

Vers une harmonisation des aides pour favoriser le commerce cambodgien

Soumis par Corinne Callebaut
20-10-2008

Kamrieng (Battambang, Cambodge), le 12 décembre 2006. Exportation de racines de cassave vers la Thaïlande
© John Vink / Magnum

Pnud, Cnuced, CCI, Banque mondiale, AFD… Pour aider le Cambodge à faire progresser son commerce et à mieux s'exporter, le ministère du Commerce est assisté par une multitude d'organisations qui gravitent autour de lui et mettent en place des projets financés par les donateurs. Jusqu'à présent, la multiplication des intervenants et le manque d'harmonisation conduisaient à une lenteur et à une gestion parfois fantasque des sommes avancées et des projets en cours. Pour parer ce désordre, le gouvernement et le Pnud ont mis en place de nouveaux mécanismes, parmi lesquels le "Trade Swap", qui permet au gouvernement de définir lui-même ses besoins, et oblige les donateurs à suivre des règles précises dans des domaines prioritaires. Parmi les PMA (pays moins avancés), le Cambodge est le premier à appliquer le concept du swap au commerce, montrant ainsi qu'il place ce domaine au centre de ses priorités et souhaite donner un vrai cadre à l'aide financière proposée au pays. Certains voient même dans cette évolution une "success story". Toutefois, si, sur le papier, tout est rose, sur le terrain, la mise en &oeil;uvre semble un peu plus compliquée…

Historique de l'harmonisation de l'aide

Le Cambodge fait partie des pays les plus pauvres de la planète. Les ministères y disposent donc de très peu de moyens, financiers comme humains, pour mettre en &oeil;uvre des programmes de développement, notamment sur le plan du commerce. Pour combler ces manques et lacunes, des pays donateurs, agences onusiennes ou ONG - apportent leur aide, sous forme d'apports financiers - prêts ou dons - et de conseil. Une aide évidemment bienvenue, mais jusqu'à présent très mal gérée. En effet, sur le terrain, chacun y va de son idée, sans savoir si celle-ci a déjà été mise en place par quelqu'un d'autre ou si elle présente un réel intérêt pour le pays. D'où beaucoup de confusion et d'utilisation inappropriée de l'argent, voire de gaspillages. D'autant plus que le gouvernement, souverain en la matière mais encore très peu expérimenté, accepte la plupart du temps ces aides en tout genre sans saisir leur portée.

"Chaque jour, les ministres reçoivent des dizaines de visites de personnes qui leur présentent de nouveaux concepts, de nouveaux projets, explique Hervé Conan, à l'AFD. Or, ce qu'il faut faire, c'est se focaliser sur un projet et aller jusqu'au bout. Il ne faut pas s'égarer ! On critique beaucoup le gouvernement mais évidemment, il est séduit par la nouveauté, ce n'est pas facile de résister. Nous devons aussi nous discipliner, au sein des organisations, même s'il est très tentant, dans un pays neuf comme le Cambodge, de vouloir essayer de nouvelles théories…"

La première étape : le cadre intégré

Pour améliorer le développement de l'aide, l'Onu choisit en 2001 de faire du Cambodge un pays pilote, à l'instar de la Mauritanie et de Madagascar, pour tester un "cadre intégré", un programme visant à intégrer les PMA dans l'économie mondiale, en facilitant "l'action coordonnée des différents organismes et partenaires de développement", comme indiqué sur le site internet de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il s'agit d'une petite révolution car, pour la première fois, des organisations se mettent à travailler, en concertation. Toutefois, ce concept n'engage que six agences* et très peu d'autres donateurs. Un problème résolu par la déclaration de Paris, le 2 mars 2005. Signée par une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et de hauts fonctionnaires, elle prévoit que l'ensemble des donateurs coordonne leurs moyens en concertation avec les gouvernements. Une avancée sans précédent dans un monde où donateurs et organisations avaient tendance à régir l'économie des pays les plus pauvres en essayant plus ou moins de se substituer aux gouvernements en place. A partir de ce traité, tout le monde est invité à travailler main dans la main et non plus chacun de son côté.

Vers davantage de concrétisation

Mais encore fallait-il que le concept ne reste pas à l'état de théorie, comme très souvent. Pour ce faire, gouvernement et Pnud ont travaillé ensemble, durant l'année 2007, à l'élaboration d'un diagnostic, l'Edic ou étude diagnostique sur l'intégration commerciale. Son but : mieux cerner les problématiques spécifiques du développement du commerce au Cambodge. Une liste de 19 produits et services à forte potentialité d'exportation a ainsi été mis au jour ainsi qu'une marche à suivre pour favoriser leur développement.

Le 1er novembre 2007, le gouvernement, enthousiasmé, fait de ces règles une loi gouvernementale stratégique. Dorénavant, qui souhaite aider le commerce du Cambodge doit se focaliser sur cette seule liste. Il n'est plus possible d'arriver et de choisir de mettre l'accent sur un autre domaine.

