

ILEAP

INTERNATIONAL LAWYERS AND
ECONOMISTS AGAINST POVERTY

JEICP

JURISTES ET ECONOMISTES
INTERNATIONAUX CONTRE LA PAUVRETÉ



Aide Au Commerce : Une Perspective Africaine *Version Raccourcie*

Guide de Négociation N° 11

Avril 2006

Ce papier est une réponse à une requête de l'Union Africaine et servira comme document de base dans la préparation des contributions africaine aux activités du groupe de travail de l'OMC sur l'aide au commerce. Il a été préparé par une équipe dirigée par Dominique Njinkeu, comprenant Hugo Cameron, Emmanuel Douya; Prisca Koncy Fosso; Thomas Dakayi Kamga; Babatunde Lawal; Bede Lyimo; Francis Mangeni; Iba Mar Oularé; Ademola Oyejide; Amanda Sunassee; and Edward Sungula. L'équipe s'était réunie pour une session de rédaction du 25 au 27 février 2006 à Douala au Cameroun. Le travail de cette équipe a bénéficié des contributions écrites du programme de travail de JEICP sur l'aide au commerce, particulièrement des papiers préparés par Overseas Development Institute (ODI), Michael Finger, Ademola Oyejide, Amanda Sunassee, et Bede Lyimo / Edward Sungula. Le papier a également bénéficié des commentaires additionnels de Sheila Page, Dirk Villem te Velde, et Gerry Helleiner.

Autres Papiers de JEICP sur le même sujet

JEICP (2005). “Aid for Trade: Why and How?” ILEAP. Présenté au forum organisé en marge de la conférence Ministérielle de l’OMC de Hong Kong.

JEICP (2006a). “Aid-for-Trade: How We Got Here, Where We Might Go”. Préparé par Michael J. Finger.

JEICP (2006b) “The Financial Architecture of Aid for Trade”. ILEAP. Préparé par Massimiliano Cali, Sven Grimm, Sheila Page, Lauren Phillips and Dirk Willem te Velde. (Avril 2006).

JEICP (2006c) “Aid for Trade Facility: Lessons for the Tanzanian Experience on Trade Related Assistance”. Préparé par Bede Lyimo et Edward Sungula.

JEICP (2006d) “Operational Modalities for the Aid for Trade Initiative”. Préparé par Ademola Oyejide.

JEICP et German Marshall Fund (2006). “Aid for Trade After the Hong Kong Ministerial – An Introductory Text”. Préparé par ILEAP et GMF.

Ces papiers peuvent être consultés sur le site de JEICP. www.ileap-jeicp.org

1 Introduction et Contexte

Il est désormais admis que le Cycle de Doha se traduira en moteur du développement pour les pays à faible revenu à la seule condition que soit défini un programme équitable d'accès au marché dans les domaines prioritaires (agriculture, NAMA, services) assorti d'une assistance appropriée au commerce ou « Aide au Commerce ». Une telle initiative –Aide au Commerce– implique une combinaison de réformes stratégiques et d'investissements colossaux dans les domaines de l'infrastructure, de la formation et du développement institutionnel.

Lors de la conférence de Hong-kong, les membres de l'OMC ont convenu de mettre sur pied une initiative dénommée « Aide au commerce ». Un groupe de travail a été chargé de procéder à des consultations et de faire des recommandations au Conseil général de l'OMC en juillet 2006. L'initiative d'Aide au Commerce et le Cadre intégré renforcé doivent devenir opérationnels d'ici à décembre 2006. Entre-temps, les ministres du commerce, des finances et du développement auront planché sur l'initiative d'Aide au commerce proposée par l'OMC lors des conférences annuelles du FMI et de la Banque mondiale prévues en septembre/octobre 2006.

L'Afrique doit jouer un rôle proactif dans la conception de l'aide au commerce et s'assurer qu'elle est en phase avec des projets de développement similaires tels que l'Accord de Partenariat économique (APE). Les pays africains sont conscients du caractère central de l'intégration régionale dans la perspective de leur éventuelle incorporation dans le système commercial mondial. Par conséquent, l'initiative d'aide au commerce doit s'atteler à promouvoir la cohésion au sein et entre les Communautés économiques régionales (CER.)

