



L'aide peut-elle améliorer le commerce ? Agenda de l'Aide au commerce

3^e Briefing sur le développement rural à Bruxelles 5 décembre 2007

Le 5 décembre 2007, le CTA et d'autres partenaires ont organisé le 3^e Briefing sur le développement rural à Bruxelles, qui s'inscrit dans le cadre d'une série de Briefings bimestriels sur les questions de développement rural ACP-UE.

Environ 85 participants se sont réunis à Bruxelles pour débattre de l'initiative de l'Aide au commerce

Partenaires des Briefings:

- CTA
- Commission européenne
- Présidence de l'UE
- Groupe ACP
- Euforic
- Concord
- IPS Europe

L'Aide au commerce pour renforcer le commerce ACP et réaliser les ODM

Dans son allocution de bienvenue lors du 3^e Briefing de Bruxelles sur le développement, M. Ferdinand Nyabenda, Secrétaire général adjoint du Groupe ACP, et M. Lluís Riera, Directeur de la DG Développement de la Commission européenne, ont proposé des éléments importants de réflexion, fixant le cadre et le ton des discussions.

M. Nyabenda a déclaré que l'Aide au commerce est une



nécessité pour les pays ACP. Dans le cadre du cycle de Doha et des négociations des APE, l'Aide au commerce peut apporter des bénéfices concrets, notamment à l'agriculture.

En soulignant la dépendance entre les négociations commerciales de l'OMC et les négociations des APE, il a indiqué que l'Aide au commerce en est une bonne illustration et a appelé les pays ACP à jouer un rôle proactif. Son développement et sa mise en œuvre doivent notamment être adaptés aux efforts d'intégration régionale, sans nécessairement être liés à la signature des APE. L'assistance technique, le renforcement des capacités et l'infrastructure sont les trois principaux volets de l'Aide au commerce. Il a insisté sur le caractère prévisible et efficace de l'aide. Il a mis l'accent sur le processus de mise en œuvre de l'agenda de l'Aide au commerce, soulignant quatre aspects : l'aide au commerce doit refléter les besoins et les priorités des ACP et être appliquée de façon à améliorer leurs capacités sur le plan de l'offre et leurs opportunités d'accès au marché ; le champ d'application de l'Aide au commerce doit être fondé sur des processus de consultation larges et inclusifs impliquant le secteur

privé ; les faiblesses des capacités institutionnelles des pays ACP doivent être corrigées grâce à un appui à long terme, en prenant aussi en compte les frais d'ajustement et de mise en œuvre qui peuvent découler de ces réformes commerciales ; la coordination et l'harmonisation de l'aide des donateurs est nécessaire pour simplifier et améliorer l'efficacité du financement de l'Aide au commerce et faciliter son absorption par les bénéficiaires. M. Nyabenda souhaite que l'Aide au commerce ne soit pas un vain mot, mais un outil efficace pour améliorer les échanges commerciaux et le développement agricole et réaliser les ODM.

Encourager la coordination entre donateurs et bénéficiaires

Selon M. Riera, l'Aide au commerce apporte une valeur ajoutée claire. Elle centre le débat sur ce qui est essentiel pour permettre aux pays en développement de profiter des opportunités commerciales dans le cadre des accords de l'OMC et des négociations des APE. De plus, l'Aide au commerce est capitale pour promouvoir l'intégration régionale.



L'agriculture est un secteur qui en profiterait plus particulièrement, comme le souligne la Communication de la CE « Faire progresser l'agriculture en Afrique ». L'Aide au commerce

représente un nouvel élan pour des efforts communs dans les relations UE-ACP dans le domaine des produits agricoles de base et un moyen de créer plus de valeur ajoutée en synergie avec les programmes existants.

M. Riera a aussi rappelé que la stratégie de l'Aide au commerce de l'UE prévoit des engagements financiers sur une base régulière à partir de 2010 et n'est pas une

action unique. Un effort commun est nécessaire pour que l'ensemble des pays ACP soient impliqués dans le processus et pour obtenir de plus amples bénéfices. La coordination entre donateurs et pays bénéficiaires est un élément clé du processus : si les stratégies sont bonnes et si les bénéficiaires ont une bonne capacité d'absorption, les États membres de l'UE seront prêts à accroître leurs engagements et l'aide au Commerce pourra promouvoir efficacement la croissance économique des pays ACP.

