

Préparer les pays africains à tirer avantage des négociations commerciales internationales permanentes et des accords complexes

Bonapas ONGUGLO, Aimé MURIGANDÉ

et

Emily MBURU*

Résumé

Depuis le milieu des années 90, le système commercial international se fonde en permanence sur la négociation d'accords commerciaux, leur application, et l'ajustement politique et structurel indispensable pour en tirer les bénéfices. À la suite de la création de l'OMC, les accords commerciaux régionaux se sont multipliés, élargis et approfondis, au point que les pays africains sont engagés en permanence dans des négociations commerciales. Or au plan institutionnel, humain, financier et économique, la plupart de ces pays n'ont pas les capacités requises pour mener à temps plein de telles négociations. Il est donc urgent de renforcer ces capacités au moyen d'une aide globale – aide à la négociation, à la mise en œuvre et à l'ajustement –, afin que l'Afrique contribue efficacement à élaborer les négociations commerciales et tire avantage des accords qui en résultent. L'aide pour le commerce doit s'appuyer sur les dispositifs et les expériences existants, afin d'éviter les coûts de démarrage superflus et les activités redondantes. Cela inclut les dispositifs liés aux programmes axés sur l'Afrique, tels que le Programme de renforcement des capacités commerciales pour les pays de l'Afrique subsaharienne, et le Programme intégré conjoint d'assistance technique aux pays africains (JITAP).

* Bonapas Onguglo, haut responsable des affaires économiques, Aimé Murigandé, responsable des affaires économiques et Emily Mburu, experte commerciale, travaillent pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) à Genève, en Suisse. Les opinions exprimées dans le présent article sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Secrétariat de la CNUCED et de ses États membres. Vous pouvez contacter les auteurs aux adresses suivantes : bonapas.onguglo@unctad.org, aime.murigand@unctad.org et emily.mburu@unctad.org

1. Introduction

Le développement du commerce implique aujourd'hui l'aide au renforcement de capacités d'un nouvel ordre : la gestion des négociations commerciales multilatérales au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mise en œuvre et ajustement compris, et des accords commerciaux bilatéraux, régionaux et interrégionaux. Auparavant, de nombreuses organisations internationales spécialisées dans le commerce, ainsi que les pays en développement bénéficiaires, prévoyaient surtout des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités commerciales ; rares étaient les acteurs qui mettaient l'accent sur l'appui aux négociations commerciales. La situation a changé, à mesure que les négociations commerciales prenaient de l'ampleur sous l'effet de la création de l'OMC en 1995, avec le principe de l'engagement unique, du lancement du Cycle de Doha de l'OMC en 2001 dans le cadre de l'engagement unique, du nombre croissant de pays membres de l'OMC et de pays en développement candidats à l'adhésion à l'OMC, et de la multiplication parallèle de négociations d'accords commerciaux bilatéraux, interrégionaux et régionaux (ACR). La participation des pays africains aux négociations et accords commerciaux constitue la clef de voûte de toutes leurs stratégies de développement, qu'elles visent à réduire la pauvreté, créer des emplois, améliorer les moyens de subsistance, ou renforcer l'accès des citoyens à des biens et services de base améliorés. Cela présuppose une insertion effective et fructueuse dans un système commercial international qui inclut l'intégration intra-africaine, les échanges et la coopération économique Sud-Sud, les accords commerciaux Nord-Sud, et le système commercial multilatéral.

Le renforcement des capacités en matière de négociations commerciales, de mise en œuvre et d'ajustement, est essentiel pour qu'un pays puisse tirer avantage des accords commerciaux. Ces derniers doivent tenir compte – de par leur contenu – de la situation du pays au plan commercial, même s'il est clair que toute négociation exige un compromis entre les parties contractantes. Les capacités humaines et institutionnelles requises peuvent être renforcées au moyen des ressources locales et de l'aide internationale pour le commerce. Une telle aide joue un rôle crucial dans de nombreux pays africains, car les ministères du Commerce sont souvent pauvrement dotés en ressources et en infrastructures. En outre, de nombreux gouvernements tendent à considérer le commerce international comme une question complexe, qui relève du seul ministère du Commerce. Or le développement de la plupart des pays africains dépend de leur participation au commerce international, les échanges intervenant pour une grande part – et une part croissante – de leur produit intérieur brut (PIB). Tous les gouvernements devraient donc se tourner vers le commerce international, et pas seulement vers l'aide internationale au développement, et le placer au premier rang de leurs priorités stratégiques. Dans cette optique, il convient d'examiner les facteurs favorables et défavorables au développement des capacités commerciales. Il importe également que la communauté internationale qui apporte l'aide pour le commerce aux pays