Le présent document précise le concept d'Aide au commerce à travers le prisme des activités actuellement en cours dans le cadre du renforcement des capacités commerciales. Ces précisions visent à mettre en relief l'ensemble des questions susceptibles de figurer dans un programme intégré de renforcement des capacités commerciales au titre de l'aide au commerce. Ensuite, le document passe en revue un certain nombre de programmes de renforcement des capacités commerciales afin d'identifier les faiblesses de l'Aide au commerce. Une mention particulière est faite pour signaler que les questions régionales et l'appui au secteur privé n'ont pas reçu l'attention méritée. La quatrième section explore les différents mécanismes de fourniture de l'aide. A ce propos, le document soutient que l'architecture de l'aide au commerce doit s'inspirer des précédents projets de renforcement des capacités commerciales dont a bénéficié l'Afrique. Une coordination appropriée et une implication décisive des Membres africains devraient faire avancer le projet de sa phase actuelle de conception à sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.

2 Définition et Etendue de l'Aide au commerce

L'aide au commerce se prête à plusieurs définitions. La présente communication se propose d'analyser les questions posées à un triple niveau.

2.1 Renforcement des capacités de l'offre

La faible capacité de l'offre restreint les opportunités offertes par l'accès au marché, constituant un obstacle au commerce. L'une des solutions consisterait à renforcer les capacités de l'offre à travers l'analyse des textes réglementaires, le développement des ressources humaines et de l'infrastructure physique nécessaires à la production de biens compétitifs, et assurer un transport et une exportation de qualité pour ces produits. Ce renforcement des capacités peut être divisé en deux grandes

catégories : le développement du secteur privé et au sens plus large, le développement de l'infrastructure.

Le développement du secteur privé permet d'accroître les exportations et aide les entreprises locales à saisir les opportunités offertes sur le marché des exportations. L'analyse de la chaîne de valeur est un outil qui pourrait permettre de classer par ordre de priorité les stratégies visant à lever les contraintes liées aux chaînes de production, de vente, de distribution et de transport. L'insuffisance ou l'absence d'infrastructure est un obstacle majeur au commerce dans les pays d'Afrique subsaharienne. L'investissement dans le domaine de l'infrastructure est un facteur, direct ou indirect, de facilitation du commerce. Une telle amélioration des infrastructures doit s'accompagner de politiques macroéconomiques judicieuses, notamment sur le plan réglementaire. L'appui à l'infrastructure peut être divisé en trois sous-catégories : (i) l'assistance à l'élaboration de projets d'infrastructure ; (ii) l'assistance technique à la mise en place de systèmes permettant d'assurer un fonctionnement efficient des infrastructures tels qu'un cadre juridique et réglementaire adéquat dans des secteurs prioritaires comme les transports, les services publics et les télécommunications ; et (iii) l'appui à l'infrastructure lourde proprement dite, à savoir, la construction, la réhabilitation ou l'amélioration des transports, des communications et des processus de financement.

2.2 Coûts du système commercial : ajustement et application

En dépit de leurs effets bénéfiques à long terme, les réformes commerciales entraînent très souvent sur le court terme, des gains et des pertes. Cette dernière catégorie englobe les coûts liés à l'application des règles du commerce ; l'augmentation des prix des denrées alimentaires pour les importateurs nets de produits alimentaires ; l'érosion des préférences, la baisse des recettes tarifaires ; et d'autres coûts économiques et sociaux liés à l'ajustement dans certains secteurs spécifiques tels que le sucre et la banane. De ces éléments, au demeurant tous importants, deux sont cruciaux. Le premier étant l'application qui doit être couverte par l'Aide au commerce car elle doit s'inscrire dans un processus d'arrimage du cadre juridique et institutionnel africain aux directives convenues au niveau multilatéral. Le deuxième élément capital est l'érosion des préférences, qui revêt une importance pour certains pays africains. Le montant des ressources allouées à cette composante doit prendre en compte les programmes bilatéraux examinés ci-dessous tels que celui du FED.

