

Eclairage sur les Négociations

Numéro 2

Volume 10. Avril 2011

Disponible sur

www.ictsd.net/news/tni

www.acp-eu-trade.org/eclairage

Sections permanentes

- 2 Editorial
- 2 Nouvelles et publications
En bref
- 13 Aperçu sur l'OMC
- 14 Le point sur les APE
- 16 Calendrier et publications

A l'affiche ce mois

- 1 **L'aide pour le commerce fonctionne-t-elle dans les petites économies vulnérables?**
Massimiliano Cali, Mohammad Razzaque et Dirk Willem te Velde
- 4 **Vers un agenda commun pour le commerce et l'agriculture : Les leçons de l'expérience ougandaise**
Eleonora Canigiani
- 6 **Une méthodologie alternative pour évaluer l'efficacité et l'impact de l'aide pour le commerce sur le développement au niveau national ?**
Ratnakar Adhikari et Paolo Ghisu
- 8 **Croissance inclusive et développement durable: vers une modernisation de la politique de développement de l'UE ?**
Henrike Klavert, Eleonora Koeb et Jeske van Seters
- 10 **Crise de gouvernance régionale aux Caraïbes: entre contraintes contextuelles et traditions politiques**
Terri-Ann Gilbert-Roberts
- 12 **Les clefs de la mise en place d'une Indication Géographique réussie**
Audrey Aubard

L'aide pour le commerce fonctionne-t-elle dans les petites économies vulnérables?

Massimiliano Cali, Mohammad Razzaque et Dirk Willem te Velde

Les discussions autour de l'Aide pour le Commerce (APC) ont tendance à considérer les pays bénéficiaires comme un groupe de pays en voie de développement homogène. Cependant, tout un ensemble de facteurs importants et de besoins spécifiques aux pays bénéficiaires doivent être pris en considération afin de définir des stratégies APC efficaces. Les petites économies vulnérables (PEV) forment un groupe de pays largement négligé dans les réflexions en cours sur l'APC, en dépit des difficultés spécifiques que ces économies éprouvent à s'intégrer dans l'économie mondiale

La logique de l'Aide pour le Commerce pour les PEV

Le groupe des PEV comprend les petits États et les États insulaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Compte tenu de leur faible population, le marché intérieur de ces pays reste limité. La plupart des entreprises sont par conséquent des PME ne pouvant pas vraiment tirer parti d'économies d'échelle et ayant peu d'occasions d'investir dans la recherche et le développement.¹ Souvent éloignées et isolées, les PEV souffrent également de coûts commerciaux élevés, conséquence du faible volume de leurs expéditions et de coûts de transport élevés. Ces coûts commerciaux élevés se traduisent à leur tour par un manque de compétitivité et de rendement sur le marché intérieur, entraînant des coûts d'exploitation plus élevés. Dans une étude du secrétariat du Commonwealth, Winters et Martins démontrent que les coûts d'exploitation, notamment en matière de transport et de main d'œuvre, sont significativement plus élevés dans les États de petite taille². La plupart des PEV souffrent en outre des difficultés structurelles associées aux pays en voie de développement, telles qu'un environnement peu propice aux investissements, des institutions faibles, et des ressources insuffisantes en capital humain. Ces difficultés se manifestent au travers de coûts unitaires de production plus élevés qui rendent les PEV peu compétitives sur les marchés mondiaux. Le panier des exportations de la plupart des PEV révèle une forte concentration sur quelques produits de base exposés à une forte volatilité des cours sur le marché mondial. La part combinée des deux principaux produits/services représente plus de 50% du total des exportations de biens et services pour la plupart des économies des régions du Pacifique et des Caraïbes.

Le désavantage concurrentiel des PEV, provenant en grande partie de leurs caractéristiques inhérentes, se reflète dans leur marginalisation croissante au niveau du commerce mondial. Au cours des soixante années allant de 1948 à 2008, la part combinée dans le commerce mondial des exportations de marchandises de 39 PEV sélectionnées a chuté de 1,05% à 0,62%. En y ajoutant les services commerciaux, la part des PEV hors pays exportateurs de pétrole a baissé de moitié, de 0,6% en 1980 à 0,3% en 2008. Étant donné

qu'un des principaux objectifs de l'APC est de faciliter l'offre commerciale en provenance des pays en voie de développement, et puisque près de 70% des PEV ont vu leur part relative du commerce mondial diminuer, ces dernières devraient être considérées comme des bénéficiaires importants de l'APC.

L'aide à l'ajustement commercial est un autre but de l'APC. Des études ont montré que les PEV sont extrêmement vulnérables à la perte de préférences commerciales résultant des programmes multilatéraux et régionaux de libéralisation des échanges. Il est estimé que les PEV représenteraient 15 à 29% des exportations totales perdues par les pays en voie de développement du fait de l'érosion des préférences. Sachant que la population des PEV ne représente qu'environ 2% de la population totale des pays en voie de développement subissant ces pertes, on peut prévoir que les PEV payeront une part beaucoup plus importante du coût de l'érosion de ces préférences. Pour certains pays comme Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte Lucie, Dominique et Sao Tomé et Príncipe, la perte d'exportations due à l'érosion des préférences peut atteindre de 29% à 60% de leurs exportations de marchandises. Les caractéristiques inhabituelles de ces pays, combinées à l'éventualité de chocs commerciaux, font de l'intégration des SVE dans l'économie mondiale une tâche particulièrement ardue.

Les flux d'APC dans les PEV

Bien qu'il n'existe pas de programme d'aide spécifique pour les problèmes liés aux caractéristiques inhérentes d'éloignement géographique et de petitesse de ces pays, historiquement les PEV ont bénéficié d'un taux d'APC par habitant plus élevé que les autres pays en voie de développement (Figure 1). Ces chiffres sont conformes à la tendance générale observée en matière d'aide et s'expliquent principalement par le nombre peu élevé d'habitants de ces pays. Par exemple, le coût d'un projet d'infrastructure lié au commerce, comme un pont ou un aéroport, financé par l'APC est similaire quelque soit le pays. Mais le montant d'APC par habitant correspondant à ce projet sera beaucoup plus élevé dans un petit pays que dans un grand pays bénéficiaire.



International Centre for Trade
and Sustainable Development

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

Editorial

S'intéressant aux petites économies vulnérables (PEV), Massimiliano Cali et Dirk Willem te Velde de l'*Overseas Development Institute*, et Mohammad Razzaque du Secrétariat du Commonwealth, analysent la logique et évaluent l'efficacité de l'Aide pour le Commerce (APC) dans ces économies. Leur étude souligne la spécificité des défis rencontrés par les PEV dans le commerce international et explore les manières dont l'APC pourrait remédier à ceux-ci.

Eleonora Canigiani du Mécanisme Mondial de la Convention des Nations Unies pour la Lutte Contre la Désertification (CNULCD) souligne l'importance des exercices de planification conjointe pour améliorer la coordination des politiques et la cohérence entre commerce et agriculture, aussi bien au niveau des ministères nationaux que des donateurs. Canigiani illustre son propos par un examen de l'expérience ougandaise en matière de promotion d'une gestion durable des terres.

À l'approche du troisième examen global de l'APC, Paolo Ghisu de l'ICTSD, présente une méthodologie alternative pour mesurer l'efficacité de l'APC, incluant des indicateurs pour la mesure de la complémentarité, l'appropriation, l'alignement, la prévisibilité, et l'impact de l'APC. L'application de cette méthodologie à six pays (Népal, Cambodge, Malawi, Maurice, Pérou et Jamaïque), dans le courant de l'année, permettra de générer des données spécifiques à chaque pays et, ainsi, de mieux évaluer l'efficacité et l'impact sur le développement de l'APC au niveau local et sectoriel.

L'article d'Henrike Klavert, d'Eleonora Koebe et de Jeske van Seters de l'ECDPM, s'intéresse aux tendances reflétées dans le Livre vert de la Commission de l'UE « La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable » publié en novembre 2010. Selon les auteurs, la modernisation de la politique de développement de l'UE doit passer par des progrès dans quatre domaines clés: l'approche aux partenariats, qui devrait être plus stratégique, l'intégration d'une dimension d'économie politique, la volonté de saisir les avantages qu'apporte le Traité de Lisbonne, et enfin, la nécessité de réduire le décalage entre ambitions et réalisation.

Éclairage donne la parole à Terri-Ann Gilbert-Roberts, régionaliste, planificatrice du développement et chercheuse. Bien que les limitations structurelles auxquelles se heurtent la région des Caraïbes constituent une justification forte en faveur de l'intégration, les pays de la CARICOM ont encore deux importantes barrières à surmonter afin d'améliorer l'efficacité de la gouvernance régionale: le poids de l'histoire et une culture politique personnalisée. Pour remédier à cette situation, l'article en appelle au sens de leadership, devant être plus stratégique, à la participation civique et à la restructuration du cadre institutionnel.

Nous publions enfin un article d'Audrey Aubard apportant une perspective « de terrain » sur les difficultés rencontrées et sur les façons de mener à bien la mise en œuvre d'une indication géographique au travers du cas de l'huile d'argane marocaine.

Comme toujours, l'équipe éditoriale d'Éclairage apprécie vos commentaires et suggestions de contributions. Contactez nous à tni@ictsd.ch.

Nouvelles et publications

En bref

Des difficultés dans les négociations en vue de la conférence des Nations Unies sur les PMA

Les pays membres de l'ONU se réuniront à Istanbul du 9 au 13 mai pour la quatrième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA IV). Ils auront pour mission d'évaluer le Programme d'Action adopté lors de la précédente conférence qui s'était tenue à Bruxelles en 2001, et d'adopter de nouvelles stratégies devant soutenir le développement durable des PMA. Les gouvernements des PMA, les États-Unis, le Japon, la Suisse ainsi qu'un groupe composé du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (CANZ) ont pris les devants pour soumettre des propositions formant le projet de texte actuel devant être négocié. La conférence d'Istanbul devait permettre d'encourager une transformation structurelle des économies des PMA afin de faciliter une sortie rapide de leur situation actuelle.

Les discussions préparatoires à la réunion d'Istanbul ont tourné autour de différents thèmes : en matière de commerce, elles se sont centrées sur l'accès aux marchés en exonération de quotas et de droits de douane pour les exportations en provenance des PMA, l'Aide pour le commerce (APC) et la coopération régionale. Les PMA souhaitent une augmentation de l'APC au-delà des flux d'Aide Publique au Développement (APD) déjà prévus. L'intégration régionale ainsi que la coopération « Sud-Sud » ne sont aussi qu'à peine mentionnées dans le projet de texte. Celui-ci traite entre autres des règles d'origine, des conséquences de la crise économique et financière et des menaces liées au changement climatique.

Lors d'une récente réunion, les participants ont souligné la nécessité d'actions stratégiques, d'un suivi efficace et d'une impulsion politique pour un soutien efficace du Programme d'Action de Bruxelles. De nombreux intervenants ont aussi fait remarquer l'hétérogénéité des PMA et l'absence d'une approche spécifique par pays dans le mécanisme d'évaluation. Ces divisions sur le projet de texte suggèrent que des négociations intensives seront nécessaires pour qu'un accord soit conclu entre les gouvernements sur une nouvelle stratégie de développement pour les PMA d'ici la conférence d'Istanbul. La prochaine réunion du Comité préparatoire intergouvernemental est prévue du 4 au 8 avril à New York.

Pour plus d'information voir : <http://www.un.org/wam/content/site/ldcl/lang/fr/home>

Les pays ACP et l'OIF organisent un symposium sur la coopération Sud-Sud

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont organisé début février à Bruxelles un symposium sur le thème « Renforcement de la coopération Sud-Sud: Défis et opportunités ».

« Les discussions menées aujourd'hui nous permettront, je l'espère, de mieux appréhender les questions fondamentales relatives à l'aide internationale au développement, d'étudier les possibilités d'une participation efficace du Groupe ACP aux programmes de coopération Sud-Sud, et de participer au lancement d'un processus permettant à ce dernier de contribuer au renforcement des partenariats Sud-Sud et de la coopération triangulaire » a déclaré Son Excellence le Dr Mohammed Ibn Chambas, secrétaire général du groupe ACP dans

son discours d'introduction de cette manifestation qui accueillait pour les première fois à la fois l'UE et des économies émergentes, notamment l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

Pour plus d'information voir : http://www.acpsec.org/fr/2011/COA/acp_oif_symposium_31jan2011.html.

La Commission européenne publie son premier rapport sur les « obstacles au commerce et à l'investissement »

La Commission européenne a publié en date du 10 mars son premier rapport sur les obstacles au commerce et à l'investissement. Ce rapport identifie les barrières commerciales sur les marchés de six partenaires économiques importants; la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil, l'Argentine, le Japon et les États-Unis, et propose des actions spécifiques pour les éliminer. Le démantèlement de ces barrières permettrait d'améliorer et d'élargir les opportunités d'exportations et d'investissement dans ces pays pour les exportateurs et investisseurs européens.

Ce rapport considère qu'un volume significatif du commerce européen en direction de ces pays (représentant 9 à 12 % des exportations totales de l'UE en 2009 et près de 6 milliards d'euros d'importations de matières premières) est pénalisé à l'heure actuelle par ces obstacles commerciaux.

L'ouverture des marchés publics à travers le lancement d'une initiative spécifique et la discussion sur l'accès aux marchés lors des sommets bilatéraux de haut niveau ou dans le cadre de forums appropriés tel que le Dialogue économique Chine-UE sont deux exemples sur des façons d'avancer sur cette question suggérés par ce rapport, lequel est disponible ici : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st07/st07599.fr11.pdf>

Un rapport sur le commerce et l'investissement confirme le soutien du Royaume-Uni au commerce africain

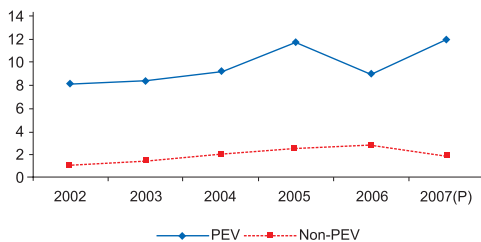
Publié le 9 février, le livre blanc du gouvernement britannique sur sa stratégie en matière de commerce et d'investissement décrit sa nouvelle approche pour le soutien d'une croissance reposant sur les échanges commerciaux au plan national, international et régional. Un accent particulier est mis sur le soutien au développement et aux exportations des PME.

La finalisation du Cycle de Doha, la négociation dans le cadre de l'UE d'ALE ambitieux avec des partenaires stratégiques comme l'Inde, Singapour ou l'Amérique latine, la promotion de l'accès aux marchés pour les PMA et la poursuite de l'intégration régionale par des programmes d'aide bilatérale, notamment en Afrique, font partie des mesures présentées dans le rapport.

