

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone : 517 700 Fax : 517844/512622

CONSEIL EXECUTIF
Neuvième session ordinaire
25 – 29 juin 2006
Banjul (Gambie)

EX.CL/286 (IX) Rev. 1

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE
SUR L'INITIATIVE « AIDE POUR LE COMMERCE »

NOTE DE PRESENTATION DU RAPPORT SUR L'INITIATIVE « AIDE POUR LE COMMERCE »

Les pays africains, sous la coordination de l'Union africaine ont participé activement au présent cycle de négociations de l'OMC sur les échanges multilatéraux qui a été lancé à Doha au Qatar en novembre 2001. Les préoccupations et les intérêts du continent dans ces négociations ont été clairement articulés autour de positions africaines communes telle qu'élaborées dans la Déclaration du Caire et dans la Feuille de route du Caire sur le Programme de travail de Doha et dans les Points de repère d'Arusha. Ces positions communes africaines, adoptées par le Conseil exécutif de l'UA ont reçu un appui politique au plus haut niveau des instances de décision de l'UA sous forme des Déclarations du Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernements. ()

Une des requêtes majeures de l'Afrique dans les négociations sur le Programme de travail de Doha est l'accroissement de l'assistance technique et le renforcement de capacités pour les pays en développement en matière des échanges. L'accent sur cette question provient du fait que les pays africains réalisent qu'il ne pourront pas atteindre la compétitivité au niveau mondial et prendre avantage des opportunités d'accès aux marchés si les questions d'infrastructure, de production et de capacité de l'offre qui ont longtemps freiné la performance du commerce et de la croissance ne sont pas abordées de façon adéquate.

Au cours de la 6^{ème} Conférence ministérielle qui s'est tenue à Hongkong en Chine en décembre 2005, l'OMC a pris la décision d'établir un Groupe de travail pour examiner tous les aspects de l'initiative « Aide pour le commerce » et faire les recommandations appropriées pour sa mise en oeuvre. A ce jour, cette décision constitue pour l'Afrique un des résultats positifs majeurs des négociations sur le Programme de travail de Doha. Le défi auquel fait face l'Afrique, s'agissant de l'initiative « Aide pour le commerce » est de s'assurer que son architecture, son contenu et son opérationnalisation sont formulés de façon qu'elle serve d'instrument performant pour le renforcement des capacités d'offre des pays du continent. C'est en réponse à ce défi que la Commission de l'Union Africaine a organisé, du 7 au 8 avril 2006 à Montreux en Suisse, une retraite d'ambassadeurs et d'experts africains (basés à Genève et à Bruxelles) et des parties prenantes sur l'initiative « Aide pour le commerce »

Inspirés par les documents d'orientation préparés par les experts et les personnes-ressources venant de multiples organisations dont des partenaires tels le PNUD, la CNUCED, l'ONUDI et le JEICP, la retraite a débattu en profondeur des questions suivantes :

- (a) les contraintes liées à l'offre et pesant sur la performance des pays africains en matière d'échanges et de croissance
- (b) l'évaluation des programmes existants de renforcement de capacités sur les échanges multilatéraux, plus spécialement le JITAP et le Cadre Intégré; et
- (c) la nouvelle l'initiative « Aide pour le commerce » de l'OMC

En conclusion des débats, la retraite a élaboré un nombre de recommandations qui devraient constituer les éléments clés d'une position commune africaine sur l'initiative « Aide pour le commerce » et guider les négociateurs africains dans le processus de l'OMC sur cette initiative.

Les questions abordées dans la position commune africaine proposée sur l'Aide pour le commerce sont liées à sa valeur ajoutée, son traitement, son financement, la portée et les types de besoins à être soutenus, les mécanismes pour la fourniture du soutien, la gouvernance et les modalités opérationnelles de l'initiative.

Les recommandations essentielles proposées sont les suivantes : (i) le financement de cette initiative devrait être additionnel, prévisible, durable et fourni sous forme de subvention de façon à ne pas créer de fardeau de dettes pour les pays africains bénéficiaires ; (ii) la structure de gouvernance de l'initiative doit être formulée de manière à assurer que l'Afrique aie une voix forte dans la prise de décision et la mise en œuvre de ses activités ; (iii) l'initiative doit appuyer le renforcement des capacités humaines et institutionnelles en matière d'échanges, le développement d'infrastructures liées aux échanges , le développement des capacités de production et de l'offre et les coûts de mise en œuvre et d'ajustement découlant des Accords de l'OMC.