2.3 Formulation des politiques commerciales et participation à l'élaboration des normes

Pour que les pays africains puissent élaborer des politiques commerciales viables lors des négociations commerciales, et à proposer des positions favorables au développement et à la réduction de la pauvreté, ils doivent au préalable se doter d'experts de haut niveau dans diverses disciplines. Cela dit, ils ont avant tout besoin d'un noyau hétérogène d'agents commerciaux au moins diplômés de l'enseignement supérieur avec une longue expérience sur le terrain. Ces experts doivent être disponibles en qualité et en quantité pour mener des négociations équitables et susciter des alliances stratégiques respectant les besoins et les problèmes spécifiques de chaque partie. Ils doivent également être capables d'actualiser rapidement les capitaux, de solliciter des orientations spécifiques des politiques et de pouvoir comprendre, le cas échéant, les instructions des donateurs. Ces agents doivent être appuyés par un secteur privé local à même de maîtriser les intérêts commerciaux qui président à l'octroi des concessions relatives à l'accès au marché. Par ailleurs, des organismes de recherche performants et une société civile dynamique peuvent aider à concilier les intérêts commerciaux et les objectifs de développement à long terme sur la base de solides faits matériels, et faciliter leur intégration dans le processus de prise de décisions. Pour favoriser la prise en compte effective de ces différentes perspectives, un cadre de concertation doit être créé en vue de consolider et d'identifier toutes les options susceptibles de servir globalement les intérêts du pays,

de la sous-région ou de l'ensemble du continent africain. Malheureusement, les pays africains ne disposent d'aucun des éléments sus-cités.

3 Analyse des systèmes actuels de fourniture de l'assistance liée au commerce

3.1 Le JITAP et le Cadre intégré

Force est de constater que, dans le cadre de l'assistance liée au commerce, la majorité de l'aide tend à être fournie par le biais de projets nationaux et régionaux et à travers le Programme conjoint et intégré d'assistance technique (JITAP) et le Cadre intégré (IF). L'initiative d'Aide au commerce mérite d'être examinée à la lumière de ces projets et programmes.

Parmi les caractéristiques majeures du JITAP, trois pourraient s'avérer utiles lors des négociations relatives à l'aide au commerce, à savoir le caractère innovateur de sa conception, sa capacité à rehausser la qualité des négociations commerciales ; et son aptitude à développer efficacement les capacités commerciales des agents publics. Les faiblesses du JITAP tiennent en général à l'inadéquation entre son portefeuille et ses capacités financières et de gestion.

Par exemple, un certain nombre de programmes d'assistance liée au commerce, en particulier ceux relatifs aux contraintes de l'offre, ont bénéficié d'une couverture insuffisante dans le cadre du JITAP. La non implication, dans les pays bénéficiaires, des ministères en charge du commerce rend les activités non viables. La coordination entre le Secrétariat à Genève et les instances gouvernementales et décisionnelles nationales n'a pas été optimale. Cependant, le JITAP pourrait constituer un modèle utile en vue de résoudre nombre de questions relatives à la « Formulation des politiques commerciales et la participation à l'élaboration des règles ». Comme le JITAP, le Cadre intégré comporte des éléments qui pourraient être mis à profit ou repris dans la conception de l'Aide au commerce. Le principal avantage du Cadre intégré tel qu'il se présente actuellement est sa structure d'exécution qui fédère les DSRP et les matrices des DTIS et les mécanismes actuels de coordination gouvernement/donateur et le système budgétaire. Ces liens offrent la possibilité d'utiliser les instruments nationaux tels que l'appui budgétaire, les approches sectorielles (SWAP) et les projets bilatéraux. La deuxième caractéristique utile est la forte prise de conscience des avantages potentiels de la politique commerciale sur la croissance et le développement ainsi que sa capacité à améliorer la coordination entre les agences pourvoyeuses d'assistance liée au commerce, entre les ministères et entre le secteur privé et le secteur public. Parmi les faiblesses de ce programme, on peut citer le trop grand accent mis par les DSRP sur les dépenses publiques et les secteurs sociaux, ce qui a empêché l'examen de toutes les options susceptibles de promouvoir la croissance et le développement.