Cette stratégie inclut l'*African Free Trade Initiative*, une nouvelle initiative visant à « renforcer le commerce africain par une réduction de la bureaucratie et par l'amélioration des infrastructures de transport et des passages frontaliers » selon Andrew Mitchell, secrétaire d'État britannique au développement international.

Le rapport complet est disponible sur : <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/international-trade-investment-and-development/docs/t/11-717-trade-investment-for-growth.pdf>. Pour plus d'information concernant l'AFTI, voir : <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2011/UK-Government-ramps-up-trading-in-Africa/>

Figure 1: APC en faveur des PEV et des autres pays en voie de développement (en dollar US par habitant)



Source: Calculs des auteurs basés sur le système de notification des pays créanciers de l'OCDE/CAD

Quels sont les pays bailleurs de fonds de l'APC pour les PEV ? La Commission européenne (CE) a été le principal donateur pour les années 2002-07, avec plus de 150 millions de dollars versés en 2007, presque le double de 2006. L'Australie et le Japon sont les deux autres principaux bailleurs de fonds, le Japon ayant plus que doublé son aide en 2007. La France, le Portugal, les États-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas sont d'autres donateurs relativement importants.

La répartition par catégorie des dépenses d'APC dans les PEV reste assez semblable à celle d'autres pays en voie de développement, avec la plus grosse part consacrée aux infrastructures économiques, suivie de l'aide aux secteurs productifs et de l'assistance aux réglementations et politiques commerciales. La principale différence réside dans l'aide aux infrastructures, moindre dans les PEV par rapport aux autres économies : cette catégorie d'aide était trois fois plus importante que l'aide aux secteurs productifs en 2006 alors que le ratio entre ces deux formes d'APC était tout juste au dessus de 1 pour les PEV.

Efficacité de l'APC et PEV

Les données existantes basées sur des évaluations indépendantes des programmes d'aide spécifiquement liés au commerce sont mitigées. L'analyse est compliquée par la difficulté d'isoler l'impact des programmes d'APC au sein des économies des pays bénéficiaires, ce qui se traduit souvent par l'absence d'objectifs et d'indicateurs clairs et mesurables dans les documents de programmation. Ceci étant dit, certains problèmes liés à la programmation et la mise à disposition de l'APC sont évidents. Les difficultés administratives des pays ACP pour naviguer à travers les procédures de l'UE, par exemple, se traduisent généralement par de faibles taux de décaissement de l'aide, susceptibles de compromettre la valeur de l'aide apportée dans le cadre des processus d'ajustement, pour lesquels la dimension temps est essentielle. Un exemple typique est le Cadre Spécial d'Assistance de la CE (CSA) pour les bananes et le rhum, dont les versements représentent moins de 30% de l'allocation totale pour l'ensemble des PEV bénéficiaires³. En outre, notre étude démontre l'importance de l'appropriation, de l'alignement et de l'harmonisation, facteurs décisifs de la réussite de l'APC, en phase avec la documentation existante sur l'efficacité de l'aide traditionnelle. Les implications ces observations portent principalement sur la nécessité d'impliquer dès le départ les principaux intervenants, représentants commerciaux et autres des pays bénéficiaires dans la conception de programmes,

la définition d'objectifs spécifiques et l'élaboration de stratégies de mise en œuvre tenant compte des contraintes spécifiques au pays.

L'absence de références et de données adéquates a souvent limité la possibilité d'évaluer correctement l'efficacité de l'APC sur un grand nombre de projets. Dans une étude pour le secrétariat du Commonwealth, nous apportons une vue nouvelle et plus systématique de l'efficacité de l'APC au moyen d'un ensemble important de données en provenance des pays en voie de développement, et examinons l'impact global de différentes formes d'assistance liées au commerce sur des indicateurs spécifiques de performance commerciale. Les résultats doivent être interprétés avec prudence, car bien que valables en moyenne, ils ne sont pas forcément applicables à des pays spécifiques pris au cas par cas.

Les principaux résultats indiquent qu'une catégorie particulière d'APC, l'aide à la facilitation du commerce semble avoir eu un impact significatif en matière de réduction de coûts pour le traitement des exportations. Les PEV semblent notamment avoir bénéficié d'un retour sur investissement particulièrement élevé en matière d'aide à la facilitation du commerce, jusqu'à trois fois supérieur à celui d'autres pays en développement, ce qui est logique compte tenu des coûts transactionnels moyens par unité plus élevés dans ces pays sur les exportations (ceux-ci étant répartis sur des volumes moindres d'exportations). Les résultats suggèrent en outre que l'aide aux infrastructures économiques augmente les exportations globales des pays en voie de développement, légèrement plus pour les PEV que pour les autres pays en voie de développement, bien que la différence ne soit pas statistiquement significative. L'aide aux capacités productives n'a pas d'effet significatif sur les exportations que ce soit pour les PEV ou les autres économies, ce qui s'explique en partie par une mauvaise stratégie d'identification. Cette catégorie d'aide est principalement sectorielle, et devrait donc être évaluée par rapport aux exportations sectorielles. Lorsque nous nous référons aux exportations par secteur et à l'aide par secteur, les chiffres révèlent des effets hétérogènes de l'APC entre les secteurs. L'aide sectorielle semble notamment avoir un effet positif sur le tourisme et les exportations de minerais, plus important dans les PEV que dans les autres économies, alors que les exportations de produits alimentaires et industriels des PEV ne semblent pas tirer parti d'une APC plus élevée.

Conclusions et suggestions en matière de politiques

Nous avons un certain nombre de suggestions en matière d'Aide pour le commerce s'adressant tant aux bailleurs de fonds qu'aux dirigeants politiques des PEV :

En premier lieu, les donateurs pourraient envisager d'introduire des programmes (ou projets) d'APC répondant aux contraintes commerciales spécifiques des PEV, et plus particulièrement à leur éloignement et à leur isolement, étant donné que ces facteurs apparaissent déterminants dans un environnement d'intégration commerciale renforcé. Ces programmes ou projets pourraient porter sur le renforcement des infrastructures liées au commerce, tant en matière de communications que de transport, et sur le

développement de compétences professionnelles adaptées, notamment pour le marché des services pour lequel les inconvénients liés à l'éloignement et à l'isolement sont moindres.

En second lieu, le soutien aux ajustements n'a pas bénéficié jusqu'à présent d'une grande attention dans l'APC. Cette aide pourrait néanmoins s'avérer extrêmement importante pour les PEV, notamment en cas d'avancées décisives dans le processus multilatéral de libéralisation des échanges.

Troisièmement, les bailleurs de fonds pourraient envisager d'accroître le niveau de l'aide destinée à la facilitation du commerce, vu que celle-ci semble être un investissement particulièrement rentable, notamment dans le cas des PEV.

Quatrièmement, les bailleurs de fonds devraient améliorer les règles de décaissement de l'APC. La lenteur des versements tend à remettre en cause la valeur de l'aide apportée aux processus d'ajustement pour lesquels le temps est un élément déterminant, tels ceux subis par les PEV.

Cinquièmement, les bailleurs de fonds devraient travailler en étroite collaboration avec les bénéficiaires pour l'identification des cas spécifiques dans lesquels une aide supplémentaire aux secteurs productifs peut s'avérer nécessaire. Cette forme d'aide semble mieux fonctionner dans certains secteurs des PEV, comme le tourisme et l'extraction minière.

Enfin, il est nécessaire d'effectuer des évaluations supplémentaires de la répartition de l'aide sectorielle destinée aux capacités de production. L'absence d'effet sur les exportations de ce type d'aide est peut-être symptôme d'un manque d'efficacité globale des secteurs traditionnels. Les PEV devraient peut-être envisager de promouvoir les secteurs possédant un avantage comparatif dynamique pour développer leurs activités industrielles et autres activités non-traditionnelles, parvenant ainsi à diversifier leurs exportations avec l'aide de l'APC.

Auteurs

Massimiliano Calli est chargé de recherche à l'Overseas Development Institute (ODI) à Londres; Mohammad Razzaque est conseiller économique à la division des affaires européennes du secrétariat du Commonwealth à Londres; et Dirk Willem te Velde est responsable de programme de l'ODI à Londres. Cet article se base sur une publication plus longue des mêmes auteurs intitulée « Effectiveness of Aid for Trade in Small and Vulnerable Economies: An Empirical Assessment », document économique n° 91, secrétariat du Commonwealth, Londres. Les opinions exprimées dans ces documents et leurs limitations n'engagent que leurs auteurs et non les institutions auxquelles ceux-ci sont affiliés.

Notes

- 1 Pour une analyse plus complète des difficultés rencontrées par les petits États, voir Qureshi, M. et D.V. te Velde (2008), *Working smart and small: The role of knowledge-based and service industries in growth strategies for small states*, Londres, Stylus Publishing.
- 2 Winters, A. et P.M.G. Martins (2005). *Beautiful but Costly: Business Costs in Small Remote Economies*. Londres, secrétariat du Commonwealth.
- 3 CTA (2008), *The Experience of Agricultural Adjustment Programmes: Banana, Sugar and Internal EU Agricultural Reform*, Bruxelles.

Vers un agenda commun pour le commerce et l'agriculture : Les leçons de l'expérience ougandaise

Eleonora Canigiani

Les pratiques de Gestion Durable des Terres (GDT) sont la base de la production agricole durable, et déterminent aussi les capacités productives du secteur agricole d'un pays donné. Cet article montre, à travers une étude de cas en Ouganda, que pour une meilleure cohérence et une meilleure coordination des politiques commerciales et agricoles, tant au niveau des ministères nationaux que des donateurs, il est essentiel que l'ensemble des secteurs concernés entreprennent des travaux de planification conjoints visant à harmoniser leurs priorités commerciales sectorielles. Une telle démarche favoriserait une meilleure adéquation de l'offre et de la demande des produits agricoles, permettant ainsi non seulement une amélioration globale de l'efficacité de l'aide, mais également un impact amélioré de l'Aide pour le commerce dans les efforts de réduction de la pauvreté.

Les avantages des pratiques de gestion durable des terres dans un contexte de dégradation des sols¹

L'agriculture est la principale source de nourriture et de revenus dans les pays en voie de développement. La dégradation des ressources naturelles reste pourtant encore essentiellement perçue comme une préoccupation strictement écologique. Mais en réalité, les ressources naturelles comme les terres sont d'une importance économique cruciale, notamment pour le secteur agricole. En effet, la qualité des sols et des autres ressources naturelles à disposition des communautés rurales détermine la qualité et la quantité des productions agricoles, et affecte par conséquent la capacité de ces communautés à générer leurs revenus et les diversifier.

En Ouganda, la dégradation des sols est en train de compromettre la croissance future de la productivité des secteurs agricoles et forestiers. La gravité de cette situation est d'autant plus importante considérant le potentiel limité pour mettre en culture des terres supplémentaires, notamment dans les régions les plus affectées de l'Ouganda. La seule option disponible dans ces régions reste l'intensification durable, c'est-à-dire la réduction des changements d'utilisation des terres et l'augmentation de la productivité de celles-ci et des ressources génétiques

sans pour autant compromettre la qualité et la capacité productive future de ces ressources. La révolution de la productivité agricole si instamment nécessaire en Ouganda doit être basée sur des changements technologiques intégrant de manière systématique une gestion durable des terres.

L'adoption des pratiques de GDT reste limitée en Ouganda, en dépit de leur capacité à réduire la volatilité de la production agricole par le biais, par exemple, de la préservation des sols et de l'eau et de pratiques d'amélioration biologiques qui augmentent les capacités de rétention d'humidité des sols, ou au travers de pratiques intégrées de lutte anti-parasitaires. La GDT favorise également une diversification du revenu agricole, au travers de la rotation des cultures ou de pratiques d'agroforesterie incorporant des produits forestiers non-ligneux. De plus, de nombreuses pratiques de GDT, notamment celles qui augmentent la teneur des sols en carbone organique, contribuent à la réalisation d'objectifs tant d'adaptation aux impacts du changement climatique que d'atténuation de ses causes.

L'expérience ougandaise

Selon les statistiques de l'OCDE, l'Ouganda a reçu 151,9 millions de dollars en 2007 au titre de l'Aide pour le commerce (APC). Cette aide a été principalement allouée au secteur de l'énergie (72%), suivi des secteurs agricoles, de la sylviculture et de la pêche (12%).³

Faisant partie des pays les moins avancés, l'Ouganda bénéficie également du Cadre intégré renforcé⁴ coordonné par le biais des recommandations de l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC)⁵ et de la matrice d'action résultante.

Un des principaux défis du développement des échanges commerciaux est la faible coordination avec les secteurs productifs, et notamment avec le secteur agricole. En effet, la capacité commerciale d'un pays dépend de sa capacité d'intégrer et d'utiliser de façon cohérente tout un ensemble d'enjeux (comme par exemple la production, la transformation, le transport, le stockage, les

infrastructures, la politique commerciale, les accords commerciaux, etc) lui permettant de relier l'offre à la demande. Un grand nombre de ces enjeux relèvent de la responsabilité réglementaire de différents ministères non-commerciaux (agriculture, environnement, énergie, infrastructures, etc). L'harmonisation des priorités commerciales sectorielles est par conséquent fondamentale, mais rendue difficile par la division des compétences entre différents ministères.

En 2007, le ministère ougandais de l'agriculture, des industries animales et de la pêche (MAIAP) a lancé une plateforme multisectorielle pour l'élaboration d'un cadre stratégique d'investissement pour la gestion durable des terres (CIS-GDT). Cette plateforme a été mise en place dans le cadre du partenariat TerrAfrica⁶, avec pour objectif de freiner la dégradation des terres au moyen d'interventions multisectorielles. Le cadre stratégique d'investissement sur la GDT concernait initialement quatre secteurs : l'Agriculture, l'énergie, l'eau et l'environnement. Le commerce s'y est ajouté en tant que cinquième secteur en 2008. Le cadre stratégique d'investissement sur la GDT définit les différentes priorités par secteur et les responsabilités de chacun des secteurs concernés pour faire avancer et mettre en oeuvre les priorités identifiées.

Le ministère du tourisme, du commerce et de l'industrie (MTTI : Ministry of Tourism, Trade and Industry) est devenu un partenaire du cadre stratégique d'investissement sur la GDT par le biais de la cellule nationale de mise en oeuvre du Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'harmonisation des priorités commerciales entre les cinq secteurs concernés par le cadre stratégique d'investissement sur la GDT.