Davantage de financement pour l'appui au commerce

Mme Glenys Kinnock, Député européen et co-Présidente de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, a introduit une pointe de scepticisme et de nouveaux thèmes de réflexion. Selon elle, le commerce présente un potentiel important pour les économies en développement et leur intégration dans l'économie



mondiale. Cependant, la majorité des pays en développement sont confrontés à des contraintes économiques qui exigent une aide urgente.

Alors que l'UE s'est engagée à fournir

environ 2 milliards d'Euro par an à l'Aide au commerce à partir de 2010, d'autres financements substantiels sont nécessaires pour renforcer les capacités et créer des infrastructures.

Les priorités sont les suivantes : définir de nouvelles sources de financement qui correspondent aux besoins et aux problèmes spécifiques des pays (et non aux priorités des donateurs) ; mettre en place des mécanismes pour une consultation efficace et plus large, une appropriation et une détermination des priorités, afin d'identifier clairement les éléments à traiter d'abord ; définir le lien entre l'Aide au commerce et les APE. Mme Kinnock a aussi interrogé la CE sur l'absence de plans de redressement pour atténuer les effets négatifs que les APE auront sur les pays ACP. Comme l'a affirmé le FMI, les APE provoqueront des chocs dans plusieurs pays, dont certains pourraient perdre environ 10% de leurs recettes publiques. En conclusion, elle a appelé la CE à se pencher sur les arrangements budgétaires, à définir la provenance des fonds et à prévoir une action si les APE n'étaient pas signés. Il faut mettre plus de fonds sur la table pour éviter que le système ne s'effondre, discréditant profondément les négociations de Doha et l'action de l'UE. Enfin, comme le mentionne la récente Déclaration de l'APP ACP-UE de Kigali, l'accent doit être mis davantage sur les questions de genre dans les négociations APE.

Passer en revue le processus d'Aide au commerce

M. Michael Roberts (OMC) a rappelé le processus qui a mené à la mise en place de l'Aide au commerce, dont l'objectif est d'aider les pays en développement à accéder aux marchés mondiaux et au commerce, ce qui servira de moteur au développement. L'initiative Aide au commerce, lancée lors de la réunion ministérielle de

Hong Kong (2005), a pour objectif d'aider les pays en développement à mieux profiter des opportunités du commerce. Les recommandations du groupe de



réflexion visent à opérationnaliser l'Aide au commerce, à renforcer la demande et la réponse des bailleurs de fonds ainsi que le suivi. L'Aide au commerce n'est pas un substitut aux négociations de Doha, mais un

complément. L'OMC comble le décalage entre l'offre et la demande et encourage les partenaires à respecter leurs engagements, assure le suivi et le dialogue entre les bénéficiaires, les bailleurs de fonds et les organisations internationales. Les trois réunions régionales qui se sont tenues ces derniers mois ont souligné les points communs dans l'infrastructure liée au commerce, le financement des transactions commerciales pour les PME, la facilitation du commerce et les normes SPS, la promotion et la diversification des exportations. L'identification des priorités et la mobilisation du secteur privé sont des priorités pour l'Afrique. Même si les examens régionaux n'ont pas permis de déceler un lien particulier avec l'agriculture, cela aura des implications sur l'agriculture. En novembre 2007, un examen global de l'agenda de l'Aide au commerce s'est tenu à Genève, mettant en exergue la nécessité d'identifier des domaines prioritaires. Il reste à travailler sur les définitions, pour une meilleure compréhension de l'Aide au commerce, et à se pencher sur les besoins spécifiques.