De façon prospective, il convient de préciser que lorsqu'il sera opérationnel- s'il le devient un jour -, le Cadre intégré, et plus précisément le Cadre intégré renforcé, sera un mécanisme efficace de fourniture d'aide, au regard de la place prépondérante qu'il accorde aux dirigeants nationaux, du lien qu'il est censé établir avec les plans de développement nationaux et les DSRP, ainsi que la viabilité qu'on lui prête. Le mécanisme efficace de coordination gouvernement/donateur du Cadre intégré et le fait qu'il est déjà profondément ancré dans les systèmes nationaux lui confèrent un atout supplémentaire. La structure du Cadre intégré et son bilan en font un outil potentiellement décisif pour ce qui est du traitement de certains éléments liés aux « Coûts des systèmes commerciaux –ajustement et application » et au « Renforcement des capacités en matière de compétitivité ».

3.2 Projets bilatéraux et régionaux

Au cours des 15 dernières années, la Commission Européenne (CE) a mis en oeuvre, concomitamment avec les Programmes indicatifs nationaux (PIN), ce que l'on appelle couramment Programmes indicatifs régionaux (PIR). Ces PIR sont gérés par les six secrétariats de l'intégration régionale dans la zone ACP et permettent la mise en commun des ressources en vue de la définition des normes régionales et en matière de développement de l'infrastructure lourde. L'examen de l'Aide au commerce à la lumière du FED est particulièrement pertinent pour l'Afrique, au regard de la programmation en cours des 10^e Programmes indicatifs régionaux et nationaux du FED. Un certain nombre de mécanismes d'ajustement commerciaux sont en cours d'élaboration, notamment la facilité RTBIS (Appui au Budget d'Intégration commerciale régionale). Cette facilité tiendra lieu de mécanisme d'appui au budget régional. Toujours dans le nouvel esprit de coordination et d'harmonisation des donateurs, contenu dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide, la CE et les principaux partenaires au développement procèdent en ce moment à la mise en commun des ressources en vue de la mise sur pied d'un *Fonds commun de Partenariat*.

Les APE et le FED offrent également une vaste gamme d'opportunités susceptibles d'aider les pays africains à faire face à l'érosion des préférences, en particulier celles se rapportant au sucre et à la banane. A titre d'illustration, un *financement des projets/programmes de « Nouvelle génération »* sous forme de mécanismes de compensation commerciale et de projets d'ajustement sectoriel et de restructuration du marché a vu le jour. Le Plan d'action CE-ACP lancé en juillet 2005 avec une enveloppe financière de 40 millions d'euros au titre de l'aide à la diversification du secteur du sucre dans les pays ACP au cours de l'exercice 2006 en constitue un exemple éloquent. Le plus difficile sera de veiller à ce que ces fonds soient affectés aux réformes structurelles dans le secteur concerné, ainsi qu'à la recherche et au développement.

L'utilisation des canaux régionaux pour la fourniture de l'Aide au commerce présente un certain nombre d'avantages pour les pays africains. Il importe que les projets soient ancrés dans les stratégies locales de développement, avec un accent particulier sur les activités susceptibles de stimuler la croissance et la productivité, de garantir le financement en tant que priorité ou domaine prioritaire de l'assistance liée au commerce, notamment lorsqu'il est question de surmonter les contraintes de l'offre et d'accroître la capacité de production.

Au plan opérationnel, trois éléments doivent capter l'attention des régions et des pays africains. Le premier est la coordination au niveau continental dans le cadre d'une coordination globale dans l'ensemble des ACP, avec un mandat formel et effectif de coordination confié à l'Union africaine ; le deuxième est la nécessité d'améliorer les systèmes de fourniture d'aide, d'harmoniser les politiques et les procédures des donateurs et d'appliquer les règles de l'art dans la coopération au développement ; le troisième est la nécessité d'une révision par les bénéficiaires de l'assistance fournie par les partenaires au développement. Celle-ci pourrait se faire à travers la mise en place d'une Stratégie d'Assistance conjointe (SAC).