S'appuyant sur un protocole d'entente entre le ministère de l'agriculture et le ministère du commerce⁷, le processus d'harmonisation prévoyait les actions suivantes :

- Facilitation du dialogue entre les différents secteurs concernés par le cadre stratégique d'investissement pour la GDT
- Aide aux différents secteurs pour l'identification des priorités commerciales communes et l'élaboration d'un programme commercial conjoint
- Identification des activités contribuant à la mise en oeuvre du programme commercial conjoint
- Identification des ressources de financement pour la mise en oeuvre de ce programme

Les résultats obtenus

Cette démarche s'est avérée très utile pour le gouvernement ougandais, lui permettant d'identifier les interventions possibles dans le domaine commerciale présentant des liens inter-sectoriels avec l'agriculture, l'eau et l'environnement, l'énergie et les sols, et susceptibles de venir compléter les priorités commerciales nationales de l'EDIC ougandais et la matrice d'action correspondante.

Encadré 1 - Gestion durable des terres et commerce agricole : comment renforcer la capacité de l'offre

La GDT peut se définir comme « l'utilisation des ressources terrestres telles que les sols, l'eau, les animaux et les plantes pour la production de biens visant à satisfaire des besoins humains qui évoluent, tout en protégeant le potentiel productif à long terme de ces ressources, et en maintenant leurs fonctions environnementales ». ²

La GDT cherche à combiner principes socio-économiques et préoccupations environnementales par l'utilisation de politiques, de technologies et d'activités susceptibles d'améliorer à la fois la durabilité et la rentabilité du commerce agricole.

La GDT ajoute de la valeur aux processus de production en améliorant la fiabilité des approvisionnements, en réduisant les déchets, en optimisant l'utilisation des ressources et en améliorant la qualité des produits. Un exemple de la valeur de la GDT est son rôle central dans la limitation de l'usage des engrais et pesticides pour compenser la faiblesse des services environnementaux fournis par des écosystèmes dysfonctionnels.

Les préoccupations environnementales appuyées par la GDT peuvent également servir d'outils de marketing performants. Le succès de la production biologique et la croissance des certifications et étiquetages verts sont des exemples du potentiel de valeur ajoutée apportée de la GDT.

Figure 1 : Flux de l'Aide pour le Commerce en Ouganda (2006-2007)

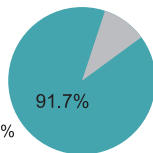
PRINCIPAUX DONATEURS

(en millions de dollars, 2006 constant)

Engagements 2006-07 (moy.)

Banque mondiale	201,4
BAD	58,0
CE	31,3
Japon	28,7
États-Unis	11,8
Norvège	11,3

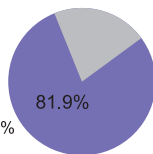
Part des principaux donateurs dans l'APC totale : 91,7%



Versements 2006-07 (moy.)

CE	44,8
États-Unis	19,0
Norvège	13,4
Danemark	11,5
Royaume-Uni	10,7
Suède	9,5

Part des principaux donateurs dans l'APC totale : 81,9%



Source : OCDE

Le ministère du commerce tient compte de ces actions inter-sectorielles dans le processus d'examen de l'EDIC, dans le cadre duquel il est également prévu de faire le point des externalités, incluant dégradation des sols, changements climatiques et migrations, susceptibles d'affecter le développement des échanges commerciaux. Ces interventions constituent également une référence précieuse pour le développement de propositions de projet intégrés se basant sur des principes de production durable, ainsi que pour un soutien ciblé à l'agriculture et à la GDT. Au travers de l'étude des possibilités de mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de projets intersectoriels, le gouvernement a pu identifier un certain nombre de programmes liés au commerce et financés par les donateurs portant déjà sur les aspects intersectoriels, et a commencé à négocier des programmes d'assistance ciblés spécifiques pour pallier les lacunes identifiées.

L'interaction accrue entre les ministères a également permis d'améliorer le cadre politique de la coopération intersectorielle. Les ministères non-commerciaux ont fait preuve d'une reconnaissance croissante de l'importance du commerce pour la promotion des investissements dans la production durable. Le ministère de l'environnement a par exemple soumis une demande officielle auprès du ministère du commerce pour l'étude de l'ajout des produits forestiers non ligneux (NWFPs : Non-Wood Forest Products) dans le prochain examen de l'EDIC sur la base d'une étude montrant le potentiel commercial de ces produits et leurs avantages potentiels pour une gestion durable des forêts et la diversification des moyens de subsistance des communautés rurales.

Le ministère du commerce s'est également efforcé d'améliorer l'intégration des productions durables dans les plans nationaux de développement commercial compte tenu de leur potentiel d'amélioration de la durabilité du commerce. A cet égard, le rôle de la cellule nationale de mise en œuvre du CIR s'est avéré déterminant. Un signe évident de la volonté de cette entité et du MTTI d'encourager une plus grande interaction avec les autres ministères a été la nomination d'un responsable de programme chargé de garantir la complémentarité et l'harmonisation des interventions commerciales au sein des différents secteurs du cadre stratégique d'investissement de

la GDT et d'explorer les possibilités de financement commun pour la mise en œuvre des priorités commerciales intersectorielles.

Les leçons à tirer

L'expérience ougandaise fournit bien évidemment quelques enseignements intéressants pour les autres pays, et ce plus encore depuis que les progrès réalisés jusqu'à présent par ce pays dans l'harmonisation de ses priorités commerciales entre différents secteurs en vue du développement de cadres politiques plus cohérents ont été (et pourraient être) reproduits ailleurs⁸.

Les liens entre commerce, agriculture et ressources naturelles sont « évidents » en théorie, mais dans la pratique, ces différents secteurs ont tendance à œuvrer indépendamment les uns des autres. L'harmonisation des priorités entre différents secteurs économiques nécessite des ressources et des efforts spécifiques.

Le dialogue entre les secteurs doit être encouragé pour que les parties prenantes de chacun d'entre eux prennent conscience de l'interdépendance de leurs objectifs individuels et réalisent que ceux-ci ne peuvent être réalisés qu'au moyen d'efforts partagés. Cela comprend le renforcement des mécanismes institutionnels de coordination intersectorielle, et l'encouragement du partage d'informations sur les différents processus sectoriels. En outre, l'harmonisation est facilitée par la création de réseaux et de partenariats avec les donateurs et les partenaires de développement permettant la mobilisation de l'expertise technique et le soutien financier nécessaires à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la reproduction/extension des initiatives intersectorielles. À cet égard, une meilleure coordination au niveau des donneurs et une utilisation accrue de solutions de financement communes issues de différents programmes sectoriels sont également nécessaires pour faire face aux besoins de coopération intersectorielle.

La capacité d'élaboration de propositions de projets intersectoriels est également un domaine nécessitant un soutien supplémentaire, notamment en termes de ressources humaines. Des experts nationaux spécialisés dans le commerce, l'agriculture et la gestion des ressources naturelles pourraient servir d'intermédiaires entre les différents secteurs/ministères pour faciliter la coordination et réaliser des missions techniques, allant de l'assistance pour la conception et le développement de propositions de projets intersectoriels aux études analytiques des flux d'Aide pour le commerce en direction des différents secteurs. De tels profils « multi-compétences » peuvent être difficiles à trouver, et des investissements supplémentaires dans la création de tels profils seraient par conséquent tout aussi importants.

Conclusion

L'harmonisation des priorités entre les différents secteurs économiques nécessite des efforts spécifiques. Bien que les processus sectoriels laissent présager une collaboration et une coordination inter-sectorielle, et considèrent souvent celles-ci comme un élément clé de réussite, la mise en

œuvre pratique reste difficile. Les anciennes habitudes de travail restant cantonnées à chaque secteur constituent l'un des principaux obstacles à surmonter et se traduisent souvent par une méconnaissance des processus sectoriels en dehors de chaque secteur.

Les actions évoquées plus haut continuent d'améliorer la connaissance des processus sectoriels et la manière dont ceux-ci pourraient contribuer à la réalisation des objectifs de développement d'autres secteurs. Même si l'attention s'est principalement portée jusqu'à présent sur le CIR et l'intégration des préoccupations de production durable dans les structures nationales de mise en œuvre de celui-ci, le gouvernement ougandais a déjà pris des mesures s'appuyant sur les réussites de cette expérience pour renforcer la mise en œuvre du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) et du pilier 2 consacré au développement des marchés et des échanges.

Auteur

Cet article a été préparé par le Global Mechanism de la Convention des Nations Unies pour la Lutte Contre la Désertification (CNULCD) sur la base d'extraits de l'étude de cas de l'Ouganda. Pour consulter l'étude de cas complète, veuillez visiter : http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document_file/aft_uganda_eng.pdf. Si vous souhaitez en apprendre plus sur le sujet, un article complémentaire sur le Mail est disponible sur : http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5570&doc_language=Both

Note:

- 1 La dégradation des sols signifie l'appauvrissement de ceux-ci par les activités humaines (industrielles, agriculture/monocultures, déforestation/exploitation des forêts et surpâturage) et par les causes naturelles (vent, eau et climat).
- 2 WB, GTZ, CDE, 1999
- 3 Aid for Trade at a Glance 2009, Uganda Country Factsheet
- 4 Le CIR est le cadre de référence pour la mise en œuvre de l'Aide pour le commerce (APC) dans les PMA. Il s'agit d'un mécanisme de coordination de la fourniture d'assistance technique au titre de l'APC et de la mise à disposition des fonds de l'APC.
- 5 L'étude diagnostique d'intégration du commerce (EDIC) est un outil de diagnostic utilisé dans le cadre du Cadre Intégré Renforcé (CIR) pour évaluer la situation du secteur commercial d'un pays donné. L'EDIC évalue les contraintes internes et externes impactant l'intégration du pays dans l'économie mondiale et effectue des analyses spécifiques de certains secteurs économiques ainsi que des analyses transversales.
- 6 TerrAfrica est un partenariat visant à apporter des réponses à la dégradation des sols en développant un soutien harmonisé aux pratiques de gestion durable des terres (GDT) performantes et efficaces initiées au niveau des pays d'Afrique sub-saharienne.
- 7 Un "Trade & SLM Advisor" (Conseiller pour le commerce et la gestion durable des terres) a été nommé pour faciliter ce processus.
- 8 Pour plus d'information concernant le cas du Mali, veuillez vous rapporter à la récente publication du Mécanisme Mondial : « Vers un agenda commun de l'Agriculture et de l'Aide pour le commerce pour la Gestion Durable des Terres (GDT) : L'expérience du Mali », disponible sur : [http://news.global-mechanism.org/wrd.php?p=\\$uid\\$_\\$lilid\\$_254361_298_139](http://news.global-mechanism.org/wrd.php?p=uid_$lilid$_254361_298_139)

Une cadre méthodologique pour évaluer l'efficacité et l'impact de l'aide pour le commerce sur le développement au niveau national ?

Ratnakar Adhikari et Paolo Ghisu

Au fur et à mesure qu'approche le troisième examen global de l'Aide pour le Commerce (APC), les efforts de suivi de l'Initiative d'APC coordonnés par l'OMC et l'OCDE se sont intensifiés. Les membres de l'OMC, ses observateurs, les institutions financières internationales, les organisations multilatérales et régionales, le secteur privé, la société civile et les institutions universitaires ont répondu à l'invitation de l'OMC et de l'OCDE sollicitant des récits d'expérience sur l'APC en soumettant plus de deux-cents comptes-rendus.¹ Les récits d'expérience ont pour objectif « de sonder de manière plus approfondie les objectifs, les difficultés et les processus de l'aide pour le commerce, afin d'acquérir une meilleure connaissance des résultats et de l'incidence des activités et approches en matière d'aide pour le commerce. »² Simultanément, les pays donateurs et partenaires rassemblaient les questionnaires qui, associés aux données contenues dans le système de notification des pays créanciers de l'OCDE² (SNPC), offrent une source d'information précieuse pour la prochaine édition du rapport « Panorama de l'aide pour le commerce » et pour le troisième examen global de l'Aide pour le commerce – devant être axé sur les résultats obtenus et les impacts produits.

Ce processus de suivi a permis de générer une grande quantité de données et d'informations sur l'APC. Il a favorisé la prise en charge de la conception et de la mise en œuvre de projets d'APC par les pays en développement et il a amélioré la transparence du processus de l'Initiative. Les bailleurs de fonds ont identifié et signalé leurs projets d'aide relative au commerce de manière plus systématique. Le processus a en outre permis de « maintenir l'élan » en attirant l'attention de la communauté internationale sur l'APC, comme en témoigne l'augmentation importante des flux financiers. En effet, selon l'OCDE, le montant total de l'APC a atteint 41,7 milliards de dollars US en 2008, soit une augmentation de 62% par rapport à la période 2002-2005. Cependant nous avons la conviction que la réussite de l'Initiative AfT n'est pas uniquement une question de quantité de ressources allouées mais aussi de qualité de l'investissement effectué. Enfin, tant l'OMC que l'OCDE ont réalisé des progrès considérables dans le traitement des données à travers des études analytiques réalisées et présentées dans le cadre des examens régionaux et globaux de l'APC.

Le besoin d'une évaluation plus spécifique

Malgré les progrès accomplis, le processus de suivi actuel reste « global » et ne permet pas d'évaluer l'efficacité et l'impact de l'APC sur le développement au niveau local ou au niveau sectoriel. De plus, le processus est essentiellement « contrôlé par le haut de la pyramide » puisqu'il n'est pas affiné au niveau des pays et ne favorise donc pas le dialogue entre les organismes gouvernementaux nationaux et autres parties concernées, notamment le secteur privé. Ceci est d'autant

plus problématique que la conception et la mise en œuvre de l'APC souffrent souvent d'un manque de coordination entre les autorités responsables de la mise en œuvre et les autres acteurs concernés au sein des pays partenaires.

Comme l'affirme Bernard Hoekman, directeur du service du commerce international au sein de la Banque Mondiale, « un processus basé à Genève et constitué de synthèses annuelles et d'analyses de la mise à disposition de l'aide ne peut être que d'une utilité limitée s'il n'implique pas les organismes gouvernementaux nationaux, les représentants locaux des donateurs et le secteur privé [...]. Les retombés d'une telle évaluation se feraient sentir au plan national, ce qui laisse penser que l'évaluation et le suivi doivent s'effectuer au niveau local, afin de d'alimenter le processus de délibérations nationales de définition des priorités³ ».