africains étudie leurs besoins et leurs demandes réels, afin d'offrir dans le long terme un appui utile au renforcement de capacités durables et des institutions.

Dans cette perspective, le présent document décrit l'offre et la demande d'assistance aux négociations et aux accords commerciaux internationaux *du point de vue des pays africains*. La section I traite des questions relatives aux négociations et aux accords commerciaux qui sont au cœur du système commercial international, et se complexifient chaque jour davantage. Les pays africains participent à un grand nombre de ces négociations et accords commerciaux, dans l'attente d'obtenir des gains tangibles en matière de développement. Conjointement ou individuellement, ils ne cessent d'exprimer et de renforcer leur demande dans ce sens. La section II présente et identifie les domaines dans lesquels les pays africains ont besoin d'une assistance technique. Elle se penche sur les différents aspects tangibles et intangibles du développement du commerce. S'agissant de l'offre d'assistance commerciale, la section III décrit deux expériences concrètes de programmes régionaux de renforcement des capacités commerciales des pays africains : le Programme de renforcement des capacités commerciales en Afrique, et le Programme intégré conjoint d'assistance technique aux pays africains (JITAP). Ces deux expériences montrent la difficulté de renforcer les capacités humaines, institutionnelles et entrepreneuriales liées au commerce dans les pays africains. La section qui conclut le présent document plaide pour que la coopération internationale en faveur du développement prévoit une offre d'assistance commerciale constante, inscrite dans le long terme, et renforce notamment l'initiative Aide pour le commerce. Cette initiative figure parmi les principaux consensus dégagés par la communauté internationale (voir l'encadré 1) ; sa

Encadré 1. Aide pour le commerce :
Document final du Sommet mondial de 2005 et Déclaration ministérielle
à l'issue de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC

« Nous sommes résolus à favoriser et à promouvoir un accroissement de l'aide pour renforcer les capacités des pays en développement en matière de production et d'échanges commerciaux, ainsi qu'à prendre d'autres mesures dans ce sens, et nous félicitons de l'appui considérable déjà fourni. » (Document final du Sommet mondial de 2005, paragraphe 30).

« ...L'Aide pour le commerce devrait viser à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords sur l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce. L'Aide pour le commerce ne peut pas se substituer aux avantages en matière de développement qui résulteront d'une conclusion positive du PDD, en particulier sur l'accès aux marchés. Toutefois, elle peut utilement compléter le PDD... (Déclaration de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, paragraphe 57).

mise en œuvre efficace, en faveur d'autant de pays africains que possible, constitue un enjeu tant immédiat que prospectif. Pour le relever, l'aide internationale doit couvrir les domaines clés dans lesquels les capacités doivent être renforcées, et combiner des dispositifs de financement et de livraison de l'aide qui impliquent à la fois les pays (fourniture d'aide nationale et régionale) et les organismes internationaux de développement (fourniture d'aide multilatérale), en exploitant les structures et les dispositifs existants.

2. Facteurs contribuant à l'accroissement de la demande

Depuis le milieu des années 90, la demande et la fourniture d'assistance commerciale se sont amplifiées au point de devenir une énorme industrie mondiale, qui répond aux nécessités de mettre en œuvre des négociations ou des accords commerciaux, d'adhérer à l'OMC, d'utiliser les instruments de défense commerciale (comme les mesures antidumping) et de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC (en tant que plaignant ou défendeur). Cette situation est le résultat direct de *négociations et d'accords commerciaux permanents sur des questions commerciales complexes*, qu'il s'agisse de questions frontalières traditionnelles (comme les droits de douane) ou de questions intérieures qui se multiplient (comme la propriété intellectuelle, les investissements ou les subventions). Cet essor de négociations commerciales permanentes provient des *négociations et accords parallèles de l'OMC au plan multilatéral et aux plans régional et bilatéral*, et de la *maturité et de l'expérience grandissantes des pays en développement en matière de mise en œuvre des accords commerciaux existants*, qui ont donné naissance à de nouveaux problèmes (menant, par exemple, à des conflits commerciaux ou à la non-application d'accords, en raison d'un manque de ressources).