4 Aide à la conception de l'architecture commerciale

4.1 Evaluation et Financement d'un Programme d'Aide au Commerce

Il existe plusieurs éléments clés susceptibles de guider les pays africains dans l'évaluation de leurs besoins en matière d'Aide au commerce :

- 1 Un programme d'Aide au commerce ne doit pas être conçu en tant qu'initiative ponctuelle. Au contraire, il doit être élaboré dans le contexte d'un cycle récurrent, de préférence pour une durée de quatre à cinq ans, assorti d'un mécanisme interne d'évaluation à mi-parcours.

- 2 Au niveau national, le commerce doit être ancré dans les Stratégies de Réduction de la Pauvreté/Plans de Développement nationaux et lié au processus budgétaire. Si possible, des subventions budgétaires directes ou des fonds communs consacrés aux activités commerciales doivent être encouragés.
- 3 Toute estimation doit s'effectuer sur la base d'un ensemble de critères mutuellement définis. Elle devra être crédible, vérifiable et justifiable.
- 4 L'Aide au commerce doit se prémunir contre l'effet d'éviction que sa surévaluation pourrait produire sur d'autres dons et prêts. L'ensemble être effective et faire l'objet d'un suivi.
- 5 Une attention particulière doit être accordée au panachage des prêts et dons utilisés pour financer l'Aide au commerce.

4.2 Modalités opérationnelles

L'Aide au Commerce doit être fournie dans le meilleur intérêt des pays africains. Pour ce faire, plusieurs principes directeurs doivent être pris en compte :

- 1 L'Aide au Commerce doit se baser sur les besoins et les priorités des pays africains, et être ancrée dans les stratégies de développement de ces pays. En clair, elle doit être fournie de manière à renforcer et non à saper, même involontairement, les capacités de des pays africains à élaborer, exécuter et s'expliquer sur les résultats de cette initiative devant leurs populations et leur parlement.
- 2 L'Aide au Commerce doit être incluse dans les systèmes actuels de fourniture de l'aide. Elle doit également dépendre des mécanismes gouvernementaux lorsque ceux-ci procurent des garanties sur l'utilisation judicieuse des fonds et lorsqu'elle est susceptible de contribuer de façon durable à l'amélioration des performances gouvernementales.
- 3 Les faiblesses liées à la capacité institutionnelle et d'autres contraintes liées aux autres mécanismes actuels de fourniture de l'aide doivent être balayées afin de garantir l'utilisation effective des fonds de l'Aide au Commerce. Cependant, il convient de noter que la mise en place de systèmes appropriés s'étalera en général sur le moyen terme. En attendant que les donateurs puissent les utiliser en toute confiance, ils doivent simplifier et harmoniser leurs propres procédures afin d'alléger le fardeau pesant sur les pays partenaires.
- 4 L'Aide au Commerce ne peut être gérée par un seul donateur ou une seule institution ; il n'existe pas d'approche unique applicable à tous les pays. Le mode d'harmonisation doit être adapté aux circonstances locales et aux capacités institutionnelles.

La diversité des objectifs et le large éventail des composantes de l'aide au commerce, combinés au refus des donateurs et des bénéficiaires de s'accorder sur une seule institution existante, indiquent la nécessité de trouver un moyen de concilier les multiples fonds issus de divers donateurs chacun couvrant certains pays/régions ou certains types de dépenses couvrant des objectifs spécifiques. En outre, il faudrait mettre sur pied des mécanismes sûrs en se basant sur les architectures juridiques de chaque projet de financement.

