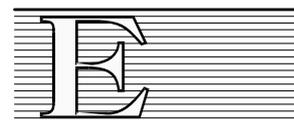




NATIONS UNIES  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



Distr.: GÉNÉRALE

E/ECA/COE/26/7  
1<sup>er</sup> mars 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence des ministres africains des finances,  
de la planification et du développement économique/Quarantième  
session de la Commission

*Vingt-sixième réunion du Comité d'experts*

Addis-Abeba  
29 mars – 1<sup>er</sup> avril 2007

**Aide pour le commerce: *Questions nouvelles et nouveaux défis***



## A. Introduction

1. La présente note, établie à l'intuition des ministres des finances, de la planification et du développement économique, contient une description du fonctionnement de l'initiative Aide pour le commerce, un mécanisme qui doit permettre de mobiliser des ressources supplémentaires pour aider les pays en développement à relever les défis auxquels ils sont confrontés dans le domaine des échanges.

2. On y explique l'importance que revêt l'initiative et la contribution qu'elle peut apporter au programme de développement de l'Afrique, ainsi que les difficultés inhérentes à sa mise en œuvre. Les participants à la Conférence devraient ainsi pouvoir se faire une idée de la portée et des conditions d'application de l'initiative en Afrique et des incidences qu'elle pourrait avoir. On verra ainsi le rôle que la CEA pourrait jouer pour faire de l'initiative une réalité sur le continent.

## B. Principes de base de l'initiative Aide pour le commerce

3. Le principe de l'Aide pour le commerce a commencé à faire des adeptes pendant la cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à Cancún, lorsque le Secrétaire général de l'ONU a fait observer qu'une aide aux échanges était nécessaire pour compléter les autres sources d'aide au développement<sup>1</sup>. L'idée a été approfondie à la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), où les participants ont décidé qu'il ne fallait pas se contenter d'une assistance technique, mais apporter un appui qui contribuerait à développer les capacités de production et à financer les infrastructures commerciales, tout en atténuant les coûts d'ajustement des réformes du commerce. L'Aide pour le commerce a été officiellement inscrite à l'ordre du jour de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Hong Kong en décembre 2005. Elle a pour but «d'aider les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA), à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce»<sup>2</sup>.

4. La nécessité de renforcer les capacités commerciales des pays en développement est un élément fondamental du cycle de Doha. L'Aide pour le commerce découle de cette idée, étant entendu toutefois que l'initiative ne peut remplacer les avantages escomptés d'une conclusion positive du cycle. L'Équipe spéciale<sup>3</sup> constituée pour arrêter les modalités de mise en œuvre de l'initiative a défini des principes de base, qui sont les suivants : aider les pays en développement à accroître leurs exportations de biens et de services, à s'intégrer dans le système commercial multilatéral, à tirer parti de la libéralisation des échanges et à bénéficier d'un accès accru aux marchés.

## C. Objectifs et principes directeurs

5. Pour l'Afrique, l'Aide pour le commerce, de par ses objectifs, serait un complément important à d'autres formes d'aide au développement dont elle bénéficie déjà. Les objectifs de l'Aide sont les suivants : permettre aux pays de tirer plus efficacement parti des échanges ; les

<sup>1</sup> Voir UNCTAD (2006), *Aid for Trade* [CNUCED (2006), *Aide pour le commerce*].

<sup>2</sup> Paragraphe 57 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, WT/MIN(05)/DEC, 22 décembre 2005.

<sup>3</sup> Aux termes de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, le Directeur général de l'OMC devait constituer une équipe spéciale chargée de formuler des recommandations sur la mise en œuvre de l'Aide pour le commerce. L'Équipe spéciale a présenté son rapport le 27 juillet 2006.

aider à développer leurs capacités pour accroître l'offre et à renforcer leur infrastructure commerciale; les aider à concevoir et à entreprendre des réformes du commerce; approfondir l'intégration régionale; contribuer à une intégration sans heurts dans le système commercial mondial; et faciliter l'application des accords commerciaux. Jusqu'à présent, l'assistance technique n'a pas réussi à faire du commerce un véritable moteur de la croissance. L'initiative, si ses objectifs sont atteints, pourrait être extrêmement bénéfique pour l'Afrique.