Le rapport et les recommandations de la Retraite ont été présentés à la 4^{ème} Session ordinaire des Ministres du Commerce de l'UA tenue à Nairobi au Kenya qui les ont adoptés. Ils sont maintenant, par Document EX....., présentés par la Commission au Conseil Exécutif pour examen et décision.

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone : 517 700 Fax : 517844/512622

**PROPOSITION DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE SUR
L'INITIATIVE « AIDE POUR LE COMMERCE »**

**PROPOSITION DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE SUR
L'INITIATIVE « AIDE POUR LE COMMERCE »**

I Introduction

1. Le rôle du commerce comme moteur de croissance économique et instrument pour la réduction de la pauvreté s'est accru dans la présente ère de la mondialisation. Cependant, les bénéfices potentiels émanant du commerce et de la mondialisation ont été sévèrement limités par la structure actuelle du système commercial multilatéral qui est caractérisé par des règles injustes et des déséquilibres qui jouent en défaveur des pays en développement. Afin de réaliser un régime d'échanges mondiaux plus propice au développement et dans lequel le commerce peut servir comme instrument plus performant de la croissance économique et du développement humain, les pays africains, sous la coordination de l'Union africaine, ont participé activement au cycle de négociations de l'OMC sur le Programme de travail de Doha présentement en cours.

2. Les questions d'intérêt et de préoccupation majeures pour l'Afrique dans les négociations de l'OMC, telles qu'élaborées dans la Déclaration du Caire et dans la Feuille de route du Caire sur le Programme de travail de Doha et les Repères d'Arusha sur le développement sont les suivantes :-

- L'amélioration de l'assistance technique liée au commerce et le renforcement des capacités, en vue de l'élimination des contraintes de l'offre qui limitent la performance de l'Afrique en matière de commerce et de croissance ;
- L'amélioration de l'accès aux marchés pour les produits agricoles et industriels africains à travers l'élimination des subventions à l'exportation dans le domaine de l'agriculture, les effets de distorsion dans le soutien interne ainsi que les droits élevés sur les produits agricoles et industriels ;
- La réalisation de règles commerciales équilibrées et équitables qui prennent en considération le niveau de développement des pays africains et qui procurent un espace politique adéquat et une flexibilité suffisante pour la détermination de leurs politiques commerciales ; et
- La revue rapide des dispositions du Traitement Spécial et Différencié (TS&D) des Accords de l'OMC afin de les renforcer et les rendre plus précises, plus efficaces et plus opérationnelles.

3. Les progrès réalisés jusqu'ici sur ces questions d'intérêt majeur pour l'Afrique sont limités. Toutefois, par rapport à la requête de l'Afrique pour un appui accru en matière d'assistance technique et de renforcement de capacités, la 6^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en décembre 2005 à HongKong, en Chine, a bien accueilli les débats des Ministres des Finances et du Développement sur

l'accroissement de l' « Aide pour le Commerce » (APC) qui ont eu lieu dans divers fora et a pris la décision de mettre sur pied une Equipe Spéciale afin d'examiner tous les aspects de l'APC et de formuler des recommandations appropriées pour sa mise en opération d'ici juillet 2006. L'Equipe Spéciale, composée de treize membres a depuis été mise en place et accomplit présentement sa tâche.

4. Compte tenu du fait que les contraintes en matière de renforcement de capacités et de l'offre ont été les facteurs principaux du manque de compétitivité et de la relativement mauvaise performance de l'Afrique au niveau du commerce et de la croissance, la décision de la Conférence ministérielle de l'OMC représente un développement important pour le continent dans sa quête d'un système commercial multilatéral orienté vers le développement. L'expérience acquise sous les Conventions ACP-UE de Lomé et l'AGOA a démontré que les pays africains ne pourront bénéficier pleinement des opportunités d'accès aux marchés dans le système commercial multilatéral émergent si les questions de renforcement de capacités commerciales et d'élimination des contraintes de l'offre ne sont pas résolues de façon effective. C'est en reconnaissance de ce fait que la Commission de l'Union africaine a organisé, avec le soutien financier et technique du PNUD, de la CNUCED, de l'ONUDI et de la JEICP, une retraite pour les ambassadeurs africains et parties prenantes sur l'Initiative APC.