La stratégie Aide au commerce de l'UE

Mme Liselotte Isaksson a présenté la stratégie d'Aide au commerce récemment adoptée par l'UE, mettant l'accent sur les liens avec le développement agricole. Dans ce contexte, les volets importants sont : la politique et les réglementations commerciales ; la création de marchés régionaux et le respect des normes ; le développement du commerce et le renforcement de la gouvernance du secteur agricole ; le renforcement des capacités pour améliorer la productivité agricole ; la création d'une infrastructure pour le commerce afin de faciliter l'accès aux marchés régionaux et internationaux ; des ajustements pour faire face aux baisses des recettes provenant des droits de douane résultant de la libéralisation régionale. La stratégie de l'UE a 5 piliers : des ambitions quantitatives, la lutte contre la pauvreté, les capacités de l'UE, les points de vue spécifiques ACP et le suivi. L'UE encourage les pays partenaires à inclure les priorités de l'Aide au commerce dans la SRP ou autres stratégies de développement, à opter pour un dialogue politique élargi et à porter une attention particulière aux pays ayant peu ou pas de commerce. Les priorités doivent être définies dans les stratégies nationales et régionales et les donateurs doivent encourager les gouvernements à y inclure la pauvreté et la durabilité de l'environnement.

Les nouveaux habits de l'empereur

La présentation de S.E.M. Patrick I. Gomes, Ambassadeur du Guyana, a offert une perspective différente et stimulante, liée aux résultats et aux erreurs

passées. Il a mis en garde contre l'Aide au commerce en utilisant la métaphore des nouveaux habits de l'empereur. Il demande d'être prudent sur les variations de définitions, de ne pas perdre de vue le contexte de la réalisation des ODM, et de mettre l'agriculture au cœur du débat.



S.E.M. Gomes a suggéré que si les questions de définition doivent être traitées avec plus de clarté, les enseignements tirés des « meilleures pratiques » ou du suivi des procédures utilisées jusque là peuvent

être regroupés et diffusés pour améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises dans les pays ACP. En parlant des infrastructures, il est important d'adopter une optique plus large et d'inclure des éléments comme l'eau et l'irrigation ou les infrastructures non physiques comme les capacités de gestion des organisations paysannes.

En termes de ressources, il considère que la question à poser est « Utilisons-nous ce que nous avons actuellement ? Savons-nous compenser les inefficacités dans la fourniture de l'aide ? ». En d'autres termes, le problème n'est pas d'avoir plus d'argent. L'important est d'utiliser ce qui existe pour des objectifs plus précis, avec moins de réglementations et de confusion. Il faut aussi analyser les expériences précédentes comme celles d'appui au secteur de la banane (dont seulement 17% des financements ont été utilisés) et en tirer les leçons. Enfin, S.E.M. Gomes a rappelé aux participants que l'élément clé à traiter dans l'aide à l'investissement pour le commerce est l'érosion des préférences commerciales et les pertes de revenus.

Tirer des enseignements du passé

Mme Karin Ulmer a apporté le point de vue de la société civile, parlant des enseignements du passé et des mécanismes appropriés d'Aide au commerce à prévoir. Les décisions prises au niveau local sont



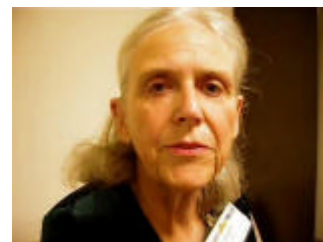
essentiels et on ne peut négliger l'importance de l'appropriation des programmes d'aide par les bénéficiaires tout comme les mécanismes pour encourager l'appropriation par le pays. Considérant l'impact des réponses commerciales sur le contexte local, l'Aide au commerce a besoin de liens appropriés avec les accords commerciaux dans le cadre d'une approche plus intégrée.

De plus, Mme Ulmer a insisté pour dire qu'il n'existe pas une réponse unique, mais que chaque situation, chaque pays, chaque région a ses spécificités et ses exigences et demande une approche personnalisée. Le partenariat est « une voie à double sens » et les donateurs doivent se comporter de façon responsable face aux bénéficiaires et aux accords commerciaux.

Les priorités de l'Aide au commerce ont été identifiées par l'OMC et considérablement influencées par les agences internationales. Les priorités devraient plutôt être définies par les pays bénéficiaires en consultation avec les parties prenantes concernées.