6. L'Aide pour le commerce fera appel aux mécanismes d'assistance commerciale déjà en place, comme par exemple le Cadre intégré et le Programme intégré CNUCED/OMC/CCI d'assistance technique et s'inspirera des directives de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide dans les cinq grands domaines définis par la Déclaration : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. En adhérant à ces principes, l'initiative devrait permettre aux pays en développement d'intégrer pleinement le commerce à leurs stratégies nationales de développement et à partir de là de cerner leurs besoins et de définir eux-mêmes leurs priorités en matière de commerce. Les donateurs devraient, quant à eux, renforcer et coordonner leur action. Enfin, il serait des plus souhaitables de mettre en place un mécanisme solide de contrôle et d'évaluation, reposant sur les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Les modalités de l'aide pour le commerce n'étant pas encore arrêtées, il faut que les pays africains s'impliquent activement dans leur élaboration.

#### **D. Champ d'application de l'Aide pour le commerce**

7. L'Aide pour le commerce pourra répondre aux besoins de l'Afrique en matière de développement à condition d'être à la hauteur des défis commerciaux auxquels les pays de la région doivent faire face. On trouvera dans l'encadré 1 les éléments que les pays africains voudraient retrouver dans l'initiative.

8. L'Aide pour le développement s'articule autour de cinq grands domaines d'intervention. En premier lieu, l'initiative devrait aider à surmonter les difficultés liées aux politiques et aux réglementations commerciales en vigueur dans les pays en développement. Il s'agira notamment de former les responsables et d'aider les gouvernements à appliquer les accords commerciaux et à faire respecter les règles et les normes. L'aide traditionnelle au renforcement des capacités commerciales a dans une grande mesure, abordé certains de ces problèmes, mais sans toujours réussir.

9. L'Aide pour le commerce devrait également promouvoir les activités de développement du commerce: services d'appui aux entreprises, finance et investissement, analyses de marché et développement du commerce en ligne. Comme pour la politique et la réglementation commerciale, l'attention portée aux activités de développement du commerce n'est pas nouvelle. L'assistance technique traditionnelle s'y est déjà intéressée, mais l'appui apporté n'a pas été suffisant pour surmonter les obstacles externes qui empêchent les exportateurs africains d'accéder aux marchés.

10. L'Aide pour le commerce devrait aussi contribuer au développement des infrastructures nécessaires au commerce, comme les routes et les ports. Il s'agit là d'une innovation, qui doit permettre de pousser plus loin l'assistance commerciale et qui vise à compléter l'aide au développement traditionnelle. Les parties prenantes ont déjà décidé que des fonds supplémentaires seraient consacrés à cette composante de l'initiative, pour éviter un détournement à son profit des fonds déjà affectés à l'aide au développement.

11. L'Aide pour le commerce vise également à fournir un appui au renforcement des capacités de production, autrement dit à accroître les capacités nationales de production de biens et de services. Il s'agit d'aider les pays africains à diversifier davantage leur économie en mettant sur le marché de nouveaux produits. L'initiative facilitera l'analyse de la chaîne de valeur et la mise en place de capacités d'élaboration de nouveaux produits de sorte que les pays africains puissent se faire une place dans les segments de la chaîne dans lesquels ils disposent d'un avantage comparatif.

12. Enfin, de nombreuses études ont clairement montré que les réformes du commerce avaient un coût. Les études réalisées par la CEA sur l'impact des différentes options envisageables concernant l'accès aux marchés des produits agricoles et non agricoles ont montré qu'il n'y avait pas que des coûts économiques, et qu'il fallait tenir compte des répercussions sociales de la désindustrialisation et de l'érosion des préférences. On compte que l'initiative comportera une assistance financière destinée à aider les pays en développement à supporter les coûts d'ajustement qui résulteront de la réforme des politiques commerciales, notamment des difficultés de balance de paiements dus à la perte de recettes douanières ou à l'érosion de l'accès préférentiel aux marchés.