5. L'objectif de cette retraite, qui s'est déroulée à Montreux en Suisse du 7 au 8 avril 2006, était de donner l'occasion aux négociateurs africains et aux parties prenantes, d'élaborer une position commune africaine sur l'Initiative APC en vue de s'assurer de la participation effective des pays africains dans la mise en forme de son architecture et de son contenu.

6. Participaient à la retraite, les ambassadeurs et experts africains basés à Genève et à Bruxelles ainsi que les représentants des CER. Etaient également présents, des participants d'organisations continentales et internationales telles que le PNUD, la CNUCED, l'ONUDI, la CEA l'ITC et le South Center. La Présidente de l'Equipe Spéciale sur l' « Aide pour le Commerce » l'Ambassadeur Mia Horn de Suède a aussi participé à la retraite et s'est adressée aux participants lors d'une de ses sessions. Dans son discours, elle a indiqué que l'Afrique, en tant que récipiendaire principal, avait un rôle majeur à jouer dans l'élaboration de l'initiative « Aide pour le commerce » en voie de gestation.

7. Guidée par les documents d'orientation préparés par les experts et les personnes-ressources, la retraite a débattu abondamment des questions suivantes :-

- Contraintes liées à l'offre concernant la performance commerciale des pays africains ;
- Evaluation de programmes multilatéraux de renforcement de capacités commerciales existantes : JITAP et CI ; et
- La nouvelle Initiative « Aide pour le Commerce » de l'OMC

8. La retraite a identifié les contraintes multiples auxquelles l'Afrique fait face en termes d'infrastructures, de capacités de production et d'offre et qui demandent à être levées pour une amélioration de la performance du continent dans le commerce mondial. L'évaluation de la JITAP et du Cadre Intégré a démontré que les activités menées ont permis d'assurer une meilleure compréhension des règles et mécanismes du système commercial multilatéral ainsi que le renforcement des capacités humaines et institutionnelles des pays bénéficiaires. Toutefois, les ressources financières allouées à chaque pays au titre du cadre intégré sous le guichet deux, sont insuffisantes et ne permettent pas de couvrir les besoins des pays dans les principaux domaines d'activités commerciales identifiés. La nécessité de l'appropriation par les bénéficiaires des activités du renforcement des capacités sous ces programmes et l'amélioration des mécanismes de coordination au niveau local, régional et international entre les donateurs a été soulignée.

9. Les participants à la Retraite ont bien accueilli la nouvelle Initiative « Aide pour le commerce . » Il a été noté que le mandat de cette initiative, tel que stipulé au paragraphe 57 de la Déclaration ministérielle de HongKong vise à aider les pays en développement, plus particulièrement les PMA à renforcer les capacités d'offre et l'infrastructure liée au commerce qu'ils ont besoin de mettre en œuvre afin de tirer profit des accords de l'OMC et dans une plus large mesure, d'accroître leurs bénéfices en matière de commerce et de développement, découlant du système commercial international. La Retraite a convenu que si l'« Aide pour le commerce » est bien structurée et gérée, elle pourrait s'avérer un important véhicule de développement pour les pays africains. En prenant note du fait que la genèse de l'APC trouve sa source en Afrique, plus particulièrement au sein le plus élevé de son leadership politique, la retraite a convenu que l'appropriation de cette initiative par l'Afrique est d'importance capitale. L'APC devrait jouer un rôle catalyseur à jouer et servir d'instrument destiné à une croissance accélérée pour le développement et la réduction de la pauvreté. Elle devrait également contribuer à la réalisation du Millénaire Pour le Développement.