Les récits d'expérience, recueillis actuellement par l'OCDE et l'OMC pour insertion dans le rapport « Panorama de l'aide pour le commerce », constituent certainement un bon outil pour résoudre certains de ces problèmes, notamment lorsqu'ils s'efforcent d'évaluer l'efficacité et l'impact d'un projet particulier. Ils risquent néanmoins de ne pas réussir à fournir une image complète des activités d'APC au niveau national. En complément aux travaux menés par l'OMC et l'OCDE, l'ICTSD s'est associé avec South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE), au Népal pour mettre au point un cadre méthodologique indépendant visant à évaluer l'efficacité et l'incidence de l'APC sur le développement au niveau national. L'application de cette méthodologie permettra de suivre les différentes étapes derrière la stratégie et les mises en œuvre des programmes d'APC et d'évaluer leur efficacité et leur impact en apportant de nouvelles données, informations et analyses venant compléter celles contenues dans le rapport « Panorama de l'aide pour le commerce », par exemple au niveau des flux globaux d'APC, mais également au niveau sectoriel et au niveau de projets spécifiques⁴.

Recommandations pour l'avenir

Certaines des recommandations avancées par l'équipe spéciale chargée de l'APC forment la base conceptuelle de ce cadre méthodologique⁵. En premier lieu, l'équipe spéciale demande aux parties prenantes de l'APC d'apporter un financement *supplémentaire, prévisible et réel* pour la réalisation de la mission de l'aide pour le commerce. En outre, la mise en œuvre des programmes d'APC doit être guidée par les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cela signifie que pour garantir l'efficacité de l'APC, les pays en voie de développement doivent faire preuve de leadership concernant les plans et politiques de développement (*prise en charge*). Les bailleurs de fonds sont encouragés à fonder leur soutien au développement sur les modèles et stratégies de développement des pays (*alignement*) et à coordonner leurs interventions pour minimiser



les coûts de mise à disposition de l'aide (*harmonisation*). Les pays donateurs et partenaires doivent concevoir leurs interventions en fonction des résultats souhaités (*gestion pour des résultats*) et sont responsables les uns vis-à-vis des autres pour l'accomplissement de progrès dans la gestion de l'aide et la réalisation des résultats de développement (*redevabilité mutuelle*). Enfin, l'équipe spéciale recommande que l'APC soit délivrée de manière cohérente, prenant en compte, entre autres, un objectif global de développement durable. En outre, d'autres aspects comme le caractère durable de l'APC ou les capacités d'absorption des pays bénéficiaires, pouvant se définir comme leur capacité à utiliser l'APC de façon efficace, seront également pris en compte pour mesurer l'efficacité et l'incidence sur le développement de l'APC.

La méthodologie repose sur quatre piliers rassemblant différents aspects synthétisés dans le tableau ci-dessous, qui seront évalués au moyen d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Les indicateurs mesureront l'efficacité de l'APC dans divers domaines tels que la complémentarité, la prise en charge, l'alignement, la prévisibilité et l'impact. Différentes sources, dont le SNPC de l'OCDE, les entretiens face à face avec des dirigeants politiques et d'autres parties prenantes concernées, l'examen et l'analyse des documents stratégiques des pays donateurs et partenaires en matière de développement, tels que les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, seront utilisés pour la mise au point des indicateurs.

L'application de cette méthodologie permettra d'obtenir des données nationales spécifiques sur certains critères internationalement reconnus, tels que ceux contenus dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et dans les recommandations de l'équipe spéciale chargée de l'APC. En outre, afin d'évaluer l'efficacité des programmes d'APC

au niveau national, les indicateurs iront au-delà du simple suivi de flux financiers. Ils placeront l'assistance au développement liée au commerce dans le contexte économique global, en mettant l'accent sur les priorités stratégiques en termes de pauvreté, des politiques commerciales et des politiques de développement, et d'autres mécanismes de financement du développement, comme par exemple les programmes de financement relatifs aux changements climatiques. Il est en effet largement reconnu que pour optimiser l'efficacité et l'impact des programmes d'aide pour le commerce par les organismes gouvernementaux, des méthodes d'analyses qualitatives seront utilisées pour déterminer la mesure dans laquelle les enjeux commerciaux sont intégrés aux plans de développement nationaux ainsi qu'au niveau sectoriel et au niveau des collectivités locales.

“ un processus basé à Genève et constitué de synthèses annuelles et d'analyses de la mise à disposition de l'aide ne peut être que d'une utilité limitée s'il n'implique pas les organismes gouvernementaux nationaux, les représentants locaux des donateurs et le secteur privé [...]. Les retombés d'une telle évaluation se feraient sentir au plan national, ce qui laisse penser que l'évaluation et le suivi doivent s'effectuer au niveau local, afin de d'alimenter le processus de délibérations nationaux de définition des priorités ”

Tableau: Les quatre piliers de la mesure de l'efficacité et de l'impact de l'APC

Pilier I Questions fondamentales	Pilier II Efficacité	Pilier III Cohérence	Pilier IV Autres questions
Additionnalité	Efficacité	Cohérence	Décalage entre l'offre et la demande
Prévisibilité	Prise en charge	Financement lié au changement climatique	Capacité d'absorption
Durabilité	Alignement	Coopération Sud-Sud	Subventions ou prêts
	Coordination des bailleurs de fonds		
	Impact		

L'évaluation de l'impact de l'APC est un chemin semé d'embûches en raison du manque de données vérifiables, de problèmes d'attribution, et surtout, parce que nous ne disposons pas de données permettant de créer une hypothétique situation contrefactuelle. Pour mesurer l'impact de l'APC, cette méthodologie propose deux niveaux d'analyse : une « macro-analyse » évaluant l'incidence globale de l'APC sur les capacités d'exportation, et une « micro-analyse » évaluant celle-ci au niveau des projets. La macro-analyse est affectée par plusieurs facteurs incluant les politiques sectorielles, la qualité de la gouvernance, les régimes commerciaux préférentiels et autres conditions sur les marchés internationaux, et les tendances économiques nationales, pour n'en citer que quelques uns. En dépit de ces contraintes, il existe des techniques quantitatives permettant de neutraliser l'influence d'autres facteurs et de mesurer l'impact des programmes d'APC. Des méthodes qualitatives et quantitatives seront utilisées pour micro-analyses d'impact par projet. Celles-ci reposeront sur la logique établie au départ par le projet.

Conclusion

Pour obtenir une vue claire et complète de l'efficacité et de l'incidence de l'aide pour le commerce au niveau national, il est important de disposer de données allant au-delà des flux totaux. Il est en effet indispensable de disposer d'informations au niveau de chaque pays sur la manière dont les projets sont conçus et mis en œuvre, sur le degré d'implication des organismes de gouvernance au niveau national et local, sur le rôle du secteur privé, etc. Il convient de mentionner que cette méthodologie, forcément évolutive par nature et destinée à être mise en œuvre dans un nombre limité de pays en développement, ne constitue qu'un premier pas modeste vers ce qui pourrait potentiellement devenir une tâche beaucoup plus difficile dans le cas d'une mise en œuvre effective au niveau de chaque pays.

Auteurs

Ratnakar Adhikari est le Secrétaire Général de South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE) à Katmandou.

Paolo Ghisu est chargé de programme pour l'aide pour le commerce au centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD).

Le présent article est basé sur un rapport plus approfondi intitulé « *A Methodological Framework for Conducting Independent Evaluation of the Effectiveness of Aid for Trade* » de Ratnakar Adhikari qui sera publié sur les sites web d'ICTSD et de SAWTEE au début du mois d'avril 2011. Ce rapport est l'effort d'une collaboration jointe entre ICTSD et SAWTEE. Basé sur cette méthodologie, ICTSD en partenariat avec d'autres institutions conduit actuellement des études pour évaluer l'impact sur le développement de l'APC au Népal, au Cambodge, au Malawi, à l'île Maurice au Pérou, et en Jamaïque. Ces études seront disponibles sur le site de l'ICTSD dans la deuxième moitié de 2011. Pour plus d'information, consultez: www.ictsd.org/programmes/a4t/.

Pour plus d'information, voir les autres articles d'Éclairage sur les Négociations sur ce sujet : Lichia Yiu & Raymond Saner (2011), « Améliorer les programmes d'aide pour le commerce à travers un système de suivi basé sur les résultats » Éclairage, vol. 10, n°1, février 2011. <http://ictsd.org/ia4t/101145/> et Wilson, M (2010), « L'aide au commerce fonctionne-t-elle vraiment? Nous voulons le savoir », Éclairage, vol. 9, n°10. <http://ictsd.org/ia4t/news/eclairage/98537/>

Note:

- Document de l'OMC WT/COMTD/AFT/W/22, disponible sur: http://www.wto.org/french/tratop_f/develop_f/a4t_f/call_case_stories_f.pdf
- <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRSNEW>
- Hoekman, Bernard. "Aid for Trade: Helping Developing Countries Benefit from Trade Opportunities." In *Aid for Trade and Development*, by Dominique Njinkeu and Hugo Cameron (eds.), 27-44. New York: Cambridge University Press, 2008.
- Ceci repose largement sur les questionnaires devant être remplis par les gouvernements des pays partenaires pour évaluer l'efficacité et l'impact de l'Initiative sur le terrain
- Document de l'OMC WT/AFT/1, disponible sur: www.docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/tWT/AFT/1.doc

Croissance inclusive et développement durable: vers une modernisation de la politique de développement de l'UE ?

Henrike Klavert, Eleonora Koeb et Jeske van Seters

Les réflexions sur l'avenir de la politique de développement de l'Union européenne (UE) se concentrent principalement sur la problématique du soutien à la croissance inclusive et au développement durable par le biais de réformes de marchés, du développement du secteur privé et de l'Aide pour le commerce. Dans ce cadre, la Commission européenne a publié en novembre 2010 un Livre vert¹ contenant différentes voies à explorer afin d'améliorer l'impact de la politique de développement de l'UE et de soutenir au mieux les pays en voie de développement dans leurs efforts de promotion d'une croissance inclusive et durable. Plus de 200 parties prenantes ont apporté leur contribution écrite au processus de consultation, et le Livre vert a fait l'objet de discussions au sein de multiples forums. Ce processus de consultation sera suivi d'une communication de la Commission sur la « modernisation de la politique de développement de l'UE » en juin 2010. Le présent article examine les différentes tendances reflétées dans le Livre vert et leurs implications éventuelles.

Un contexte en pleine évolution

Les bouleversements mondiaux obligent l'UE à adapter en permanence son rôle et ses politiques. L'équilibre des puissances économiques dans le monde est en train de changer, en raison notamment de la montée en puissance de certaines économies émergentes d'Asie et d'Amérique Latine. Les grands enjeux mondiaux, comme par exemple le changement climatique, nécessitent de plus en plus une action commune. L'importance relative de l'aide au développement au sein des flux financiers mondiaux vers les pays en voie de développement est en diminution. Les dépenses publiques de coopération pour le développement, en provenance de l'UE ou d'ailleurs, n'échappent pas à la pression qu'exerce la crise économique et financière.

Dans le même temps, l'action extérieure de l'UE est en pleine mutation à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009. Le Conseil européen a nommé un haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assisté d'un Service européen d'action extérieure (SEAE) tandis que le Parlement européen a vu son rôle renforcé.

S'efforçant de s'adapter à ce contexte en plein mouvement, le Commissaire au développement Andris Piebalgs a lancé un processus visant à « moderniser » la politique de développement de l'UE. La Commission a adopté en novembre 2010 un Livre vert intitulé « *La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable : Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne* », suivi d'un processus de consultation².

Une réforme de la politique de développement de l'UE est susceptible d'entraîner un réexamen du document général de référence dans ce domaine, le consensus européen pour le



développement³. Bien que cette possibilité soit envisagée dans le Livre vert, plusieurs États membres n'y sont pas favorables, craignant qu'un tel réexamen se traduise par un processus fastidieux de négociations et par une révision à la baisse des objectifs en cette période de crise économique. Même si un réexamen du consensus reste incertain au stade actuel, la réforme de la politique de développement esquissera les grandes lignes des futurs instruments financiers de l'UE pour l'après 2013.

Les grandes tendances du Livre vert

Bien que le Livre vert reste général par nature, quatre grandes tendances s'en dégagent :

1. Un accent renforcé sur les résultats et l'impact final

Les résultats et l'impact sont placés au centre de la coopération au développement de l'UE, coopération devant faire la preuve de sa rentabilité. Le document souligne la nécessité de présenter des résultats afin de garantir le soutien de l'opinion publique à la coopération au développement de l'UE.

2. Des efforts axés sur une croissance économique inclusive et la promotion du secteur privé

Le Livre vert affirme qu'une croissance économique inclusive constitue le meilleur moyen d'atteindre les objectifs du développement. Pour que le soutien de l'UE vienne renforcer la croissance, l'aide doit viser le secteur privé et les réformes de gouvernance. L'aide au secteur privé pour stimuler la croissance s'effectuera entre autre, au travers du partage des risques, tandis que les gouvernements recevront une assistance permettant de créer un environnement propice à la croissance, ce qui entend un climat favorable aux affaires.

3. L'aide en tant que catalyseur de ressources financières supplémentaires pour le développement

L'aide européenne doit tirer parti d'autres formes

possibles de financement du développement, notamment celles en provenance du secteur privé. Il est proposé d'accroître l'utilisation du « blending » combinant prêts et subventions. L'aide doit également constituer de plus en plus un outil de renforcement de la mobilisation des ressources nationales au sein des pays en voie de développement.

4. Priorité donnée aux domaines du changement climatique, des énergies renouvelables et de la sécurité agricole et alimentaire

Le Commissaire Piebalgs a souligné à plusieurs reprises la nécessité pour l'UE d'établir des priorités pour améliorer son impact. Les domaines recevant une attention particulière dans le Livre vert, et pouvant donc être considérés comme potentiellement prioritaires, sont le changement climatique, les énergies renouvelables ainsi que l'agriculture et la sécurité alimentaire.

Les résultats du processus de consultation

En réponse au Livre vert, la Commission a reçu 229 contributions écrites en provenance d'États membres de l'UE, de donateurs non européens, de collectivités locales et régionales, d'ONG, du secteur privé, d'organisations internationales, de groupes de réflexion, d'universitaires et de particuliers. Les ONG se sont montrées les principales contributrices, avec plus de 40% des réponses reçues, tandis que les pays partenaires étaient les contributeurs les plus modestes, représentant seulement 4% du total. La Commission doit publier un rapport de synthèse de l'ensemble des contributions reçues.

Celles-ci révèlent un large éventail de points de vue. Elles reflètent en majorité une bonne réception des grandes tendances évoquées ci-dessus. Cela n'est pas forcément étonnant sachant que ces tendances sont en ligne avec les évolutions actuelles du débat public sur la coopération au développement. Une remarque récurrente dans bon nombre de contributions est la demande d'une plus grande clarté

conceptuelle. Alors que le document met l'accent sur la croissance inclusive, les intervenants font par exemple remarquer que celle-ci n'est pas détaillée en substance. En quoi consiste-elle exactement et d'où vient-elle? Une analyse et un débat approfondi sont jugés indispensables pour s'assurer de l'« inclusivité » de la croissance, sachant que les liens entre croissance économique et réduction de la pauvreté sont complexes et rarement automatiques.