13. Il convient également de souligner que l'Aide pour le commerce devrait aider les pays en développement à appliquer d'autres accords commerciaux car il n'y a pas que les engagements pris lors du cycle de Doha qui poseront des problèmes d'ajustement. Il en ira de même des engagements pris par l'Afrique dans le cadre d'autres accords d'intégration régionale et des accords de partenariat économique (APE) actuellement négociés avec l'Union européenne. L'initiative devrait d'ailleurs pouvoir servir à faciliter l'application des éléments commerciaux des APE<sup>4</sup>.

#### **Encadré 1: Principaux éléments de l'Aide pour le commerce recensés par les pays africains**

- Accroître la capacité de production des pays africains, grâce à une meilleure productivité, en opérant les réformes nécessaires dans la réglementation et en développant les ressources humaines et l'infrastructure matérielle pour que les économies africaines deviennent compétitives;
- Favoriser les investissements visant à améliorer la compétitivité des pays africains;
- Aider les pays africains à réduire le coût des transactions commerciales;
- Aider les pays africains à investir dans l'infrastructure;
- Aider les pays africains à gérer efficacement les coûts d'ajustement liés à la libéralisation du commerce, comme l'augmentation du prix des produits alimentaires dans les pays importateurs nets de denrées alimentaires, l'érosion des préférences, la réduction des recettes douanières et d'autres coûts économiques et sociaux;
- Aider les pays africains à intégrer la politique commerciale dans leur stratégie globale de développement et à créer un partenariat solide entre le secteur public et le secteur privé;
- Aider les pays africains à investir dans la mise en valeur des ressources humaines;
- Soutenir les initiatives d'intégration régionale.

<sup>4</sup> L'Union européenne a déjà indiqué qu'une grande proportion de sa contribution à l'aide pour le commerce servira à aider les pays ACP à appliquer les APE.

14. Les ressources nécessaires pour financer l'Aide pour le commerce dépendront, dans une grande mesure, du champ d'application de l'initiative. Il faut donc une estimation objective des besoins au niveau des pays et des régions. La principale inquiétude est que les fonds affectés à l'initiative ne soient pas suffisants ou qu'ils ne se concrétisent pas. À l'heure actuelle, on ne sait pas encore précisément quel sera le montant nécessaire, ni d'où il proviendra. En outre, comme les engagements pris dans le cadre des APE font partie d'engagements plus généraux au niveau de l'OMC, il est évident que des montants substantiels devront être mobilisés si l'on veut que l'Aide pour le commerce permette de régler concrètement et efficacement les difficultés commerciales de l'Afrique.

15. Maurice est un exemple de pays qui a évalué ses besoins dans le cadre de l'initiative. En 2006, comme l'a noté le Fonds monétaire international (FMI)<sup>5</sup>, le Gouvernement mauricien a estimé que le pays aurait besoin de 4,5 milliards de dollars sur 10 ans pour faire face aux difficultés d'ajustement qui découleront d'une réduction de sa dépendance à l'égard des régimes de préférences. Or, l'économie mauricienne étant à de nombreux égards plus développée que celle de la plupart des pays africains, il faudra sans doute prévoir des moyens importants pour financer l'initiative dans les autres pays d'Afrique.

#### **E. L'additionnalité des ressources liées à l'initiative Aide pour le commerce**

16. Pour les pays africains, la question qui se pose est de savoir si l'initiative apportera des ressources supplémentaires à l'appui des programmes et projets d'assistance technique. L'initiative ne doit pas en effet se réduire à un simple «reconditionnement» de l'assistance technique et des projets en cours<sup>6</sup>. Elle doit au contraire être financée en suffisance au moyen de ressources additionnelles, prévisibles et durables. La position de l'Afrique est très claire à ce sujet (voir encadré 2 sur la position africaine concernant le financement de l'initiative). En outre, la question de l'additionnalité de l'aide doit être envisagée en parallèle avec d'autres questions, à savoir: le champ d'application de l'initiative, dont dépendra le volume du financement; la tenure de l'Aide, qui déterminera les programmes et projets à financer; les mécanismes de mobilisation des ressources; les modalités de mise en œuvre et la nécessité d'un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation.