Cet état constant de négociations commerciales internationales fait suite à *la conclusion du Cycle d'Uruguay de négociations commerciales multilatérales, à la naissance de l'OMC en 1995 et aux négociations subséquentes au sein de cette organisation*, tandis que parallèlement, des négociations commerciales réciproques s'intensifiaient à l'échelle bilatérale et régionale, y compris sur une base Nord-Sud. Lors des pourparlers du Cycle d'Uruguay, les pays africains n'ont quasiment pas pu apporter leur pierre à l'édifice, en raison de capacités insuffisantes. Depuis l'établissement de l'OMC, la participation de l'Afrique est en voie de s'améliorer. À présent, la plupart des pays africains et leurs citoyens prennent la pleine mesure de la nécessité de s'intégrer dans l'économie mondiale et dans le système commercial multilatéral, notamment en s'investissant efficacement dans les accords et négociations de l'OMC.

La création de l'OMC, en tant qu'espace constant de négociations commerciales, n'a fait qu'accentuer les problèmes des pays africains, en particulier ceux qui n'étaient pas représentés à Genève. Comme l'a mentionné l'ancien

Secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero¹, « *Compte tenu de l'ampleur des obligations multilatérales, de la complexité technique et du seul volume des questions traitées, de la charge de travail écrasante à laquelle les délégations de Genève sont soumises, et du fardeau administratif imposé aux capitales, la plupart des pays en développement n'ont pas les moyens de participer au système, encore moins de contribuer à construire son avenir* ». Immédiatement après la création de l'OMC et le début de la mise en œuvre de ses accords, les membres de l'Organisation ont continué de négocier sur les programmes intégrés concernant l'agriculture et les services. Ces programmes ont été insérés dans le Cycle complet de négociations commerciales de Doha lancé en 2001, qui concerne aujourd'hui les quelque 150 membres de l'OMC.

Dans le cadre du Cycle de Doha, des difficultés majeures apparaissent, car les pays ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités de libéralisation des échanges et sur le traitement spécial et différencié (des pays en développement), en vue de l'accès aux marchés des produits agricoles et non agricoles, et des services. Des divergences tout aussi importantes émergent par rapport aux questions de développement et aux négociations sur les règles. Les négociations de Doha en cours donnent lieu à une demande croissante d'assistance commerciale de la part des pays africains, désireux de gérer et d'améliorer efficacement leur contribution. De plus, des incertitudes surgissent quant à la conclusion des négociations prévue pour décembre 2007, et elles pourraient se poursuivre jusqu'à la fin de la décennie². Durant cette période qui constitue peut-être l'avant-dernière phase des négociations, on assiste – et cela va continuer – à des négociations formelles et informelles de plus en plus serrées, entre certains membres ou l'ensemble des membres, pour tenter de sortir de cette impasse. Cette situation ne fait que renforcer les besoins et la demande d'assistance des pays africains en matière de négociations commerciales, qui souhaitent que leurs intérêts soient pris en compte et non négligés dans cette course aux négociations. Une fois les négociations de Doha achevées (voir l'encadré 2), les pays africains devront continuer de se préparer à participer aux négociations et à mettre en œuvre les nouveaux accords. Il faudra continuer de les soutenir dans cette voie (négociations, mise en œuvre et ajustement).