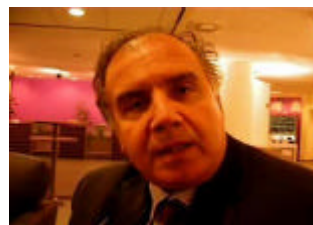
Le coût de l'Aide au commerce

Mme Sheila Page (ODI) a donné des estimations très utiles sur les besoins en termes de chiffres. Rien que pour l'Afrique, les coûts de mise en œuvre pourraient se monter à environ 0,4 milliard de dollars ; l'érosion des préférences, 0,6 milliard de dollars ; les coûts de la libéralisation de l'agriculture, éventuellement 0 s'il n'y a pas d'accord ; au pire environ 0,3 milliard de dollars. Le coût des subventions aux exportateurs de coton monterait à environ 1 milliard de dollars, ce qui représente donc un total d'environ 2 milliards de dollars. Pour les besoins de l'infrastructure, les estimations de la Banque mondiale et de la Commission pour l'Afrique indiquent que l'Afrique a besoin d'environ 20 milliards de dollars par an pour une croissance de 7% et pour réaliser les ODM. Le développement des compétences exige encore 2 milliards de dollars. D'une part, le groupe de réflexion considère qu'un financement supplémentaire, prévisible, durable et efficace est nécessaire ; d'autre part, il n'existe pas toujours pas d'accord sur la définition de l'Aide au commerce. Dans la définition de l'OCDE, l'aide moyenne au commerce engagée (et non les débours) en 2001-2005 se montait à 21 milliards de dollars, dont 11 milliards de dollars pour l'infrastructure et 9 milliards de dollars pour les capacités productives. Mais sur cette somme, 51% sont allés à l'Asie, 30% à l'Afrique, 11% à l'Amérique latine, 7% aux Caraïbes et 1% à l'Océanie. Les flux moyens par pays sont de 100 millions en Afrique, 225 millions de dollars en Asie. L'OCDE prévoit une croissance de 8 milliards de dollars, et si l'Afrique maintient sa part de 30%, elle recevra 2,4 milliards de dollars. Donc, selon les plus optimistes, elle pourrait recevoir 8,4 milliards de dollars à l'horizon 2010. Ceci représente moins de la moitié des estimations des besoins.



Commerce et compétitivité: les ingrédients du succès

M. Uri Dadush (Banque mondiale) a indiqué deux priorités pour les pays ACP : mettre le commerce et la compétitivité au cœur des stratégies nationales de développement ; appuyer les pays avec les programmes de l'Aide au commerce. Les ACP doivent élaborer des stratégies exhaustives englobant : des mesures



incitatives pour les investisseurs privés – notamment avec des tarifs douaniers plus faibles et des politiques fiscales et d'investissement – pour que les exportations restent compétitives, pour accroître

l'intérêt des réseaux mondiaux de production pour le pays et promouvoir l'intégration régionale ; des services efficaces, facteur essentiel pour l'économie interne et le secteur des exportations, et des éléments importants pour attirer les IDE (les améliorations au niveau des institutions et des services liés au commerce peuvent réduire les retards tout au long de la chaîne d'approvisionnement, aidant les pays à se diversifier

dans des exportations de plus grande valeur) ; un rôle actif des gouvernements pour la fourniture d'informations sur les marchés d'exportation, pour le respect des normes ou l'élaboration de programmes de développement des exportations.

Mais il existe des déficits importants au niveau de l'Aide au commerce. D'abord, les pays non PMA à faible revenu ont été oubliés dans les efforts pour mobiliser l'aide préférentielle pour le commerce. Ensuite, certains pays à revenu moyen, en particulier les petits états insulaires ou les pays enclavés, peuvent rencontrer des problèmes en investissant dans l'infrastructure ou en gérant les coûts d'adaptation liés à leur réforme du commerce ou à celle de leurs voisins. Enfin, les bénéfices potentiels des projets régionaux peuvent être importants mais les pays pris séparément peuvent ne pas être motivés pour lancer ces projets et la coordination reste un défi.

Que se passe-t-il dans les régions COMESA ?