Les différents contributeurs mettent en avant les opportunités et les risques soulevés par les propositions du Livre vert. Beaucoup apprécient l'accent mis sur les mécanismes de marchés et l'implication du secteur privé et que ces deux aspects soient perçus comme instruments d'une croissance plus inclusive et plus équitable. Certains soulignent néanmoins qu'une approche plus axée sur les résultats risque de se traduire par une course aux résultats rapides et facilement mesurables, au détriment d'un réel soutien au développement, qui est un processus complexe se jouant à long terme. D'autres soulignent le risque d'instrumentalisation de l'aide, utilisée pour poursuivre les intérêts économiques de l'UE, au détriment de l'objectif d'éradication de la pauvreté. Certains craignent que l'UE n'abandonne son objectif collectif d'ADP, fixé à 0,7% du RIB d'ici 2015⁴, au nom de la mobilisation de ressources supplémentaires.

Les questions clés pour l'avenir

La modernisation de la politique de développement de l'UE est un processus continu. Il semble peu probable qu'elle se traduise par une refonte complète et révolutionnaire de la politique et des pratiques actuelles. Elle pourrait néanmoins contribuer à une redéfinition de la coopération au développement de l'UE en mettant davantage l'accent sur les réformes réglementaires, le développement des marchés, l'intégration régionale et le commerce.

Un certain nombre de questions devront être abordées plus clairement par l'UE. L'aide importante de l'UE aux initiatives d'intégration régionale ne fait l'objet que d'un soutien de pure forme dans le Livre vert, et bien que l'accent soit mis sur le soutien au secteur privé, l'UE ne peut pas vraiment se vanter d'être un acteur avec une grande maîtrise du sujet vu ses performances décevantes dans ce domaine.

Si l'UE veut élaborer une politique de développement qui soit plus efficace, visible et cohérente, elle se doit de répondre à quatre questions clés⁵:

1. Renforcer les partenariats

Une approche plus « stratégique » aux partenariats, comme envisagée par la nouvelle direction de l'UE, demande que l'UE aille au-delà d'une approche donateur-bénéficiaire et investisse dans des réponses mieux adaptées aux intérêts de ses partenaires. Pour y parvenir, l'UE pourrait améliorer considérablement son **approche régionale** et sa capacité

d'intervention au niveau (sous)-régional. Les nouvelles priorités politiques éventuelles doivent s'articuler solidement avec celles des accords de partenariat existants. Il faut mettre un terme à la tendance actuelle de prolifération des cadres de partenariat et des stratégies qui y sont associées afin de clarifier les objectifs de politique et d'action pour obtenir résultats et impact. Il est nécessaire, notamment dans le cadre des partenariats, de réduire le décalage existant entre rhétorique et action. Les objectifs ambitieux et les résultats décevants des relations de l'UE avec l'Afrique du Nord dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE constituent un exemple frappant de ce problème.

L'UE doit également renforcer son approche aux partenariats mondiaux. Elle bénéficie d'un effet de levier considérable au niveau des politiques et des structures de gouvernance mondiales affectant les pays en voie de développement. À cet égard, les efforts de l'UE pour faciliter une conclusion positive du cycle de développement de Doha seront déterminants.

2. Analyse d'économie politique

L'UE devrait incorporer une dimension d'économie politique dans ses politiques et pratiques de développement. Cela implique d'admettre que le développement est avant tout un processus de changement politique, impliquant des interactions motivées par tout un ensemble d'éléments incitatifs, spécifiques au contexte et à l'histoire de chaque pays entre des institutions formelles ou informelles.

L'UE pourra ainsi s'adapter de façon appropriée au contexte de chaque pays partenaire et examiner le rôle qu'elle est susceptible de pouvoir jouer dans les réformes institutionnelles, évitant ainsi les modèles de développement excessivement bureaucratiques et abstraits. Une plus grande attention portée aux facteurs de changement (et aux obstacles) peut également éclairer l'UE sur la poursuite d'objectifs à plus long terme comme la « croissance inclusive ».

3. Exploiter les opportunités du traité de Lisbonne

L'UE pourrait exploiter le potentiel qu'offre le traité de Lisbonne pour mettre en œuvre une approche plus cohérente et mieux intégrée au développement pour en améliorer son impact global vis-à-vis des pays en voie de développement. Elle peut y parvenir au travers d'une mise en œuvre systématique de ses objectifs stratégiques en matière de **Cohérence des politiques pour le développement (CPD)** et en faisant avancer l'ordre du jour de la **Division du travail**.

La création du poste de haut-représentant et du SEAE présente l'opportunité de développer les synergies entre politique de développement et politiques de l'UE dans d'autres domaines, tels que la prévention des conflits, le commerce, l'agriculture, la pêche et le changement climatique. L'impulsion apportée par le traité de

Lisbonne peut servir à mettre la coopération au développement au rang de domaine clé pour une nouvelle politique extérieure de l'UE. Contribuer à une croissance inclusive et durable dans les pays en voie de développement est dans l'intérêt de l'UE : cet objectif ne doit pas être considéré comme relevant uniquement de la responsabilité de la communauté du développement, mais comme une responsabilité de l'UE dans son ensemble. L'adhésion des niveaux politiques les plus élevés est essentielle car la CPD ne doit pas être considérée comme un simple exercice technocratique.

Pour faire avancer l'ordre du jour de la Division du travail, il est indispensable que l'UE mette en pratique ce qu'elle prêche depuis des années. Les domaines d'avantages comparatifs de la Commission doivent être clarifiés et renforcés face à un système de coopération internationale de plus en plus complexe, composé de multiples couches et de multiples acteurs. Cette démarche nécessitera un processus consultatif sur les critères de détermination des avantages comparatifs. Ce n'est qu'après un accord de ce genre au sein de l'UE qu'un choix des sujets pourra s'effectuer (secteur privé, changement climatique, énergie, sécurité alimentaire, etc).

4. Mettre un terme au décalage entre ambitions et réalisation

La Commission européenne doit se préoccuper de la difficulté de réalisation des ambitions qu'elle se fixe elle-même. De nombreuses évaluations de la coopération au développement de l'UE montrent que ce n'est pas la qualité de ses politiques qui est en cause, mais leur mise en œuvre. Bien que beaucoup de progrès aient été accomplis ces dernières années, la Commission doit poursuivre la réforme de ses systèmes pour en améliorer **les éléments incitatifs, les règles et la capacité**.

Auteurs

Henrike Klavert, Eleonora Koeb et Jeske van Seters sont chargés de mission au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).

Notes

- http://ec.europa.eu/development/center/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_FR.pdf
- La Commission européenne a publié en parallèle un Livre vert sur le soutien budgétaire et un document consultatif sur le financement de l'action extérieure de l'UE après 2013. http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/index_fr.htm. Une communication de la Commission et des conclusions du Conseil sur la modernisation de la politique de développement de l'UE suivront dans les prochains mois.
- http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_fr.htm
- De nombreuses contributions au processus de consultation peuvent être trouvées sur : http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_contributions_fr.htm
- Voir la contribution du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) à la consultation du Livre vert. www.ecdpm-talkingpoints.org/increasing-the-impact-of-eu-development-policy-what-the-european-commission-needs-to-prioritize-now/

Crise de gouvernance régionale aux Caraïbes: entre contraintes contextuelles et traditions politiques

Terri-Ann Gilbert-Roberts

Un débat occupe actuellement le devant de la scène aux Caraïbes sur cette question vexante: « *La Communauté des Caraïbes (CARICOM) est-elle en crise?* ». De nombreux observateurs s'accordent à dire que les petits États des Caraïbes font actuellement face à des « menaces existentielles » faisant peser « des risques systémiques sur [leur] viabilité en tant que systèmes socio-économico-politico-écologiques capables de fonctionner. »¹ L'accumulation et la récurrence de catastrophes naturelles de grande ampleur, des effets du changement climatique, des aléas de l'économie mondiale, venant s'ajouter aux problèmes sociaux de longue date, confrontent les États des Caraïbes à une crise du développement. Et face à cette crise, leur manque d'envergure et de maturité font défaut.

De ce fait, l'intégration régionale a été présentée comme le meilleur moyen de combattre le risque de marginalisation au sein de l'économie politique mondiale. Néanmoins, avec l'intensification et la persistance impitoyable de menaces existentielles, il y a fort à penser que la survie des petits États des Caraïbes n'est pas la seule chose en jeu. La survie de la CARICOM est également menacée. Il est inquiétant de constater que le processus de gouvernance régionale est en déclin, et qu'il s'est montré incapable d'apporter une réponse efficace à la crise du développement. De graves lacunes au sein du cadre régional de gouvernance ont ralenti les efforts entrepris en vue de la réalisation d'objectifs communs de développement, y compris la mise en place d'une économie unique, proposée en 1989, et dont la mise en œuvre est désormais repoussée à 2015. Les principales difficultés portent sur une certaine « inefficacité délibérative », à savoir une absence de réelle consultation et participation des acteurs non-politiques dans le processus de décision, ainsi que sur un « déficit de mise en œuvre », à savoir une impuissance à réaliser des objectifs de développement. Les dirigeants des Caraïbes se sont montrés incapables de remédier à la crise interne de gouvernance, découlant de la mise en place et du maintien d'institutions et de procédures peu aptes à remettre en cause des traditions politiques enracinées et à surmonter des difficultés de développement.

L'expérience de gouvernance de la CARICOM : entre contexte et traditions

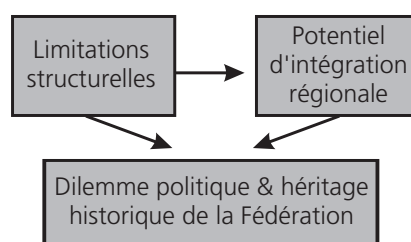
Les États de la CARICOM ont fonctionné jusqu'à présent dans un contexte d'ambivalence politique au sein duquel ils ont du mal à trouver un équilibre entre trois éléments contextuels : la reconnaissance des limitations structurelles, la reconnaissance du potentiel évident de l'intégration régionale, et l'abandon de l'héritage d'une tentative d'intégration régionale avortée (voir figure 1 ci-dessous).

Du fait de leur petite taille et de difficultés économiques et sociales communes, les États des Caraïbes ont opéré jusqu'à présent dans un cadre hérité du passé : des conditions commerciales défavorables au niveau mondial,



une compétitivité relativement faible due à des structures productives inefficaces, des ressources humaines, techniques et naturelles limitées ainsi que des difficultés socio-économiques communes tels que des niveaux élevés de chômage, de pauvreté, de criminalité et de violence. Ces caractéristiques structurelles sont l'impulsion majeure derrière la stratégie de développement misant sur l'intégration régionale, principal moyen de réaliser des économies d'échelle et d'accroître les possibilités de développement. En dépit de cette incitation évidente à l'intégration, le développement de structures de gouvernance commune continu de représenter un défi considérable.

Figure 1: le cadre de gouvernance



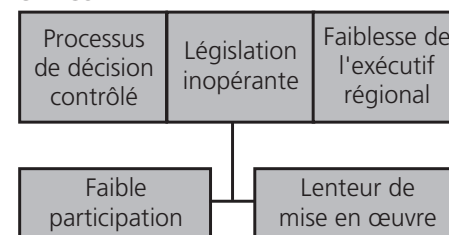
Les dirigeants politiques reconnaissent que l'intégration régionale peut permettre de surmonter les limitations du contexte structurel par le biais de la mise en place de capacités communes – au moyen d'institutions régionales – pour une meilleure gouvernance. Pourtant, l'intégration régionale n'apparaît pas seulement comme un impératif de bonne gouvernance, mais également comme une menace pour la souveraineté nationale. William Demas, ancien secrétaire général de la CARICOM, affirmait en 1965 qu' : « un niveau plus élevé d'indépendance économique pour chaque pays peut, paradoxalement, n'être obtenu que par une intégration économique significative au sein de la région... un plus grand degré de souveraineté réelle pour chacun des pays des Caraïbes n'est atteignable qu'au travers d'un sacrifice de la souveraineté formelle au profit de la communauté régionale. »² Une telle stratégie

de gouvernance collective a pourtant été perçue par les politiciens comme antinomique aux souverainetés nationales, et donc contraire à une certaine culture politique visant à protéger et garantir l'intégrité de la souveraineté.

Cette méfiance vis-à-vis d'un possible transfert de souveraineté en faveur d'un cadre régional de gouvernance trouve sa source dans l'effondrement de la Fédération des Indes occidentales en 1962, qui a laissé une empreinte psychoculturelle durable sur les dirigeants politiques. Elle a engendré l'émergence d'une opinion courante qui considère le régionalisme comme un mode de gouvernance inférieur.

La conjonction de ces limitations structurelles, des impératifs politiques et de l'héritage historique a pesé sur la mise en place, l'évolution et le fonctionnement des institutions régionales. Les dirigeants de la CARICOM ont développé et se sont accrochés à des traditions politiques qui contribuent à la crise de gouvernance. L'inefficacité de ces traditions est évidente dans trois principaux domaines de gouvernance de la CARICOM : le processus de décision, la mise en œuvre et la législation (voir figure 2 ci-dessous).

Figure 2 : traditions politiques de la CARICOM



La CARICOM a adopté une culture politique qui lui est propre, reposant fortement sur l'autorité personnelle des chefs de gouvernement. La Conférence des chefs de gouvernement, le bureau de la Conférence et le quasi-cabinet des chefs de gouvernement, avec une attribution de portefeuilles thématiques, dominent le processus de décision régional. Les deux dernières institutions opèrent également en

tant que principaux organes régionaux de mise en œuvre, c'est à dire en tant qu'exécutif régional. Une telle structure politique empêche les autres institutions régionales, telles que les différents organes ministériels ou le Secrétariat, d'exercer pleinement leur pouvoir de décision et décourage également l'implication d'intervenants non politiques. En bref, les chefs de gouvernement, en tant que garants de la souveraineté, se servent du processus de décision pour protéger autant que possible le contrôle et l'autonomie nationale.

En plus des faiblesses du processus de décision, le cadre législatif de la CARICOM n'a pas permis un renforcement du cadre régional de gouvernance. Le traité révisé de Chaguaramas³ maximise le contrôle souverain des chefs d'État, légitimant la personnalisation de la culture politique, et protégeant chaque État membre de toute interférence régionale dans ses affaires. En substance, les dispositions du traité et les décisions régionales n'ont pas d'effet législatif direct et doivent être ratifiées individuellement par chaque État membre. Compte tenu des capacités limitées des petits États, le processus de ratification est habituellement long et peut rester inachevé dans certains cas.