La *mise en œuvre des accords* issus de la multiplication des négociations, tels que les accords actuels de l'OMC et les ACR existants en faveur du libre-échange et d'unions douanières, est aujourd'hui un problème crucial pour les pays africains et, partant, un autre motif de demande d'assistance

1. Problème soulevé par le Secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero, « Positive Agenda and Future Trade Negotiations » (Programme positif et futures négociations commerciales), Nations Unies, 2000.
2. La CNUCED a préparé un rapport détaillant les questions clés des négociations de Doha qui ont découlé de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC. Voir le rapport de la CNUCED « Examen des faits nouveaux et des questions se rapportant au programme de travail de l'après-Doha qui revêtent un intérêt particulier pour les pays en développement » (TD/B/53/5, 2 août 2006). Voir également le Rapport sur le commerce et le développement 2006 de la CNUCED (chapitre IV) : UNCTAD/TDR/2006, n° de vente : F.06.II.D.6.

Encadré 2. Options possibles pour achever le Cycle de Doha

Les options disponibles pour achever les négociations de Doha peuvent inclure les dispositions suivantes :

- 1) Recourir plus intensément et plus largement au processus multilatéral de Genève, afin que les négociations du Programme de Doha produisent des résultats et reflètent des ambitions propres à répondre aux principaux intérêts de tous les membres, en particulier les pays en développement, conformément aux termes de la Déclaration ministérielle de Doha de 2001.
- 2) Un nombre limité de membres de l'OMC, dont ses principaux acteurs (le G6, le G4 ou toute autre configuration), notamment le Brésil, l'Union européenne, l'Inde, le Japon et les États-Unis, pourraient tenter de dégager un accord consensuel sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles ; cela permettrait de sauver l'ensemble du Cycle de Doha et de le hisser au final à la hauteur des ambitions exprimées dans la Déclaration ministérielle de Doha de 2001.
- 3) Restreindre l'ordre du jour des négociations à certains domaines, dont principalement l'accès aux marchés, afin d'obtenir sur ces points les résultats d'un Doha « allégé », dont les ambitions seraient revues à la baisse. Cela pourrait s'accompagner d'un programme intégré pour négocier sur les autres questions (les règles, etc.) à traiter après achèvement des négociations, dans le cadre du programme de travail ordinaire de l'OMC.
- 4) Les membres de l'OMC pourraient demander au Directeur général de l'Organisation d'ébaucher de sa propre autorité une proposition transactionnelle sur l'intégralité du programme de travail de Doha ou sur la formule « allégée » de Doha, et de la soumettre à leur examen.
- 5) Prolonger l'ensemble des négociations de plusieurs années, afin que toutes les questions incluses dans le Programme de Doha pour le développement soient traitées en profondeur.
- 6) Suspendre les négociations indéfiniment jusqu'à ce que le climat soit plus propice, et dans l'intervalle, se concentrer sur la mise en œuvre des accords actuels de l'OMC et traiter d'autres questions urgentes telles que la réforme des institutions de l'OMC.

commerciale. Des questions et des préoccupations ont été émises sur ce thème dans l'enceinte de l'OMC, en particulier par les pays africains ; pour l'heure, les négociations de Doha n'ont proposé aucune solution effective. Ont été évoquées des capacités insuffisantes pour mettre en œuvre les accords commerciaux et en tirer avantage, le caractère non obligatoire des dispositions préconisant l'apport d'une assistance technique dans les accords existants de l'OMC, et donc la non-application de ces dispositions. Les pays africains attendent donc une assistance relative au commerce spécifiquement axée sur la mise en œuvre des accords commerciaux, dont certains ont une forte intensité de capital, comme l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC). Ils tentent également d'identifier et de corriger les déficiences dans les accords de l'OMC qui entravent la mise en œuvre d'accords commerciaux par les pays en développement.

Ces questions et préoccupations relatives à la mise en œuvre ont été formulées lors de la première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996, et elles ont contribué à l'échec de la Conférence de l'OMC de Seattle, en 1999. Dans le même sens, les pays en développement les placent au premier rang des négociations de Doha, et les mettent en avant lors de toute négociation commerciale. Ainsi, le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) désigne l'appui à l'ajustement commercial comme l'un des pivots des accords de partenariats économiques (APE) qu'ils négocient actuellement avec l'UE, et exige qu'il soit spécifique des APE et s'ajoute à l'aide au développement de l'UE.