Selon M. James Musonda (COMESA), le mauvais état des infrastructures (réseaux routiers et ferroviaires, voies de navigation, installations maritimes portuaires et aériennes, installations et distribution électriques, maîtrise de l'eau) dans les pays d'Afrique orientale et australe est une des principales contraintes qui accroît le coût des affaires dans cette région. Un autre défi découle de l'adaptation à l'intégration régionale. La libéralisation économique et la rationalisation des structures fiscales ont engendré des résultats négatifs dans les économies de la majorité des pays du COMESA. Il est essentiel que l'appui à l'ajustement soit offert à ces pays s'ils veulent poursuivre leur intégration dans l'économie mondiale. Pour s'attaquer à la capacité productive, aux besoins d'infrastructure et aux coûts de mise en œuvre, le COMESA a créé un fond pour mobiliser les ressources.

M. Musonda a cité le Couloir Nord-Sud (l'axe routier et ferroviaire Durban-Lubumbashi) comme premier candidat aux ressources de l'Aide au commerce. Une fois qu'elle disposera des ressources adéquates, la Facilité d'ajustement du Fond du COMESA encouragera un grand nombre de pays à s'intégrer davantage dans l'économie régionale et mondiale.

Les producteurs face à l'Aide au commerce

M. Philipp Kiriro (Eastern Africa Farmers Federation) a rappelé que l'agriculture est essentielle et contribue pour environ 32% au PIB de l'Afrique de l'Est, mais les dépenses du gouvernement et l'APD ne représentent que 4% environ. Il a reconnu le changement positif en faveur de l'agriculture à travers le CAADP (les petits exploitants travaillent avec le CAADP/NEPAD, en particulier sur l'infrastructure et le commerce), de la stratégie A.A.A., du WDR 2008 et de la reconnaissance du rôle des petits exploitants.

Le secteur privé n'a pas été consulté sur l'Aide au commerce et les programmes existants n'ont apporté aucun bénéfice réel en raison d'une faible appropriation, d'une mauvaise gouvernance, de liens déficitaires entre ces initiatives et la réduction de la pauvreté. Ainsi, l'Aide au commerce devrait se pencher sur les échecs des initiatives actuelles et veiller à renforcer les capacités de production et de négociation des producteurs. Les priorités concernent aussi les infrastructures des régions

rurales, les installations de stockage, les systèmes d'information, la voie rapide de l'intégration régionale et la réalisation de la liberté de circulation des biens et services. Un autre élément clé est la nécessité d'améliorer et d'harmoniser les normes de sécurité alimentaire au niveau régional.

La voie vers l'avant

M. Cornelius Mwalwanda, (CEA) a résumé les défis et la nécessité de transformer la bonne volonté en actions concrètes. Pour que l'Aide au commerce contribue aux besoins du développement et à la réduction de la pauvreté, il faut particulièrement : s'attaquer à l'insuffisance des ressources et des directives pour avoir accès aux fonds définis par les bénéficiaires par une appropriation et des consultations adéquates ; arriver à une compréhension et à une définition communes de l'Aide au commerce ; appuyer les priorités établies par les bénéficiaires ; mettre en place des mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation ; coordonner les activités de diverses organisations et intégrer la question du genre dans l'Aide au commerce ; assurer un suivi aux niveaux national et régional.



Mme Kathleen Van Hove (ECDPM) a appelé à l'innovation et à l'action. La nécessité de partager les enseignements devrait être érigée en priorité. M. Hansjörg Neun (Directeur du CTA) a insisté sur le rôle de la communication et sur la nécessité d'une infrastructure d'information et de communication afin d'améliorer l'accès au marché et renforcer les capacités. Il est aussi crucial de se montrer prêts à affronter de nouveaux défis tels que les biocarburants et le changement climatique.

Le prochain Briefing (février 2008) portera sur le changement climatique.

De plus amples informations sur le web :

Le site Web des Briefings :
<http://bruxellesbriefings.net/>

Le programme
<http://bruxellesbriefings.net/briefings-precedents/5-decembre-2007/>

Les vidéos des interviews
http://blip.tv/posts/?topic_name=brubriefings