---

<sup>5</sup> FMI, «*Mauritius – Assessment Letter in the Context of the Aid for Trade Initiative*», septembre 2006.

<sup>6</sup> On s'inquiète de ce que la moitié de l'aide promise par l'Union européenne est constituée d'assistance technique déjà engagée et qui sera réaffectée à l'initiative, Aide pour le commerce ce qui soulève la question de l'additionnalité des ressources. Sur les deux milliards d'euros promis par l'UE au titre de l'Aide pour le commerce, un milliard devrait provenir des États membres de l'Union et le reste de la Commission. Or la contribution des premiers est additionnelle pour deux tiers, tandis que celle de la Commission ne l'est qu'à 30%.

**Encadré 2: Financement de l'initiative Aide pour le commerce-La position de l'Afrique**

Lors des discussions sur la mise en œuvre de l'initiative Aide pour le commerce, les pays africains ont insisté pour que celle-ci présente les caractéristiques suivantes:

- L'Aide pour le commerce doit être élaborées avec le plus grand soin, financée de manière adéquate, efficacement gérée et réellement mise en œuvre;
- Elle doit jouer un rôle catalyseur et susciter une accélération de la croissance, du développement et la réduction de la pauvreté en Afrique;
- Les fonds alloués dans le cadre de l'Aide doivent avoir un caractère additionnel, prévisible et durable;
- Le financement de l'Aide doit se faire sous forme de subvention;
- Les parties prenantes doivent être largement associées à la conception et à l'exécution des programmes relevant de l'Aide, au niveau national et au niveau régional;
- L'Aide doit soutenir les initiatives d'intégration régionale;
- Elle doit servir à renforcer la politique commerciale et à accroître la capacité de négociation commerciale au niveau national, sous-régional et régional;
- Elle doit compléter les promesses faites au titre du programme de développement de Doha et non s'y substituer.

**F. Le rôle de la CEA dans l'acheminement de l'Aide pour le commerce**

17. D'après l'analyse de la CEA, ce qui empêche les pays africains en particulier les pays les moins avancés, d'exploiter pleinement leur potentiel commercial, c'est, outre des capacités de production et un équipement insuffisant, le manque de moyens en matière de politique commerciale. Ces lacunes font que les pays peuvent tirer pleinement parti du commerce pour faire avancer leur programme de développement<sup>7</sup>. Selon Dupasquier et Osakwe (2007) les lacunes se font sentir dans cinq domaines:

- Négocier efficacement sur les questions commerciales intéressant l'Afrique;
- Peser sur les négociations multilatérales, et intervenir dans les décisions relatives au calendrier et à l'ordre du jour;
- Honorer les engagements liés au système commercial multilatéral sans remettre en cause les objectifs de développement du continent;
- Formuler des politiques commerciales efficaces;
- Exploiter les déhanchés qui s'offrent.

18. Dans ce contexte, et étant engagée à aider les pays africains dans le domaine du commerce, la CEA, en tant qu'institution régionale, joue un rôle crucial dans la traduction de l'initiative en mesures concrètes. En effet, depuis la création en 2003, du Centre africain de politique commerciale (CAPC), la Commission a sensiblement accru son appui au renforcement des capacités commerciales. Le CAPC a pour rôle principal de renforcer les capacités humaines et institutionnelles et de faire en sorte que les pouvoirs publics soient mieux à même de

<sup>7</sup> Voir Dupasquier C. et P.N. Osakwe, 2007, "Trade Capacity Building in Sub-Saharan Africa: Emerging Issues and Challenges". Dans N. Dinello et E. Aryeetey (eds). *Testing Global Interdependence: Issues on Trade, Aid, Migration and Development*. Cheltenham, Royaume-Uni: Edward Elgar Publishing.

formuler et de mettre en oeuvre de haïnes politiques commerciales et puissent participer plus efficacement aux négociations commerciales internationales. Le Centre soutient et facilite aussi la participation d'autres acteurs concernés, comme le secteur privé, la société civile et la communauté universitaire.