D'autres composantes de l'aide au développement ont des implications assez différenciées sur la conception d'un mécanisme d'Aide au Commerce. Par conséquent, de nouveaux financements assortis de critères nouveaux pourraient s'avérer nécessaires, soit sous forme d'éléments spécifiques des programmes respectifs des donateurs (à l'instar du Plan d'action de l'UE pour le sucre), soit sous une nouvelle forme multilatérale. En plus, ou éventuellement de façon alternative, un nouveau processus d'évaluation pourrait être utile en vue de proposer une définition et une évaluation consensuelles des besoins en matière d'ajustement macroéconomique. L'expérience du Cadre

intégré montre qu'un processus d'évaluation exempt de tout engagement financier peut se révéler inapproprié et malheureux.

4.3 Mécanismes de fourniture de l'aide et Gouvernance

Etant donné que le renforcement des capacités commerciales touche à une multitude de problèmes et d'objectifs, il a été fourni au travers d'une mosaïque de mécanismes et d'agences hétéroclites. L'Aide au commerce doit être la propriété des pays bénéficiaires et ses activités doivent être orientées vers la satisfaction de la demande et des priorités de développement local. Une approche idéale de cette initiative serait une Aide au Commerce globale qui prenne en compte tous les aspects pertinents en recourant à des mécanismes d'assistance plus efficaces qui intègrent notamment les spécificités et l'internalisation propres à chaque pays bénéficiaire et qui ciblent les secteurs commerciaux prioritaires définis dans les plans et stratégies de développement. Par ailleurs, la nécessité d'une coordination et d'une harmonisation des différents dispositifs d'assistance liée au commerce et d'une bonne adéquation de la gestion et de la mise en œuvre avec les politiques et programmes de chaque pays bénéficiaire est avérée.

Dans le domaine de la gouvernance, Il est nécessaire de trouver un moyen permettant de concilier les multiples fonds issus de divers donateurs, chacun couvrant certains pays et/ou certains types de dépenses afin de sécuriser un financement approprié pour tous les pays et objectifs concernés. Il importe également d'harmoniser les procédures de chaque fonds, pris séparément, et garantir l'appropriation et la responsabilisation. La première étape consisterait à instaurer la cohésion entre les organismes d'aide et de commerce et les acteurs de ces domaines.