La CARICOM est également assistée d'un secrétaire général faisant fonction de directeur général (DG), mais celui-ci n'a ni pouvoir d'intervention au sein des juridictions nationales, ni soutien autre que celui d'un secrétariat administratif essentiellement chargé de l'organisation des réunions de la Communauté. Conséquence de cet arrangement, toute mise en œuvre s'est avérée lente, voire inexistante. Malgré les propositions de création d'une structure supranationale bénéficiant d'une autorité de mise en œuvre au nom des États membres, les chefs de gouvernement ont hésité d'une année à l'autre entre rejet et adoption de ces propositions. Le « temps de l'action » n'était pas encore arrivé.

Dans une tradition de prise de décisions contrôlée par les chefs de gouvernement, de législation inopérante et d'exécutif dépourvu du niveau d'autorité nécessaire pour assurer la mise en œuvre, le cadre global de gouvernance de la CARICOM s'est en grande partie concentré sur les procédures de gouvernance plutôt que sur les objectifs que celle-ci doit atteindre. La CARICOM a par conséquent fonctionné jusqu'à présent selon ce que Robert Buddan appelle un modèle de « gouvernance par la bureaucratie ». ⁴ Dans cet esprit, la réunion des chefs de gouvernement lors de la conférence inter-session de février à Grenade a reconnu une fois de plus que le processus de gouvernance de la CARICOM n'a pas amélioré la vie des habitants des Caraïbes, et s'est traduit de fait par un « déficit de résultats positifs »⁵.

Surmonter le contexte et remettre en cause les traditions afin d'entamer un changement en profondeur

Il convient d'admettre les limites de ce qui peut être achevé vis à vis de l'environnement difficile dans lequel opèrent les États de taille modeste.

On ne peut réécrire l'Histoire pour empêcher l'effondrement désastreux de la Fédération, et les vestiges de la culture politique du passé maintiendront probablement une influence durable sur l'avenir. Cependant, face à une culture politique et des institutions inefficaces, le changement est impératif.

Un nouveau programme de réforme de la gouvernance a été établi l'an dernier lors de la conférence des chefs de gouvernement de juillet 2010. Les propositions comprennent la mise en place d'une nouvelle direction du secrétariat, la révision et la réforme de ses procédures administratives, la rationalisation du rôle des institutions en place ainsi que le renforcement de leur capacité, et la mise en place d'un nouvel organe exécutif régional : un comité permanent des ambassadeurs. Quelques huit mois plus tard, au début de la réunion inter-session de Grenade, il n'existait pas de preuve tangible, disponible dans la sphère publique, de la direction dans laquelle les chefs de gouvernement avaient l'intention de conduire la Communauté en termes d'agenda de réforme de la gouvernance. Malgré l'adoption l'an dernier de ce nouveau programme, la faisabilité des propositions et la mesure dans laquelle les chefs de gouvernement sont capables de résoudre la crise des menaces existentielles restent encore à démontrer. Avec l'avènement de cadres alternatifs de coopération régionale avec des partenaires extérieurs, y compris avec l'UE, la résolution de ces difficultés internes est certainement indispensable, notamment pour la mise en œuvre des accords. Les dirigeants politiques ont maintenant pour mission de surmonter le contexte de menaces existentielles et de réformer leur culture politique.

À l'issue de la réunion intersessionnelle les chefs de gouvernement ont exprimé leurs préoccupations concernant l'absence d'un accord unanime sur une stratégie commune de réforme de la gouvernance, et mis en avant la perspective d'une Communauté située « à la croisée des chemins menant vers l'avenir ». ⁶ Ils se sont par conséquent mis d'accord pour donner la priorité à la définition d'une nouvelle orientation et d'une nouvelle direction pour la Communauté et ont prévu de se retrouver sur cette question avant la réunion régulière de la Conférence prévue pour juillet 2011 à Saint-Kitts-Et-Nevis.

Les chefs de gouvernement pourraient envisager de baser la transformation de la gouvernance des Caraïbes sur trois piliers importants :

- 1. Un leadership stratégique :** des dirigeants engagés sur une vision tirant ses racines régionales de la lutte pour l'indépendance des Caraïbes tout en apportant une nouvelle interprétation du rôle et de l'importance de souveraineté au sein de sa gouvernance. La nomination opportune d'un secrétaire général ayant les pleins pouvoirs, et prêt à adopter un mandat de mise en œuvre, est indispensable.
- 2. Un cadre idéologique :** un ensemble d'idées et un plan d'action susceptibles de

solliciter la participation de la population dans le cadre d'un partenariat basé sur une notion flexible de la souveraineté capable de produire des résultats en termes de développement. La participation de la population, par le biais d'un renforcement de la Charte de la société civile et de l'Assemblée des parlementaires de la CARICOM, pourrait permettre d'apporter une contribution significative à cette mission de résorption du « déficit des résultats positifs ».

- 3. Un cadre institutionnel efficace :** des institutions investies de l'autorité nécessaire à la mise en œuvre d'objectifs régionaux basés sur des valeurs, des aspirations, communes. La révision et la réforme de la structure institutionnelle du secrétariat doit constituer une priorité essentielle.

Est-ce trop espérer que la prochaine retraite et le prochain sommet du mois de juillet soient l'occasion d'implémenter un modèle novateur pour gérer les multiples menaces existentielles et de résoudre la crise de gouvernance ? Cela serait sans nul doute dans l'intérêt des objectifs de développement auxquels aspire depuis si longtemps la population de la communauté des Caraïbes.

Auteur

Terri-Ann Gilbert-Roberts est régionaliste, planificatrice du développement et chercheuse. Ancienne « Commonwealth Scholar », elle vient de compléter des recherches doctorales récentes consacrées à l'évolution de la gouvernance régionale de la CARICOM après avoir été un jeune ambassadeur de la CARICOM. Elle est actuellement chercheur associée à l'Institut Sir Arthur Lewis des études sociales et économiques (SALISES) sur le projet « Fifty-Fifty » et responsable de programme du programme de renouvellement des collectivités (CRP) à l'Institut de planification de la Jamaïque (PIOJ).

Notes

- Girvan, Norman (novembre 2010). "Are Caribbean Countries Facing Existential Threats?". Disponible sur : www.normangirvan.info (accédé le 17 novembre 2010).
- Demas, W. G. (1965). *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*. Montréal: McGill University Press.
- Conférence des chefs d'État de la CARICOM (2001). *Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community and the CARICOM Single Market and Economy*. Georgetown: Secrétariat de la CARICOM.
- Buddan, Robert (12 janvier 2011). "Crisis Governance and the Caribbean: CARICOM and National Governance of the Region's Existential Threat". Présentation au ministère des affaires étrangères et du commerce international, Kingston, Jamaïque.
- Golding, Bruce (25 février 2011). Address by Jamaica's Prime Minister, Hon. Bruce Golding to Inter-Sessional Meeting of CARICOM Heads of Government, St. Georges, Grenade.
- Chefs d'État de la CARICOM (25 février 2011). Communiqué Issued at the Conclusion of the Twenty-Second Inter-Sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community, 25-26 février 2011, St. George's, Grenade.

Les clefs de la mise en place d'une Indication Géographique réussie

Audrey Aubard

Indication Géographique Protégée : les enjeux ?

L'indication géographique (IG) est un signe distinctif utilisé pour désigner un produit qui porte le nom de son territoire d'origine et qui possède une qualité, une notoriété en raison de cette origine. Cet outil est largement diffusé et utilisé dans l'UE car les IG permettent, d'une part, une reconnaissance et une valorisation des produits (l'aspect offensif d'une IG) et, d'autre part, une protection contre des utilisations usurpatrices des noms géographiques (l'aspect défensif d'une IG). Dans les pays d'Afrique Caraïbes et Pacifiques (ACP), il existe actuellement très peu d'indications géographiques alors que de nombreux produits commencent à être reconnus pour leurs spécificités et acquièrent une notoriété internationale. Le développement d'IG dans les pays ACP pourrait constituer un outil de renforcement de la compétitivité -- outil d'autant plus pertinent que le secteur agricole ACP tente de reconvertir ses exportations vers le marché agroalimentaire européen dans les produits agricoles différenciés dit « de luxe ».

Les obstacles à la mise en place d'une IG dans les pays en développement

L'outil « indication géographique » n'est pas facile à mettre en place dans un

pays en développement. Trois problèmes récurrents peuvent être identifiés : la nécessité d'une stratégie sectorielle axée sur le long terme, les problèmes liés à l'action collective et les ressources financières nécessaires pour surmonter ces problèmes.

En effet, les besoins des producteurs s'inscrivent sur le court terme alors que la mise en place d'une IG prend du temps et correspond à une démarche de long terme. Des décalages en termes de compréhension et d'adhésion de la stratégie peuvent alors survenir. Il convient alors d'engager le dialogue avec les parties prenantes pour expliquer et discuter les enjeux sous-jacents. Un autre frein tient à l'organisation collective des producteurs qui souvent, dans les pays en développement, n'ont pas l'habitude de travailler de manière concertée. La mise en place d'une IG est une stratégie collective qui suppose un partage des enjeux et des besoins dont peut également découler la constitution de groupements de producteurs, autorités responsables du développement du produit et du maintien de la cohésion de la filière. Cette organisation est néanmoins susceptible d'induire des coûts importants liés à la construction d'un cahier des charges, aux contrôles, à la gestion et la protection de l'IG. Il est alors vital pour le maintien du projet de mise en place



d'une IG que les filières de production soient financièrement fiables et capable d'intégrer durablement la structure de gestion collective.

Quelles leçons pour un projet IG réussi ?

Récemment, certains projets de création d'Indication Géographiques dans les pays en développement semblent avoir porté leurs fruits. La mise en place réussie d'une IG sur l'huile d'Argane au Maroc en est le parfait exemple (voir encadré).

Le succès du projet « Argane » repose principalement sur la mobilisation de l'ensemble des partenaires impliqués dans la filière - tant publics que privés. Ce processus participatif a été initié et facilité par les autorités locales qui ont joué un rôle clé dans la résolution des problèmes d'actions collectives énoncés plus haut. Le projet était en effet piloté par le Conseil Régional de la Région Souss Massa Draa qui s'est efforcée de réunir des acteurs qui, auparavant pouvaient être opposés, favorisant ainsi l'émergence d'un consensus autour de l'initiative d'IG. Grace au rôle joué par le Conseil Régional, est née une véritable interprofession dont les compétences et les retombés économiques vont désormais dépasser la simple gestion de l'IG.

Cependant, la reconnaissance de l'IGP par l'Etat ne met pas fin aux travaux. L'IG en soi n'est pas une recette miracle et ne peut se substituer à une stratégie de marketing efficace, et la défense de l'IG une fois établie est une tâche ardue (les frais légaux nécessaires à la défense d'une IG sont souvent prohibitifs). La mise en place d'une IG n'est qu'une étape d'un processus de longue haleine et non un aboutissement en soi.

Auteur

Audrey Aubard est consultante internationale Freelance, spécialisée dans les stratégies de qualité des produits et experte juridique senior sur les questions de propriété intellectuelle. Cet article est basé sur une présentation faite par l'auteur lors de la conférence sur les IG organisée par TradeCom et le Secrétariat ACP les 3-4-5 novembre 2010.

L'IGP Argane, cas d'école d'une IG réussie à travers un projet de coopération interrégionale

La notoriété grandissante de l'huile d'Argane, produit emblématique du Maroc aux vertus hydratantes et d'usage alimentaire, s'est traduite par un nombre grandissant de contrefaçons, mettant en danger la réputation et la filière toute entière. Face à l'urgence de protéger les acteurs du secteur et l'économie de la région, une démarche participative de coopération interrégionale a conduit à l'élaboration d'un projet de mise en place d'une Indication Géographique Protégée (IGP) « Argane » avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la filière (public et privé) et en particulier les femmes des coopératives. L'IG, en tant qu'outil juridique, a été choisi comme instrument de protection d'un produit clé pour l'économie régionale.

C'est dans ce contexte que la coopération entre les régions Souss Massa Draa (Maroc) et Aquitaine (France) dans le cadre du programme d'appui à la décentralisation (PAD), et renforcée aujourd'hui avec l'aide de l'Union européenne, a été déterminante sur les plans stratégiques, méthodologiques et techniques. Ce partenariat a reposé dès le départ sur une base « gagnant-gagnant », chaque partie ayant un intérêt à voir le projet se concrétiser. En effet, pour la région Aquitaine, il est nécessaire, dans le cadre des négociations de l'OMC, de développer hors Union Européenne les politiques d'origine visant à protéger les activités agricoles, les revenus et les modalités de production liés à un territoire spécifique. Pour la région Souss Massa Draa et les coopératives féminines, il s'agissait de mettre en place une vraie politique de protection des produits afin de pérenniser le développement de la filière dans la région.

Depuis 2006, un intense effort de formation, de concertation et de transfert de compétences a eu lieu afin d'intégrer les IGP dans la stratégie de protection de l'Argane, d'élaborer le cahier des charges de l'IGP et de porter la demande de reconnaissance au Ministère de l'Agriculture et à l'Office Marocain de la Propriété Industrielle (OMPIC). L'IGP Argane a été officiellement enregistrée en février 2010 au registre de l'OMPIC, portée par l'Association marocaine pour l'indication géographique de l'huile d'Argane (AMIGHA), il s'agit de la première IGP marocaine.

Aperçu sur L'OMC

Les pays ACP appellent à l'aide pour utiliser les mesures correctives commerciales de l'OMC

L'aide dont dispose les petits pays pauvres pour leurs permettre d'utiliser les règles de l'OMC en matière de mesures correctives commerciales fut le thème de discussion des négociations sur les règles du 21 au 23 février. Le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a, lors de ces négociations, demandé la création d'un « organisme facilitateur » pour aider les pays en voie de développement (PED) à mettre en place les institutions et l'expertise nécessaires pour protéger leurs industries nationales des importations subventionnées ou du dumping. « (...) les règles prévoyant l'application de mesures correctives commerciales sont techniquement complexes et financièrement onéreuses, ce qui empêche les pays en développement dont les capacités sont limitées, principalement les PMA et les PEV, de tirer profit de l'application de ces mesures (...) » notait la proposition (TN/RL/GEN/175) datée du 24 février.

