. La progression des exportations en pourcentage du revenu national dissimule un fort rétrécissement de la base d'exportation.

Il existe pourtant de grandes possibilités d'accroissement de l'Aide pour le commerce, voire de renforcement des partenariats secteur public/secteur privé. De fait, le Ministre philippin des finances a indiqué à la réunion que son pays envisage de porter les dépenses d'infrastructure à 4,5 pour cent du PIB, contre 2,5 pour cent actuellement, soulignant combien il est important d'améliorer l'approvisionnement en eau potable, la fourniture d'électricité et le réseau routier. Il a aussi mis en lumière les mesures prises pour mieux intégrer le commerce dans la stratégie de développement national.

La séance consacrée aux Philippines a permis d'identifier les domaines dans lesquels l'Aide pour le commerce pourrait favoriser d'éventuelles initiatives – allant du renforcement des fondements structurels de la stabilité macro-économique à l'amélioration de l'infrastructure physique. Les initiatives mentionnées expressément visent en particulier à: investir dans la formation des travailleurs; rendre les entreprises locales plus compétitives; renforcer les systèmes de soutien et améliorer les compétences des dirigeants des petites et moyennes entreprises; accroître les moyens disponibles pour fixer et appliquer les normes et procéder à la certification des exportations; améliorer l'information économique et technologique et la promotion du commerce; améliorer la gouvernance, les procédures et la responsabilisation au plan local pour une meilleure compétitivité et un climat plus propice à l'investissement.

### **Îles du Pacifique**

Adopté en 2005 par 16 pays insulaires et bénéficiant du soutien de la BASD, le Plan pour le Pacifique canalise de plus en plus l'aide à la région et sert de plate-forme pour donner un nouvel élan à l'aide liée au commerce. Visant principalement à renforcer un secteur privé peu développé et manquant de moyens financiers, et s'appuyant sur une orientation semblable de la Stratégie de la BASD pour le Pacifique, le

Plan met en avant la coopération et l'intégration régionales en tant que moyens de progresser plus rapidement sur la voie du développement. Aux difficultés de transport liées à l'éloignement, pour les pays insulaires du Pacifique s'ajoutent la faiblesse des économies d'échelle, le peu de moyens du secteur privé, et la capacité limitée des pouvoirs publics de faire des réformes et d'élaborer des politiques. Les représentants des pays du Pacifique à la réunion de Manille, parmi lesquels le Premier Ministre des Tonga, le Ministre des finances du Samoa et le Ministre des affaires étrangères des Îles Salomon, ont mis en exergue les domaines qui pourraient bénéficier d'un financement au titre de l'Aide pour le commerce – y compris l'infrastructure, l'agriculture, le tourisme et la mise en valeur des ressources humaines.

## **Républiques d'Asie centrale**

Plusieurs participants ont mis en lumière les difficultés rencontrées par les petits pays sans littoral d'Asie centrale pour accéder aux marchés internationaux: entre autres, le coût élevé des opérations commerciales, la lourdeur des procédures douanières et la fragmentation de l'infrastructure. Afin de surmonter ces obstacles, le Programme de coopération économique régionale pour l'Asie centrale (CAREC), mis en place en 1997, a eu pour vocation essentielle de financer des projets d'infrastructure et d'améliorer les politiques appliquées dans la région dans les domaines du transport, de l'énergie, du commerce et de la facilitation des échanges. Représentant un territoire qui s'étend sur près de 4 000 kilomètres et regroupant l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, la République populaire de Chine, le Kazakhstan, la République kirghize, la Mongolie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, le Programme constitue un puissant instrument de canalisation des ressources financières, l'assistance combinée des institutions multilatérales atteignant 2,3 milliards de dollars EU pour 2006-2008 avec 42 projets. Le CAREC réunit des institutions multilatérales comme la BAsD, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international, la Banque islamique de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale.

## **2. THÈMES TRANSVERSAUX**

Les débats des quatre séances plénières et des trois séances en petits groupes ont permis de dégager plusieurs thèmes communs:

**Coopération et intégration régionales:** De l'avis de la plupart des participants, la coopération et l'intégration régionales complètent l'Aide pour le commerce, dont elles font partie intégrante, et peuvent aider à définir les priorités de financement. Par la coopération et l'intégration, les pays peuvent: i) mieux développer l'infrastructure transfrontières et les services connexes aux plans régional et sous-régional; ii) promouvoir le commerce et l'investissement; iii) harmoniser les politiques monétaires et financières; et iv) définir des biens collectifs régionaux comme la prévention des maladies transmissibles et la protection de l'environnement.

**Infrastructure transfrontières:** L'existence de meilleures infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et autres qui contribuent avec un bon rapport coût-efficacité à accélérer le mouvement des marchandises à travers les frontières a été reconnue comme cruciale pour un développement orienté vers l'extérieur en Asie et dans le Pacifique. Le coût des nouvelles infrastructures a été mentionné en particulier comme étant une entrave de taille pour les PMA sans littoral.

**Facilitation des échanges:** À mesure que les barrières commerciales s'abaissent et que les échanges se développent, les questions connexes, comme les procédures douanières et la bureaucratie, gagnent en importance, et ajoutent au coût de l'activité commerciale/industrielle. Les participants ont insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'aider davantage les pays dans les efforts qu'ils déploient pour faciliter leurs échanges, et ce par une simplification et une harmonisation des procédures commerciales internationales.