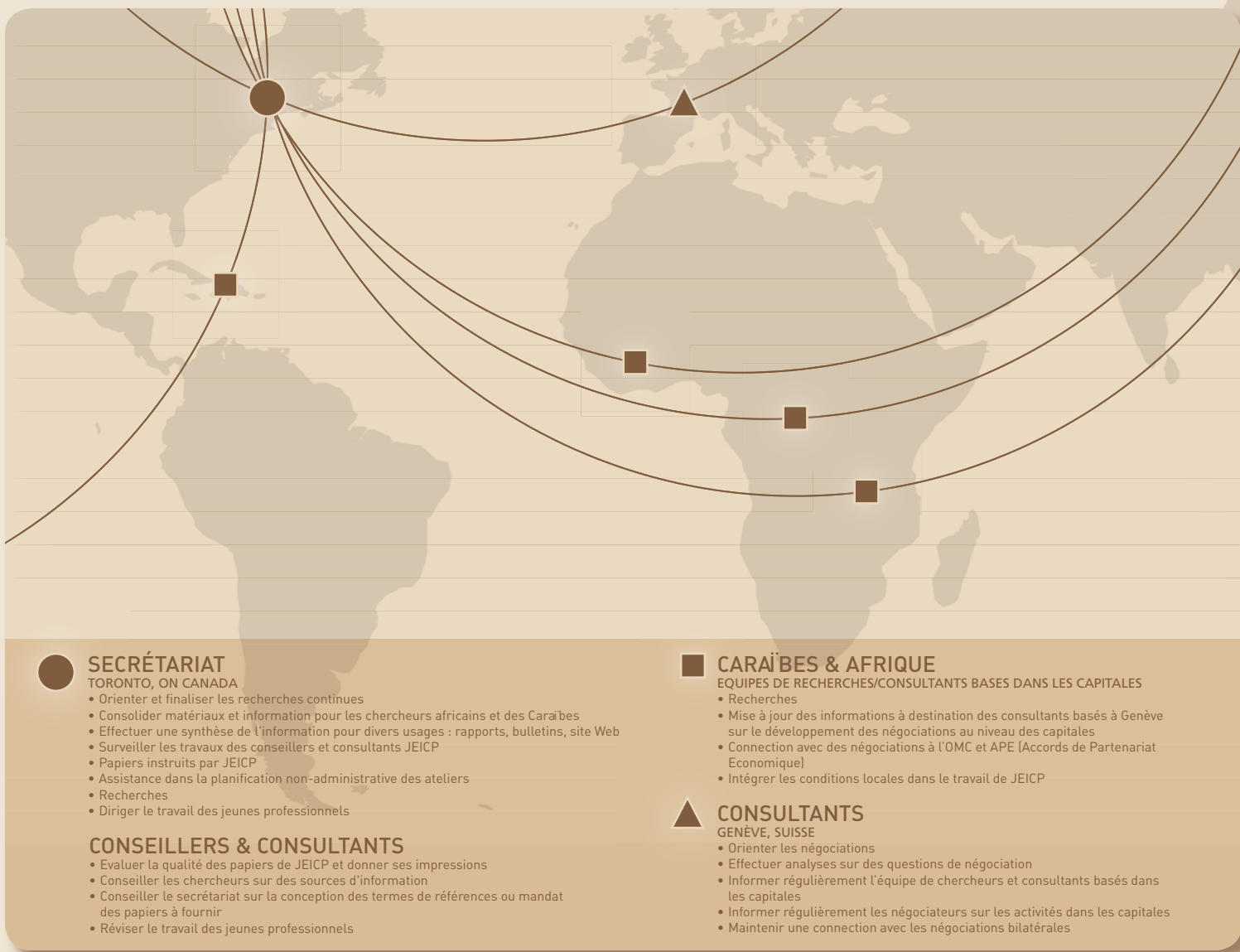
Par ailleurs, sur la base de l'expérience tirée du Cadre intégré et du JITAP, il apparaît que toutes les institutions impliquées dans ce projet doivent appuyer l'initiative d'aide au commerce en apportant des conseils et une assistance technique. Pour que les priorités de l'Aide au Commerce soient adéquatement prises en compte, trois nouvelles agences au moins doivent être associées : la Banque africaine de développement (BAD), la FAO et l'OMD. Par exemple, dans le cas de la BAD, compte tenu du caractère central de la question relative aux contraintes de l'offre, et du problème lié à la compétitivité de l'aide au commerce en Afrique, elle doit agir en s'inspirant de ses liens étroits avec la communauté commerciale et financière internationale. Son expertise opérationnelle en matière de questions de politiques africaines et sur nombre d'autres questions influençant la compétitivité internationale constitue un atout supplémentaire. On pourrait en dire autant de la FAO et de l'OMD dans les domaines de l'agriculture et la facilitation des échanges.

5. Conclusion

En s'inspirant de l'expérience et des leçons tirées du renforcement des capacités commerciales, l'initiative d'aide au commerce dans son ensemble doit revêtir la forme d'un nouveau mécanisme intégré dont les composantes pourraient être les suivantes :

- 1 Les structures multilatérales actuelles d'aide au commerce regroupées dans le cadre d'une nouvelle Facilité mondiale d'aide au commerce;
- 2 Des agences spécialisées, y compris celles faisant partie du Cadre intégré, auraient un rôle consultatif ;
- 3 La Facilité bénéficierait d'une série de financements (en plus des engagements financiers existants) faisant partie des accords exécutoires du Cycle de Doha;
- 4 Ces engagements deviendraient par la suite exécutoires au sein de l'OMC.

Réseau d'appui analytique de JEICP



Juristes et Économistes Internationaux Contre la Pauvreté (JEICP)

1240 Bay Street, Suite 602

Toronto, Ontario

Canada M5R 2A7

Téléphone : +1 416 946 3107

Télécopieur : +1 416 946 0797

Courriel : ileap@ileap-jeicp.org

www.ileap-jeicp.org