19. Se fondant sur la réflexion qu'elle a menée sur les échanges, l'intégration du commerce aux politiques de développement, la promotion du commerce intra-africain, la prestation de services consultatifs relatifs au commerce, et la recherche d'un consensus sur les questions commerciales, la Commission a élaboré un *Plan d'activités* pour 2007-2009 qui offre un cadre d'action visant à relever les défis du développement<sup>8</sup>. Deux de ces défis sont directement liés aux objectifs de l'initiative. Le premier est l'intégration. La CEA est particulièrement bien placée pour favoriser l'intégration régionale en vue de remédier à la petite taille et à la fragmentation des économies africaines et de permettre au continent de peser davantage dans les décisions relatives à la gestion de l'économie internationale. Le deuxième est la mondialisation. Là encore, la CEA est bien placée et peut aider l'Afrique à tirer profit de la mondialisation. Elle peut ainsi mettre son expertise au service du volet intégration l'initiative et contribuer à mettre en oeuvre les politiques et les cadres institutionnels nécessaires.

20. La facilitation des échanges, condition essentielle de l'intégration régionale, devrait occuper une place de choix dans l'initiative. Par exemple, il faudrait apporter une aide immédiate pour harmoniser les procédures douanières, afin de réduire le temps d'attente aux frontières. Il faudrait ainsi améliorer les flux commerciaux en supprimant les nombreux barrages routiers installés tout au long des principaux couloirs de transport, dont la plupart relie les pays enclavés à la mer. Il faudrait également une aide pour moderniser les ports maritimes. Ayant beaucoup milité pour le développement des infrastructures en Afrique, La CEA peut jouer un rôle clef dans la mise en oeuvre des volets de l'initiative ayant trait à la facilitation du commerce. Son expérience dans ce domaine pourrait contribuer dans une grande mesure à accélérer l'acheminement de l'assistance financière. Par ailleurs, la Commission pourrait continuer, d'œuvrer auprès des pays africains, via la recherche d'un consensus, pour qu'ils s'engagent fermement à promouvoir et à faciliter le commerce sur la base d'un calendrier précis.

21. Outre qu'elle dispose de solides mandats lui permettant de donner des conseils et de convoquer des réunions pour promouvoir l'intégration régionale, la CEA possède des capacités en matière de commerce international. En tant que base d'appui au renforcement des capacités commerciales en Afrique, elle est à même de prodiguer aux pays du continent les conseils techniques nécessaires à la mise en oeuvre de l'initiative. Par le biais d'un nouveau service, la Section du commerce et des négociations commerciales internationales, elle sera également en mesure d'édifier une infrastructure d'analyse des politiques commerciales, qui aidera les pays africains à mieux maîtriser les politiques de réforme du commerce.

## **G. Conclusion**

22. On a vu dans le présent document quelle était la portée de l'initiative Aide pour le commerce et dans quelle mesure elle pourrait aider les pays africains à relever le défi des échanges. On a vu aussi que l'initiative et les activités de la CEA se recoupaient dans une certaine mesure et se complétaient et on a montré que la Commission était décidée à intervenir activement pour que l'initiative produise en Afrique les résultats escomptés.

---

<sup>8</sup> Commission économique pour l'Afrique, *Plan d'activités de la CEA, 2007-2009*, Addis-Abeba, 2006.

*Questions à examiner*

- Appui des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique à la mise en œuvre de l'initiative Aide pour le commerce en Afrique et à l'élaboration de politiques et de programmes nationaux, en étroite collaboration avec les ministres du commerce;
- Appui des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique à la pleine participation de la CEA à la mise en oeuvre de l'initiative Aide pour le commerce, dont les mécanismes institutionnels sont actuellement mis en place sous la direction de l'OMC.