**Financement de l'activité commerciale:** De nombreux pays d'Asie ont mis beaucoup de temps à s'intégrer au commerce mondial et n'ont pu participer à sa croissance à cause des restrictions relatives au financement de l'activité commerciale. Le problème est dû en partie à ce que les banques internationales et nationales ont resserré leurs critères de prêt au lendemain de la crise financière asiatique de 1997/98. Beaucoup d'établissements bancaires ou non bancaires qui financent le commerce ont été contraints d'augmenter leurs commissions, d'abaisser les plafonds de crédit par pays ou par banque, et de raccourcir les échéances des prêts. C'est dans ce domaine que la participation du secteur privé à l'Aide pour le commerce peut être particulièrement précieuse. Les projets qui visent à renforcer le financement du commerce, comme le Programme de facilitation du financement du commerce de la BAsD, sont conçus pour promouvoir l'activité commerciale et auraient à gagner d'un accroissement des moyens financiers au titre de l'Aide pour le commerce.

**Suivi et transparence:** Tout au long des débats, les participants ont demandé que les principes de la Déclaration de Paris – harmonisation des actions des donateurs, responsabilité mutuelle et alignement sur les partenariats de donateurs – soient strictement respectés dans la cadre de l'initiative Aide pour le commerce.

### 3. CONCLUSIONS DES DÉBATS

Dans leurs observations finales, les deux coprésidents<sup>1</sup> ont exposé les principales conclusions qui se dégagent des débats:

- Les succès enregistrés par certains pays d'Asie et du Pacifique montrent l'importance d'une politique commerciale et d'une politique d'investissement ouvertes sur l'extérieur ainsi que des partenariats secteur public/secteur privé en tant que partie intégrante des stratégies de développement nationales.
- Les pays et les régions doivent centrer leurs efforts sur ce qui importe le plus pour accroître les échanges – la coopération régionale, l'infrastructure, la facilitation des échanges et le financement du commerce, par exemple – et sur les secteurs qui peuvent offrir le meilleur retour sur investissement.
- Il va de soi qu'une stratégie appropriée d'Aide pour le commerce en Asie et dans le Pacifique doit être adaptée aux besoins spécifiques des différents pays en développement de la région.
- Il convient sans conteste que les donateurs tiennent pleinement les engagements pris à Hong Kong, Chine, ainsi que les engagements de plus vaste portée contractés à Gleneagles, et qu'ils fournissent des moyens additionnels pour les programmes d'Aide pour le commerce conformément aux Principes de Paris.
- Les maîtres mots de la réunion de Manille ont été coopération, coordination et cohérence.
- L'initiative Aide pour le commerce est en fait une «aide pour le commerce en faveur du développement» et non pas une aide pour le commerce en soi. Elle doit être fortement ancrée dans le programme de développement de la région.

Le consensus général auquel les participants sont parvenus est qu'il faut aller de l'avant dans la mise en place d'un programme qui permette de traduire dans les faits la notion d'Aide pour le commerce dans la région de l'Asie et du Pacifique.

---

<sup>1</sup> La conférence a été présidée conjointement par le Président de la BAsD, M. Haruhiko Kuroda, et par le Directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy.

## **RECOMMANDATIONS**

Sur la base des résultats de la réunion de Manille, des suggestions ont été formulées pour poursuivre l'initiative Aide pour le commerce en 2008 et au-delà; elles comprennent une série d'actions qui permettront de mieux définir et identifier les besoins et exigences liés au commerce en Asie et dans le Pacifique, en vue de la formulation d'une proposition sur les modalités de mise en œuvre de l'Aide pour le commerce dans l'ensemble de la région. Une mise à jour sera fournie par la BASD lors de l'Examen global de l'Aide pour le commerce en 2008.

### ***Groupe technique régional sur l'Aide pour le commerce pour l'Asie et le Pacifique***

À la lumière des discussions de haut niveau tenues à Manille et à Genève, il sera constitué au début de 2008 un petit groupe de travail technique composé de spécialistes confirmés représentant des pays bénéficiaires, des donateurs bilatéraux et des institutions régionales et multilatérales. Ce groupe aura pour tâches de: i) faire la synthèse des besoins et des priorités par sous-région/pays; ii) recenser les programmes d'assistance en cours; et iii) élaborer une approche intégrée qui rendra l'Aide pour le commerce effectivement opérationnelle à moyen terme en Asie et dans le Pacifique. La BASD sera membre du groupe technique régional et en coordonnera les travaux.

### ***Proposition concernant l'Aide pour le commerce en Asie et dans le Pacifique***

Une proposition régionale succincte sera élaborée par le groupe technique régional pour fournir aux sous-régions et aux pays un cadre pratique et pragmatique permettant de rendre opérationnelle l'Aide pour le commerce. Il est prévu que la proposition porte sur plusieurs sujets. Elle fera une synthèse des besoins, objectifs, activités et acteurs spécifiques de l'Aide pour le commerce, et comportera également un calendrier de mise en œuvre, un état des besoins de financement et un schéma de suivi fondé sur les Principes de Paris. Le projet de proposition sera distribué pour recueillir leurs observations aux parties prenantes concernées et présenté aux instances régionales et internationales pertinentes.

### ***Étude sur les résultats commerciaux et l'Aide pour le commerce en Asie et dans le Pacifique***

En complément de la proposition, une étude sera consacrée en 2009 à l'analyse des résultats commerciaux enregistrés par des pays qui représentent les deux visages de l'Asie et du Pacifique. Son but sera d'analyser, dans les économies qui se sont illustrées sur le plan commercial, les raisons du succès de l'aide au développement liée au commerce et d'en tirer des enseignements. Même si des circonstances uniques sont à la base des succès remportés en Asie et dans le Pacifique, l'étude pourra être utile aussi à d'autres régions du monde en développement. Elle devrait être diffusée aussi largement que possible sur divers sites Web et à l'occasion de différentes conférences.