10. La retraite a convenu qu'à ce stade des travaux du mandat, l'on devrait se concentrer sur l'identification des principes directeurs pour la conception de l'architecture de l'APC. Un objectif important à ce stade des travaux est de s'assurer que la voix de l'Afrique est puissamment exprimée au sein de l'OMC en ce qui concerne cette question, afin qu'il n'y ait aucune tentative qui consiste à adopter une approche de haut en bas en matière de prise de décisions, de processus de mise en œuvre et de la concrétisation du rôle de l'OMC dans la promotion de la mobilisation des ressources requises pour cette initiative.

11. La retraite a examiné les questions d'intérêt stratégique pour l'Afrique contenues dans l'Initiative APC telles que : - la valeur ajoutée de l'APC, l'évaluation des besoins financiers, si elle devrait faire partie de l'engagement unique, si la création d'un Conseil consultatif devrait être envisagée, etc. Ont aussi été examinés et débattus en détail, la couverture, le financement, la portée et le type de besoins à être appuyés par l'APC, les mécanismes pour la fourniture de cet appui ainsi que la gouvernance et les modalités opérationnelles de l'APC.

12. Il a été convenu que l'APC doit contribuer à la valeur ajoutée et doit être financée par des ressources adéquates et prévisibles. Les négociations de financement doivent être durables sur le long terme et dûment mises en oeuvre. Elles doivent être dépourvues de toute conditionnalité et ne doivent pas constituer un facteur d'endettement pour les pays africains bénéficiaires. Pour garantir l'utilisation efficace et réelle des nouvelles ressources, il serait nécessaire d'identifier les besoins en matière de renforcement des capacités commerciales en cours, par le biais des structures et programmes existants et de se concentrer, d'une part, sur les écarts au niveau de leurs financements et d'autre part, sur de nouvelles ressources susceptibles de répondre aux besoins sans cesse croissants, visant à relever les défis et à saisir les opportunités de la libéralisation.

13. Une telle approche facilitera une nette identification des ressources, des engagements et des annonces de contribution exprimées par les donateurs et évitera les problèmes réels d'empiètement et de chevauchement des activités et une gestion inefficace et coûteuse des financements.

14. En égard à la portée de l'APC, les éléments majeurs suivants ont été identifiés :

- Renforcement des capacités humaines et institutionnelles en matière de commerce ;
- Développement des infrastructures liées au commerce ;
- Développement des capacités de production et d'offre ; et
- Coûts de la mise en œuvre et d'ajustement découlant des Accords de l'OMC

15. La Retraite a souligné que l'APC, en tant qu'instrument pour la résolution des contraintes liées à la capacité et la satisfaction des besoins de renforcement des capacités devrait, entre autres, aider au développement destiné à renforcer la politique commerciale et les cadres de réglementation. Elle devrait également permettre de répondre aux questions sanitaires et phytosanitaires, à l'OTC et aux normes, d'accélérer le transfert des technologies, de perfectionner les chaînes de valeur, d'améliorer les capacités techniques relatives à l'accession des pays africains, d'accroître la capacité qui permettrait de répondre aux coûts de mise en œuvre résultant des règles actuelles de l'OMC et de la conclusion du Cycle de Doha, y compris ceux relatifs à la facilitation des échanges ; de faire face aux coûts d'ajustement découlant, entre autres, de l'érosion des préférences et des pertes de recettes tarifaires, de promouvoir des partenariats publics-privés dans les secteurs pertinents et d'améliorer le développement de l'entrepreneuriat et de la compétitivité. Il a été souligné que l'APC ne doit pas s'avérer une occasion manquée.

III. Recommandations

16. En conclusion des débats, la retraite a fait les recommandations suivantes, comme éléments d'une Position commune Africaine sur l'« Aide pour le

commerce », à l'attention des Ministres du Commerce et des Ministres des Finances et du Développement Economique :