Un certain nombre de PED se sont sentis trahis par les négociations de l'OMC après avoir accepté de prendre des engagements en termes de réduction de droits de douane et de nombreuses autres politiques, sans être suffisamment outillés pour pouvoir profiter en retour de certains des droits conférés par l'OMC. Ces droits incluent la possibilité de prélever des droits de douane supplémentaires en cas de subventionnement ou de « dumping » des importations, c'est à dire lorsque celles-ci sont effectuées à un prix inférieur de celui pratiqué sur le marché intérieur. Pour remédier à cette situation vis à vis des mesures compensatoires ou anti-dumping, les pays ACP ont proposé la création d'un « organisme des mesures correctives commerciales » à Genève pour améliorer la cohérence de l'assistance technique dans le domaine des mesures correctives commerciales apportée aux PED par les organisations multilatérales ou régionales, ainsi que par les donateurs bilatéraux. Cet organisme aurait la charge d'aider ces pays à établir les cadres juridiques et institutionnels nécessaires à l'application des mesures correctives commerciales, et de former le personnel chargé de enquêtes antidumping et de droits compensateurs. Ses interventions seraient basées sur des programmes d'une durée de trois ans et sur une évaluation des besoins.

Cet organisme aurait la responsabilité de mobiliser les ressources requises pour mettre en œuvre cette assistance. Il ferait également appel à une plus grande coopération sud-sud sur les mesures correctives commerciales, explorant la voie d'une éventuelle formation technique de la part des PED devenus utilisateurs accomplis des mesures antidumping et compensatoires. Il soulève également la possibilité d'arrangements « trilatéraux », au titre desquels un pays donateur financerait la fourniture d'assistance sur les recours commerciaux d'un pays demandeur. Le groupe a également proposé la mise en place d'une base de données sur les mesures correctives commerciales au sein de l'Institut de formation et de

coopération technique du secrétariat de l'OMC.

La Chine, l'Équateur, l'Égypte, le Salvador et l'Inde ont largement exprimé leur soutien à cette proposition. Les États-Unis ont fait part de leurs réserves concernant l'éventuel aspect obligatoire de cette assistance technique. L'UE, le Japon, l'Australie, le Canada et le Mexique ont manifesté leur intérêt à poursuivre les discussions sur cette proposition.

La possibilité de subventionner les exportations a également été évoquée lors de cette réunion. Les règles de l'OMC en matière de subventions interdisent généralement les subventions liées aux performances d'un produit à l'exportation, sauf pour les pays les moins avancés (PMA), et les PED dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars (la liste de ces pays figure en annexe VII de l'accord). Mais que se passe-t-il pour ces pays lorsqu'ils franchissent ce seuil? Pour les pays en développement n'ayant jamais fait l'objet de cette exception, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires prévoit de façon claire une période de huit ans pour l'élimination progressive des subventions à l'exportation. Dans une proposition datée du 18 mars, la Bolivie, l'Égypte, le Honduras, l'Inde, le Nicaragua et le Sri Lanka demandait une révision de ce texte pour clarifier que « cette période de 8 ans commence l'année au cours de laquelle [le pays concerné] est exclu de la liste de l'annexe VII. » Les États-Unis, soutenus ultérieurement par l'UE et la Turquie, ont répondu qu'une telle révision permettrait à certains pays représentant actuellement une fraction substantielle du commerce mondial de maintenir des subventions à l'exportation pendant les décennies à venir.

Rapport de la Maison Blanche : L'accord de Doha de l'OMC est essentiel pour une ouverture des marchés du Brésil et de l'Inde

L'ouverture des marchés du Brésil, de l'Inde et d'autres économies émergentes grâce à la conclusion des négociations du cycle de Doha à l'OMC serait déterminant pour réaliser l'objectif de Washington de doubler les exportations des États-Unis d'ici 2014, a indiqué la Maison Blanche dans son rapport économique annuel.

Ce rapport a été publié au lendemain de la mise en garde du directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, aux délégués gouvernementaux à Genève indiquant qu'une « accélération majeure » des négociations de Doha était nécessaire pour conclure les neuf années de pourparlers d'ici la fin de l'année. Les analystes observent qu'une absence d'accord à cette date aurait comme conséquence une impasse dans les négociations, tout au moins jusqu'aux prochaines élections présidentielles américaines de novembre 2012.

À la différence de la Chine, le rapport indique que les exportations américaines en direction du Brésil, de l'Inde et d'autres pays émergents « plafonnent » depuis les premiers programmes de libéralisation de ces pays au milieu des années 90. Le rapport lance un appel incitant les économies émergentes à la prise d'engagements de libéralisation des échanges

supplémentaires dans le cadre du cycle de Doha « non seulement pour accroître les opportunités des exportateurs américains... mais également pour accroître les opportunités d'échanges favorisant le développement entre les pays en voie de développement. »

Le rapport note que certains pays comme le Brésil, l'Inde et la Chine ont considérablement réduit leurs droits de douane au cours des 20 dernières années, mais que ceux-ci restent élevés par rapport aux niveaux des États-Unis. Les droits d'importation implicites du Brésil sont de 13,6%, ceux de l'Inde 13% et ceux de la Chine 9,6% par rapport aux droits américains de 3,5%.

Le groupe de travail du CCD porte ses efforts sur l'Aide pour le commerce en faveur des petites économies vulnérables

Une aide correctement ciblée pourrait permettre aux petites économies vulnérables (PEV) de surmonter les problèmes de compétitivité liés à leur taille, ont indiqué les experts et délégués gouvernementaux réunis à l'OMC le 16 février. Le Comité du commerce et du développement (CCD) de l'OMC s'est réuni pour s'intéresser à la mise en œuvre de l'Aide pour le commerce (APC) dans les PEV, notamment dans les PEV dépourvus d'un accès à la mer et ceux situés dans les Caraïbes et le Pacifique. Une grande partie des discussions a porté sur les conditions spécifiques des PEV devant être prises en considération pour la planification des programmes d'APC.

Junior Lodge, du secrétariat de la Caricom, a souligné qu'en plus de la concentration de ses exportations sur un nombre limité de domaines et de sa vulnérabilité aux catastrophes naturelles, la région des Caraïbes souffre d'une faible compétitivité en raison de l'impossibilité de tirer parti d'économies d'échelle en matière d'infrastructures, de télécommunications, de transport et d'énergie.

Kathleen van Hove de ECDPM a présenté une étude portant sur le « programme du rhum », un programme de soutien aux ajustements commerciaux financé par l'UE destiné à l'industrie du rhum dans la région. Elle a mis en avant plusieurs facteurs ayant contribué à la réussite du programme, tels que son appropriation par le secteur privé, le leadership dont-il a fait preuve, et la « flexibilité » du donateur.

Mohammad Razaqha du secrétariat du Commonwealth a demandé des études de cas supplémentaires sur la mise en œuvre de l'Aide pour le commerce dans les économies vulnérables. Il a souligné la marginalisation des PEV dans le commerce mondial au travers de la diminution de leur part du commerce mondial des marchandises, de 1,05% à 0,62% entre 1984 et 2008.

La croissance du secteur privé dans la région du Pacifique reste un défi majeur, a indiqué Chakriya Bowman du secrétariat du Forum des îles du Pacifique. Elle a souligné la nécessité d'améliorer la gestion, le suivi et l'évaluation des projets d'APC.

Ces informations sont un résumé de « Bridges Weekly Trade News Digest » publié par ICTSD

Le point sur les APE

Melissa Julian, Melissa Dalleau et Quentin de Roquefeuil

L'Afrique centrale et l'UE reprennent les négociations

Les experts techniques d'Afrique centrale et de l'Union européenne (UE) ont repris les négociations APE lors de réunions tenues à Bruxelles du 31 janvier au 4 avril. Les réunions des trois groupes de travail (accès aux marchés, règles d'origine et questions douanières ; services et investissements ; mesures d'accompagnement de l'APE) ont ainsi mis fin à deux années d'interruption des négociations. Le européen des négociations était dirigé par une nouvelle équipe de négociateurs de la Direction générale du commerce de la Commission européenne (CE).

Le groupe de travail sur l'accès aux marchés a établi une liste de biens représentatifs des «secteurs économiques sensibles» élaborée en tenant compte de divers critères de développement. L'UE aurait accepté de renoncer à l'ajout controversé d'une clause de la nation la plus favorisée (NPF) et a confirmé qu'elle ne chercherait pas à instaurer une clause de statu quo. En ce qui concerne les services, le groupe a avancé sur le texte de l'APE. Le groupe de travail en charge des mesures d'accompagnement a porté ses efforts sur l'impact fiscal net de l'APE ainsi que sur une méthodologie et un calendrier susceptible d'être utilisés pour l'élaboration d'un document d'orientations conjoint. Les deux parties se sont mises d'accord sur une feuille de route des négociations APE pour 2011.

Absence de progrès dans les négociations APE entre l'Afrique de l'Ouest et UE.

Il n'y a pas eu de négociations APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE depuis septembre 2010. Les commissions de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont été absorbées par les questions actuelles de paix et de sécurité dans la région, et particulièrement par l'élection contestée en Côte d'Ivoire qui a entraîné la suspension de ce pays de l'ensemble des organes de décision de la CEDEAO.

Le sommet des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO prévu pour la semaine du 14 février a été reporté. Une nouvelle date n'a pas encore été annoncée. Ce sommet, ainsi qu'une réunion du Comité ministériel de suivi de l'APE de l'Afrique de l'Ouest, devraient fournir des orientations sur les questions politiques sensibles qui bloquent actuellement les négociations APE.

L'Afrique orientale et australe (AFOA) se prépare pour la prochaine session de négociations

Il n'y a pas eu de nouvelles négociations avec l'UE depuis les dernières réunions au niveau technique s'étant déroulées à Harare en décembre 2010. Aucune date n'a été fixée pour la prochaine série de réunions techniques UE-AFOA devant se tenir

en mars. Des consultations nationales et régionales relatives à l'APE sont en train d'être organisées dans la région.

La CAE se met d'accord sur une feuille de route pour les négociations APE

Lors d'une réunion à Nairobi tenue du 2 au 4 février, les négociateurs de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) se sont mis d'accord sur une feuille de route en vue de la négociation d'un APE CAE-UE complet en 2011. Cette feuille de route définit les priorités pour les négociations, telles que l'accès aux marchés, la coopération économique et au développement, l'agriculture et les questions liées au commerce, y compris le commerce des services, et fixe un calendrier de négociation. Des discussions régionales sont en train de se tenir à l'heure actuelle pour élaborer des stratégies visant à faire avancer le processus de négociation.

Report des négociations du groupe APE SADC-UE

Les négociations de haut niveau entre le groupe APE de la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'UE prévues pour fin février ont été reportées. La réponse de l'UE à la demande de la SADC concernant les concessions sur les tarifs douaniers (principalement vis à vis de l'accès aux marchés agricoles de l'Afrique du Sud), encore à l'étude au niveau de l'UE, est à l'origine de ce délai. Les négociations répondent de la logique de réciprocité ; l'UE doit par conséquent indiquer ses intérêts concernant un accès élargi aux marchés de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). Certaines sources indiquent la réponse et la contre-proposition de l'UE sont désormais attendues mi-mars.

En outre, des propositions sur les questions relatives au commerce et aux indications géographiques sont également en cours de préparation au niveau de l'UE pour examen par les négociateurs du groupe APE de la SADC. Celle-ci a indiqué qu'elle n'examinerait que des « accords de coopération » sur les questions liées au commerce comme l'investissement, la concurrence et les marchés, sans obligations juridiques ni engagement préalable de négocier celles-ci à l'avenir. Néanmoins, en ce qui concerne les indications géographiques, la CE souhaiterait que la SADC s'engage au delà de la simple coopération. Selon des sources régionales, cette position est susceptible de soulever un nouvel obstacle à la conclusion des négociations.

La SADC a indiqué qu'il lui faudrait un mois pour examiner les propositions de l'UE et préparer les négociations. En attendant, des négociations au niveau technique et senior sont provisoirement prévues au Lesotho dans la seconde partie du mois d'avril.

Les Caraïbes entament la libéralisation de leurs droits de douane

Les États du CARIFORUM ont entamé en janvier 2011 leur libéralisation douanière en vertu des dispositions de l'APE entre le CARIFORUM et l'UE.¹ La Guyane a été le premier pays des Caraïbes à prendre au mois de janvier les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre des réductions de droits de douane de l'APE, avec l'adoption par l'assemblée nationale guyanaise de l'Ordre 2011 des droits de douane (amendement) modifiant le code des douanes pour y incorporer le barème douanier de l'APE. Saint-Kitts-et-Nevis a également participé aux premières réductions de droits de douane au titre de l'APE. Selon le ministre jamaïcain des affaires étrangères et du commerce international, l'honorable Dr Kenneth Baugh, le projet de texte pour la révision des sections concernées du Code des douanes du pays est prêt et sera soumis au parlement après son examen.²

Lors de leur réunion des 25 et 26 février à Grand Anse, les chefs de gouvernement des Caraïbes ont pris note d'une perte d'élan dans le programme d'intégration régionale. Ils ont convenu de la nécessité de réévaluer les méthodes visant à déterminer les modalités de celle-ci, de façon à revigorer le projet d'intégration régionale.³ Les dirigeants se sont accordés sur la tenue d'une retraite avant leur prochaine réunion de juillet pour discuter de l'avenir de la CARICOM. Ils ont également réaffirmé l'importance de l'économie et du marché uniques de la CARICOM (CSME) en tant que plateforme pour l'organisation de la production et le développement de la compétitivité au niveau mondial. Le Conseil des Finances et de la Planification a été chargé d'examiner les éléments constitutionnels et d'émettre des recommandations concernant la faisabilité du calendrier de réalisation d'une économie unique.

La première réunion de la délégation européenne auprès du comité parlementaire CARIFORUM-UE s'est tenue à Bruxelles le 1er février. L'accord de partenariat économique Caraïbes-UE prévoit la création d'un comité parlementaire CARIFORUM-UE ayant pour principale responsabilité la surveillance de la mise en application et de la gestion de l'accord. Il peut solliciter de la part du Conseil paritaire CARIFORUM-UE toutes informations utiles concernant la mise en œuvre de l'accord et émettre des recommandations à l'intention de ce même Conseil, ainsi que du Comité conjoint CARIFORUM-UE pour le commerce et le développement. Les membres du Parlement européen ont reçu l'information que le président du Parlement européen avait écrit à l'ensemble des parlements des Caraïbes pour les inviter à désigner 15 représentants pour le Comité parlementaire paritaire (un par pays). Le président a également proposé que la première réunion conjointe ait lieu les 15 et 16 juin à Bruxelles.