Le "trade swap", une autre approche du commerce

Pour la mettre en pratique, un "trade swap" a été mis en place dès janvier 2008. Un anglicisme pour désigner en fait un programme sectoriel. "Avec le swap, on passe d'une approche fragmentée sous forme de projets divers et variés à une approche par programme avec une coordination de l'assistance en amont, explique Sven Callebaut, conseiller du Pnud auprès du ministère du Commerce pour le renforcement des capacités. L'idéal serait que les sommes disponibles

puissent aller dans des pots communs et que tout le monde travaille ensemble, en concertation, dans une direction commune."

Pour ce qui concerne le commerce - car le swap est également appliqué dans d'autres ministères comme ceux de la Santé ou de l'Education - trois champs d'action ont été définis : le premier est celui des réformes et "transversaux" (douanes, normes sanitaires et phytosanitaires…), le deuxième des produits et services et le troisième du renforcement des capacités.

Pour Sven Callebaut, coordinateur du troisième domaine, il s'agit là d'une "success story" : " Le Cambodge devient le pays le plus avancé dans la coordination de l'aide dans le domaine commercial. Wisal Hin, responsable de l'unité de réduction de la pauvreté au Pnud, se montre tout aussi enjoué : "Le plus important dans ce nouveau mécanisme, c'est que le gouvernement retrouve sa place. Avant, les donateurs avaient tendance à dire qu'ils savaient mieux que lui ce qui était bon pour le pays. Aujourd'hui, ils sont obligés de travailler en concertation avec l'Etat, ce qui ne fait pas toujours plaisir à certains, mais ce sont les nouvelles règles du jeu. C'est maintenant le gouvernement qui décide de ses besoins."

Une mise en &oeil;uvre difficile

Hervé Conan, de l'antenne de l'AFD au Cambodge, ne partage pas le même optimisme que ses collègues : "Pour moi, c'est un concept de plus, je ne suis vraiment pas sûr que ça change la donne", regrette-t-il. Ainsi, il pointe du doigt des dysfonctionnements : "D'abord, il faut trouver au gouvernement des personnes capables de comprendre ces concepts. Par exemple, depuis mars, on attend de savoir qui seront les personnes chargées de suivre le "trade swap" au gouvernement. Celui-ci a décidé de les nommer par décret, or aucun décret n'a été avancé pour le moment et nous ne savons pas quand il interviendra. Si nous ne faisons pas avancer les choses, nous qui essayons de chapeauter ces programmes, personne au gouvernement ne se motive pour les faire. Il attend et cela peut durer très longtemps et, même une fois le décret abouti, il y aura toujours des voix pour s'élever contre. En fait, le gouvernement accepte souvent ces nouveaux concepts pour faire plaisir, parce que l'idée est séduisante sur le papier, sans comprendre vraiment son intérêt."

Il admet toutefois que le concept du swap peut être couronné de succès, comme cela se passe dans le domaine de la santé publique mais, selon lui, dans le commerce, les enjeux sont très différents : "Avec le "trade swap", le ministère du Commerce prend souvent une place de leader. Par exemple, si l'on veut agir sur un produit comme le riz, il faut dire au ministre de l'Agriculture de faire ceci ou cela, ce qui est très mal pris par les autres ministères qui ne comprennent pas pourquoi celui du Commerce leur donnerait des ordres."

Quelques signes d'optimisme

"Beaucoup de gens sont sceptiques devant un projet d'une telle ambition. Mais son ampleur n'a rien d'insurmontable, explique quant à lui David Van, coordinateur du pilier des produits et services. Pour l'instant, les lenteurs s'expliquent aussi à cause des élections législatives de juillet et du changement de gouvernement. Et puis ce dernier a aussi besoin de 'coaching' pour comprendre quels sont les intérêts pour le pays et tout ça ne se fait pas en un jour." De fait, pour le moment, il reste difficile de mesurer l'efficacité du "trade swap".

"Nous observons un gros effort de coordination au sein des donateurs sur la liste des priorités et de ce qu'il y a à accomplir, déclare Wisal Hin. Ce qui est déjà un grand pas. Parler d'une seule voix au gouvernement permet de mieux garantir les résultats." Tous parlent déjà de la prochaine étape : "définir des quick win", à savoir des actions ou des activités concrètes qui démontrent l'utilité du programme. Parmi elles, le lancement prochain d'un site internet, en anglais et en khmer, à destination du grand public pour offrir davantage de transparence mais également faire comprendre à ceux qui reçoivent l'assistance ce qu'ils peuvent en tirer, et attirer le secteur privé en lui indiquant les contrats possibles.

Autre exemple destiné à montrer la bonne marche du "trade swap", une délégation technique du ministère du Commerce se rendra du 20 au 24 octobre au Sénégal, qui a commandé 6 000 tonnes de brisure de riz cambodgien, pour rencontrer ces nouveaux importateurs. Finalement, "trade swap" et "quick-win" sont-ils juste des concepts de plus ou un réel progrès en matière de développement ? Seul l'avenir le dira.

* Le Fonds monétaire international, le Centre du commerce international, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale et l'OMC.