- a) Les fonds alloués à l'initiative relative à l'APC doivent être des ressources additionnelles, prévisibles et durables. Il importe de faire une nette distinction entre les engagements déjà souscrits et les annonces de contribution déjà faites d'une part et les nouveaux engagements pris dans le cadre de cette initiative, d'autre part. Les fonds alloués à cette initiative ne doivent pas compromettre l'aide traditionnelle au développement, ni les autres programmes et initiatives tels que l'APD et les accords bilatéraux sous-régionaux et régionaux de financement et ne doivent pas non plus compromettre le financement des services sociaux. Cette aide ne doit pas être soumise à des conditionnalités.
- b) Le financement de l'initiative relative à l'APC devrait être fourni sous forme de don. Les termes et conditions devraient faciliter le développement et ne devraient pas engendrer des coûts de transaction élevés. De pareils coûts devraient se limiter à la maximisation de l'utilisation des ressources allouées sur le terrain. Ces financements devraient avoir pour finalité un impact positif sur le développement des pays bénéficiaires.
- c) Toutes les parties prenantes devraient participer plus efficacement à la conception et à la mise en œuvre les programmes au titre de l'APC tant au niveau national que régional.
- d) Il est également recommandé que l'initiative relative à l'APC tire des leçons des bonnes pratiques et des expériences qui ont été réalisées dans les pays africains où les programmes de développement tels que le CI, DTIS, JITAP et les autres programmes d'intégration bilatérale et régionale régissant la coopération régionale ont été mis en œuvre.
- e) Même s'il est vrai que l'APC devrait soutenir les efforts et les projets sur le plan national à travers les aides budgétaires ou celles allouées aux projets, il s'avère également important qu'elle appuie les initiatives relatives à l'intégration régionale. Le financement de l'APC devrait être constitué de ressources additionnelles en plus des programmes de développement nationaux et régionaux et de projet de financement existants et ne saurait être utilisé comme un prétexte pour compromettre ces initiatives et programmes en cours. Par ailleurs, les projets régionaux et sous-régionaux découlant de l'APC devraient tenir compte des travaux majeurs déjà réalisés par le NEPAD. Les projets du NEPAD devraient faire l'objet d'une attention soutenue.
- f) L'APC devrait servir au renforcement et à l'élaboration de la politique commerciale ainsi qu'à l'amélioration de la capacité de négociations commerciales aux niveaux national, sous régional et régional dans le cadre d'un mécanisme efficace qui comprend entre autres, le JITAP et le

CI ainsi que d'autres mécanismes inspirés ou non de ces mécanismes existants.

- g) L'initiative « Aide pour le Commerce » devrait être un complément et non un substitut aux promesses de développement faites dans le programme de développement de Doha, ni une aide traditionnelle en faveur du développement telle que l'APD et d'autres initiatives et programmes initiés aux plans national et bilatéral. (FED de l'UE, le Compte du Millénaire des Etats-Unis, etc.)
- h) L'évaluation exhaustive des besoins et de l'ampleur d'un mécanisme tel que l'APC a déjà été réalisée par d'importants travaux effectués dans le cadre du NEPAD et de la Commission de l'Afrique. Il est essentiel que les recommandations formulées dans le cadre de ces initiatives aient un impact sur les travaux de l'équipe spéciale chargée de l'initiative de l'APC de par son intérêt pour les membres africains.
- i) Il faudrait assurer la mise en place d'un système de gestion adéquat des fonds au titre de l'initiative, qui favorise la transparence, la responsabilité et la performance. La structure devrait inclure un mécanisme de suivi et d'évaluation.
- j) La structure de gouvernance du mécanisme de l'APC devrait être conçue de manière à s'assurer que l'Afrique occupe une place prépondérante dans les activités de prise de décisions et de mise en œuvre du mécanisme. La collaboration avec les parties prenantes et les partenaires au développement est essentielle pour une mise en oeuvre efficace de l'initiative et l'adoption d'une approche initiée par la base en matière de prise de décision et de mise en œuvre de l'initiative. Tout en envisageant la mise en place d'un groupe consultatif, des mesures devraient être prises pour assurer la pleine représentation des pays africains ainsi que l'appropriation du processus de l'APC de manière à ce que leurs intérêts et leurs besoins soient clairement énoncés et pris en compte. La participation des institutions et des programmes africains tels que le NEPAD, la CEA, la BAD et l'UA est très importante.
- k) Bien qu'il soit important d'assurer la cohérence dans la formulation de la politique commerciale au niveau national, il est tout aussi important de maintenir la cohérence au niveau international et dans la formulation de politique internationale. Dans les pays africains, il est nécessaire de renforcer la coordination entre les ministères clés au niveau national en vue d'assurer la cohérence, en particulier entre les ministères du Commerce, de l'Industrie, de l'Agriculture et des Finances ainsi que d'autres institutions nationales pertinentes.
- l) Au niveau panafricain, l'Union africaine en collaboration avec la CEA est appelée à jouer un rôle de coordination. Ce rôle devrait être élargi aux processus de Genève, de Bruxelles et des antennes des représentations

de l'Afrique basées à Washington pour servir de lien entre ces différents acteurs, y compris les Administrateurs africains du FMI et de la Banque mondiale.