Le Commissaire de l'UE au commerce, Karel De Gucht, a communiqué aux membres du parlement une synthèse des accomplissements témoignant de la mise en application des engagements d'accès aux marchés de l'UE et des points de blocage (incluant les retards du côté du CARIFORUM dans la nomination de leurs représentants au Comité paritaire du commerce et du développement) dans la mise en œuvre de l'APE Caraïbes-UE. Le Comité économique et social européen s'est également réuni le 1er février à Bruxelles pour discuter de la composition du Comité consultatif CARIFORUM-UE.⁴

Les États ACP du Pacifique visent la conclusion d'un APE d'ici fin 2011

Une réunion des ministres du commerce des pays ACP du Pacifique (PACPTMM), la première depuis juin 2009, s'est tenue à l'issue de la réunion des représentants du commerce à Apia les 3 et 4 février 2011. Elle avait pour objet d'examiner les progrès accomplis et de planifier les prochaines étapes des négociations APE.

Les participants ont examiné différentes questions, relatives entre autres aux offres d'accès aux marchés, aux principales questions en suspens ou litigieuses dans les négociations, aux règles d'origine dans le secteur de la pêche ainsi qu'à la coopération pour le développement. Après examen des négociations jusqu'à présent, les ministres ont convenu de poursuivre celles-ci ensemble en vue d'un APE complet avec l'UE. Ils ont adopté une Stratégie APE PACP 2011 définissant un certain nombre d'options et de stratégies, visant à conclure les négociations d'ici fin 2011. Bien que cette date paraisse ambitieuse aux yeux de certains observateurs⁵, elle permet d'insuffler un nouvel élan, avoue une source proche des négociations. Les États PACP ont convenu d'accorder la priorité aux activités et réunions liées à celles-ci plutôt qu'à d'autres négociations commerciales régionales.

Ce PACPTMM s'est tenu dans un contexte de controverse et d'allégations de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) mettant en cause la capacité du Secrétariat du Forum des îles du Pacifique (SFIP) à gérer le processus de négociation et les développements politiques régionaux. Inquiets du peu de progrès des négociations antérieures et des conflits d'intérêts possibles au sein du SFIP, certains PACP ont manifesté un manque de confiance croissant vis-à-vis du SFIP. Sa capacité à défendre les intérêts des 14 pays concernés, qui font également partie du groupe des 16 membres du Forum Pacifique est remise en cause.⁶ Le directeur du Forum avait en outre décidé en mai 2009 d'exclure Fidji des réunions du Forum, y compris des réunions ministérielles de l'APE PACP. Il s'agit de la principale raison pour laquelle le SFIP ne s'est pas réuni lors des réunions ministérielles des PACP

en 2010, conduisant à une proposition formelle de la PNG de transférer la gestion du processus des négociations APE et des ressources associées du Fonds de développement économique (FDE) au Bureau du Conseiller en chef du commerce (OCTA)⁷. Cette proposition n'a pas recueilli l'appui de tous les PACP, mais pourrait être examinée à l'occasion de la prochaine réunion des ministres du commerce des PACP le 19 juillet à Port Moresby. Craignant des retards supplémentaires dans les négociations APE, de nombreux PACP ont souhaité que d'autres aspects soient pris en compte et que toutes les parties concernées soient consultées sur cette proposition.

L'honorable Lisiate 'Aloveita 'Akolo, ministre de l'emploi, du commerce et des industries des Îles Tonga, a été nommé porte-parole en chef de l'APE pour les négociations des PACP avec l'UE⁸.

Auteurs

Melissa Julian est chargée de la gestion du savoir au centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM); Melissa Dalleau et Quentin de Roquefeuil sont respectivement chargée de mission et assistant de recherche à ECDPM.

Notes

- 1 Phasing of tariff liberalisation on European Union goods. JamaicaObserver. 26 janvier 2011. http://www.jamaicaobserver.com/columns/Phasing-of-tariff-liberalisation-on-European-Union-goods_8315707#ixzz1DPeRt7D8
- 2 Jamaica crafting project for Economic Partnership Agreement grant. Service d'information de la Jamaïque. 21 février 2011. www.jis.gov.jm/news/105-leads/26866
- 3 The Twenty-Second Inter-Sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community, 25-26 février 2011. http://www.caricom.org/jsp/communications/communiques/22inthgc_2011_communique.jsp
- 4 Voir ECDPM Talking Points blog pour plus d'informations concernant ces deux réunions.
- 5 EPA 2011 roadmap 'ambitious and unrealistic', Makereta Komai, http://www.pina.com.fj/?p=pa_cnews&m=read&o=323661844d4b700db4fd3b9508c88e&PHPSSESSIONID=226189d178cb35ccce359e838f3dd02e
- 6 Les 14 PACP plus l'Australie et la Nouvelle-Zélande.
- 7 PNG paper still on agenda on trade ministers meeting, Papua New Guinea Blog. Voir aussi: Letter from Suva, Anger over leaked paper, Laisa Taga, http://www.islandsbusiness.com/islands_business/index_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=19567/overrideSkinName=issueArticle-full.tpl
- 8 Tongan Minister new Pacific ACP Lead Spokesperson. Secrétariat du Forum des îles du Pacifique. 7 février 2011. <http://www.forumsec.org/pages.cfm/newsroom/press-statements/2011/tongan-minister-akolo-new-pacific-acp-lead-spokesperson.html>

Publié par

Le Centre international pour le commerce et le développement durable

Directeur Exécutif:
Ricardo Meléndez-Ortiz

Rédacteur:
Kiranne Guddoy

Additional Support:
Hannah English

Adresse:
7 Chemin de Balexert
1219 Genève, Suisse
Tél: (41-22) 917-8492
Fax: (41-22) 917-8093
Email : czaino@ictsd.ch
Web: www.ictsd.net

Centre européen de gestion des politiques de développement

Rédacteur:
Sanoussi Bilal

Adresse:
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht,
The Netherlands
Tél: (31-43) 3502 900
Fax: (31-43) 3502 902
Email: tni@ecdpm.org
Web: www.ecdpm.org

L'équipe de rédaction:
Melissa Dalleau
Quentin de Roquefeuil

Design:
Oleg Smerdov

Cette publication mensuelle est rendue possible grâce au soutien financier du Royaume Uni (DFID) et du Ministère des Affaires étrangères (DGIS) et des principaux donateurs d'ICTSD.

Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles d'ICTSD ou d'ECDPM.

Des extraits de ces articles peuvent être utilisés dans un but non commercial à condition d'en citer l'origine et les auteurs.

© Eclairage sur les Négociations

ISSN 1726-1511

Source des images:
istockphoto.com, sauf si spécifié autrement

Eclairage sur les Négociations

Calendrier et publications

ÉVÈNEMENTS ACP-UE

	Mars	28-1/4
2	Secrétariat ACP – Réunion spéciale du Comité des Ambassadeurs, Bruxelles (Belgique)	Comité conjoint de l'APE UE-CARIFORUM sur le commerce et le développement, Barbades (à confirmer)
2-4	Conférence UE-Îles du Pacifique sur le changement climatique, Vanuatu	30 Réunion de groupe de travail sur les perspectives d'avenir du groupe ACP, Bruxelles (Belgique)
3	Réunion des pays ACP avec les Hauts Représentants des Nations Unies sur les PMA et le SIDA, Bruxelles (Belgique)	31 Réunion ad hoc de la DG commerce – Commerce et PME, Bruxelles (Belgique)
14	Sommet annuel du tourisme des Caraïbes, Bruxelles (Belgique)	- Session de négociations techniques CAE-UE (lieu à confirmer)
14-17	23ème session de l'assemblée parlementaire des pays ACP et réunions intersession de l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, Bruxelles (Belgique)	Avril 4-5 APE Cariforum-UE : Les avantages pour votre entreprise – Séminaire, Port-of-Spain, Trinité-et-Tobago
22-24	Forum annuel de l'investissement du COMESA, Dubaï	11-15 Session de négociations techniques de l'Afrique centrale (lieu à confirmer)
25	Sommet de la SACU (Union douanière de l'Afrique australe), Cape Town (Afrique du Sud)	17-19 9ème forum annuel africain de l'investissement, Arusha (Tanzanie)
28	Sous-comité conjoint ACP-CE sur la coopération commerciale, Bruxelles (Belgique)	26-29 6ème réunion régionale de l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, Yaoundé (Cameroun)

-	Session de négociations techniques AfOA -UE, Bruxelles (Belgique)
-	Réunion des représentants techniques et officiels UE-SADC sur l'APE, Lesotho
-	Atelier régional du Pacifique sur les offres d'accès aux marchés et réunions des groupes de travail techniques sur l'APE (lieu à confirmer)
-	Réunion conjointe des ministres du commerce et de la pêche PACP (lieu à confirmer)
	Mai
11-19	21ème session de l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, Budapest (Hongrie)
	Juin
15-16	Comité parlementaire conjoint UE-CARIFORUM, Bruxelles (Belgique) (à confirmer)
15-24	Négociations techniques Afrique centrale-UE, Bruxelles (Belgique)
-	Session de négociation conjointe Pacifique-UE (lieu à confirmer)

OMC

	Mars
22	Comité du commerce et du développement – Session spéciale
24-25	Comité sur les barrières techniques au commerce
25	Organe de règlement des différends
30-31	Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires
31	Comité de l'agriculture
31	Comité du commerce et du développement
	Avril
5+7	Organe d'examen des politiques commerciales — Australie
7	Comité des règles d'origine
11	Atelier sur l' Aide pour le commerce
14	Comité sur l'accès aux marchés
27-29	Organe d'examen des politiques commerciales — Paraguay

Si vous souhaitez vous abonner à la version électronique d'Eclairage, rendez-vous sur : <http://ictsd.org/news/eclairage/>

Publications Retrouvez les documents sur www.acp-eu-trade.org/ressources

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant certains règlements relatifs à la politique commerciale commune en ce qui concerne les procédures d'adoption de certaines mesures, COM (2011) 0082 final.
Commission européenne, 7 mars 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011P0082:FR:HTML>

Communiqué de presse : 3070ème session du Conseil Agriculture et pêche. Conseil de l'Union européenne, 21 février 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/03&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Shoulder to shoulder: the European view of the transatlantic relationship and the state of the WTO. discours du Commissaire de l'UE au commerce Karel De Gucht à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 21 février 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPE/ECH/11/1114&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

Vers un agenda commun de l'agriculture et de l'aide pour le commerce pour la gestion durable des terres (GDT) : L'expérience du Mali. Eleonora Canigani, Mécanisme Mondial, 17 février 2011, <http://global-mechanism.org>

Décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les États du Pacifique, d'autre part (2011/144/UE). 15 février 2011, <http://consilium.europa.eu>

Geographical Indications, in situ conservation and traditional knowledge. Jorge Larson Guerra, Projet de l'ICTSD sur les ressources génétiques, 11 février 2011, www.ictsd.org

EU and Central African negotiators discuss the way forward in Economic Partnership Agreement's talks. DG commerce, EPA News - weekly digest, 9 février 2011, <http://trade.ec.europa.eu>

International responsibility of the Common Agriculture Policy. Aprodev, « lobby brief » sur la réforme 2013 de la PAC européenne, 8 février 2011, www.aprodev.eu

Clarification on the process of the review of the SACU revenue sharing agreement. Communiqué de presse du secrétariat de la SACU, 7 février 2011, www.sacu.int

Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2 février 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011P0025:FR:HTML>

Shopping for raw materials: Should Africa be worried about EU raw materials Initiative? Isabelle Ramdoo, Centre européen de gestion des politiques de développement, discussion paper 105, février 2011, www.ecdp.org

Africa in international trade negotiations: A critique of African common positions. Siphamandla Zondi, projet de publication présenté au séminaire BIAS/Chatham House à Londres, 1er février 2011, www.open.ac.uk

African activism in the WTO: How effective diplomatic agency can (sometimes) overcome structural power constraints in the global trade regime. Donna Lee, projet de publication présenté au séminaire BIAS/Chatham House à Londres, 1er février 2011, www.open.ac.uk

Changes in the terms of trade and sectoral reallocation of labor: The case of Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago. Talan Iscan, Andrew Powell, Alessandro Rebucci, document présenté à la conférence « Options for the Caribbean after the global financial crisis » à Bridgetown, Barbades, 27-28 janvier 2011, www.imf.org

Agenda des négociations APE (1er semestre 2011). DG au commerce de la Commission européenne, 28 janvier 2011, <http://ec.europa.eu/trade>

EU – APE Pacific provisoire approuvé par le Parlement Européen. DG trade EPA News - weekly digest, 19 janvier 2011, <http://ec.europa.eu/trade>

Public health related TRIPS-plus provisions in bilateral trade agreements. Mohammed K El Said, ICTSD et WHO ; « Policy Guide for negotiators and implementers in the WHO Eastern Mediterranean Region », 17 janvier 2011, www.ictsd.org

Structural Change, Global Imbalances, and Employment in the Least Developed Countries. Jörg Mayer, policy brief, 1er janvier 2011, http://ictsd.org/downloads/2011/01/j_mayer_pn_2.pdf

The Doha round: setting a deadline, defining a final deal. Jagdish Bhagwati, Peter Sutherland & Al, rapport provisoire du groupe des experts commerciaux de haut-niveau, janvier 2011, www.number10.gov.uk

Benefiting the Resource Rich: How Can International Development Policy Help Tame the Resource Curse? Goril Havro, Javier Santiso, document de travail de l'IDS WORKING PAPER 355, janvier 2011, www.ids.ac.uk

Rapport 2011 sur les obstacles au commerce et à l'investissement - Faire participer nos partenaires économiques stratégiques à

l'amélioration de l'accès au marché : Priorités d'action pour la levée des barrières commerciales. Commission européenne, <http://ec.europa.eu>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0114:FIN:FR:DOC>

Reform of the EU CAP and its implications for the ACP: An interview with HE Dr Patrick I. Gomes, Guyana's Brussels-based Ambassador to the EU, and Chair of the ACP Committee of Ambassadors. CTA, 20 décembre 2010, www.cta.int

Assessing China's Role in Foreign Direct Investment in Southern Africa. Sanne van der Lugt, Victoria Hamblin, Meryl Burgees, Elizabeth Schicklering, Center for Chinese Studies and Oxfam Hong Kong, www.ccs.org.za

New Growth Drivers for Low-Income Countries: The Role of BRICS, IMF. Prepared by the Strategy, Policy, and Reviews Department. (In collaboration with the African Department), www.imf.org

Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements. Kevin Gallagher, G-24 Discussion Paper Series, 1 May 2010, www.unctad.org

African Shenzhen: China's special economic zones in Africa. Deborah Brautigam, Tang Xiaoyang, Journal of Modern African Studies, 49, 1 (2011) pp.27-54, <http://journals.cambridge.org>

Whither Africa? Shimelese Ali, Uri Dadush, Carnegie Endowment for International Peace, www.carnegieendowment.org

The Raw Materials Race: How the EU uses trade agreements to grab resources in Africa. Karin Gregow, Global Studies report 36, www.forumsyd.org