- m) En plus du problème inhérent aux contraintes liées à l'offre, l'Afrique est confrontée à des défis majeurs dans le cadre du processus de libéralisation en cours en terme d'érosion des préférences et de coût d'ajustement. Il faudrait par conséquent traiter ces préoccupations de toute urgence et d'une manière adéquate. Les ressources financières de l'APC devraient être disponibles pour aider les pays africains durant la période de transition. Une importance particulière est accordée au rôle des coûts d'ajustement relatifs aux produits de base (dont le coton est le plus important).
- n) Même s'il est admis que l'initiative relative à l'APC constitue une avancée remarquable dans la DMH, il est également établi que les retombées en termes de développement et d'échanges ne sont pas automatiques. Par conséquent, il faut procéder à une évaluation minutieuse de la valeur ajoutée qui sera effectivement obtenue au titre de l'initiative de l'APC (i) en terme d'aide par le biais de l'assistance technique, du renforcement des capacités et des contraintes liées à l'offre (ii) en tant qu'atout dans la négociation au titre de l'engagement unique du Cycle de Doha.
- o) Il ne faudrait pas lier l'APC aux négociations du Cycle de Doha. La question qui se pose est de savoir comment honorer les annonces de financements et veiller à ce qu'il n'y ait pas de réajustement des fonds déjà alloués et des engagements déjà souscrits. Il est également important de déterminer quels sont les moyens de pression dont l'Afrique dispose dans la poursuite solutions recherchées aux deux volets relatifs au commerce et au développement aux termes du présent mandat ; et de déterminer le point d'équilibre atteint dans la protection des intérêts de l'Afrique. L'autre question importante que l'Afrique devra examiner est celle de savoir si elle devrait insister ou non pour des engagements contraignants au titre de l'initiative. Au cas contraire, pour quelle raison et avec quelle contrepartie ?
- p) Il faudrait envisager l'utilisation optimale des compétences et des ressources nationales et régionales disponibles en Afrique, y compris les études diagnostiques et les programmes de coopération technique. Les organisations régionales et les programmes tels que le NEPAD, la Banque africaine de développement, la CEA et les Communautés économiques régionales (à savoir COMESA, SADC, CEDEAO, CEEAC, UMA, UEMOA) pourraient offrir une perspective africaine sur l'initiative de l'APC. Les programmes d'assistance technique et leur mise en œuvre devraient également indiquer la manière de créer des synergies visant à promouvoir la coopération sud-sud.

- q) Il est recommandé d'organiser d'urgence un atelier sur l'APC aux niveaux sous-régional et régional.
- r) Dans le but d'assurer une cohérence entre les aspects du commerce et du développement du coton, tels que décidés lors de l'atelier de l'OMC organisé à Cotonou, en mars 2004, et réaffirmée dans l'accord-cadre de juillet 2004, le groupe africain recommande d'accorder une attention prioritaire au coton dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative APC.
- s) Compte tenu du peu d'attention que la presse internationale accorde aux positions de l'Afrique, la Commissaire de l'UA chargée du Commerce est invitée à prendre les mesures appropriées pour sensibiliser davantage les médias internationaux sur cette question ainsi que sur les autres questions commerciales.

17. Les Ministres du Commerce de l'UA, réunis à Nairobi au Kenya du 12 au 14 avril 2006 en la 4^{ème} Session Ordinaire de leur Conférence ont examiné et adopté les recommandations sur l'Initiative « Aide pour le commerce », citées plus haut .

2006

AU commission's proposal on the WTO "Aid For trade" initiative

African Union

African Union

<http://archives.au.int/handle/123456789/4280>

Downloaded from African Union Common Repository