Dans le même temps, certains pays poursuivaient les négociations en vue d'adhérer à l'OMC. Au milieu de l'année 2006, 21 pays ou territoires douaniers se sont joints à l'OMC, et 30 ont atteint diverses étapes des négociations en vue de leur entrée à l'OMC³. Ils continueront d'avoir des besoins de soutien importants en matière de négociations commerciales, ce qui renforcera la demande d'assistance commerciale. Plusieurs de ces pays sont africains, comme l'Algérie, le Cap-Vert, l'Éthiopie, la Jamahiriya arabe libyenne et le Soudan, et ils requièrent une assistance commerciale relative à différents aspects de l'adhésion à l'OMC. Une fois membres de l'Organisation, ces pays devront être aidés pour mettre en œuvre les accords de l'OMC, comme l'a montré l'expérience des pays récemment admis. Leurs besoins et la demande d'un appui postérieur à l'adhésion s'accroîtront également ; les nouveaux membres de l'OMC font des demandes dans ce sens.

Aux plans bilatéral, régional et interrégional, près de 200 accords commerciaux réciproques sont opérationnels (dont 180 notifiés à l'OMC, et plusieurs autres opérationnels non encore notifiés⁴), et de nombreux autres sont en cours de négociation ; le nombre d'ACR opérationnels pourrait doubler et passer à 400 d'ici à 2010⁵. Selon toute probabilité, les négociations commerciales vont donc s'intensifier entre les pays aux plans bilatéral, régional et interrégional, ce qui constituera un moteur majeur des demandes d'assistance commerciale. Lorsque ces accords seront conclus, les besoins augmenteront par rapport à la mise en œuvre et à l'ajustement requis, pour respecter les obligations et tirer les avantages possibles. Les pays africains participent à un grand nombre de ces négociations et accords ACR. En Afrique, les communautés économiques régionales lancent des négociations commerciales pour consolider les accords de libre-échange des marchandises et d'union douanière, négocier des accords de services, et harmoniser les mesures de réglementation portant sur les investissements et la concurrence.

3. Le rapport de la CNUCED sur les pays les moins avancés en 1998 – Least Developed Country report 1998 (UNCTAD/LDC/1998, n° de vente : E.98.II.D.2) – fournit une analyse pertinente des besoins liés à la mise en œuvre des accords et aux questions d'adhésion à l'OMC pour les PMA.

4. Site web de l'OMC (www.wto.org), *Trade topics : Regional Trade Agreements : Facts and Figures* (Domaines : Accords commerciaux régionaux : Faits et chiffres).

5. Déclaration de M. Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, devant la Confédération des industries indiennes, à Bangalore le 17 janvier 2007.

Ces négociations sont entreprises par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). À l'échelle du continent, l'Union africaine poursuit la mise en place la Communauté économique africaine mandatée par les chefs d'État et de gouvernement africains. Outre les discussions sur les termes instituant cette communauté continentale, les négociations en cours visent principalement à assurer sa complémentarité avec les communautés économiques régionales existantes.

À l'extérieur du continent, les pays africains sont actuellement en phase de négociation à propos des APE. Ces négociations approfondies traitent à la fois de l'ampleur, du champ d'application, de l'importance des engagements et du nombre de pays concernés par les APE. Ces accords concerneront le commerce des marchandises, des services, et certains points de réglementation ; ils sont considérés comme des accords de commerce réciproques et rassemblent 25 États membres de l'UE et 78 États ACP. Les pays africains souhaitent renforcer leur contribution quant aux APE négociés. Sur six APE régionaux qui pourraient être constitués, quatre incluront des pays africains. Les négociations en vue des APE ont débuté en septembre 2002 et devraient s'achever à la fin de 2007. Il est attendu que les APE entreront en vigueur au début de 2008 ; lorsqu'ils seront opérationnels, les pays africains seront tenus de les mettre en œuvre et tenteront d'en tirer tous les avantages possibles. Les pays africains doivent également répondre à des propositions d'accord de libre-échange avec les États-Unis, au titre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (AGOA). Les bénéficiaires de cette loi disposent d'un accès préférentiel au marché des États-Unis, et pourraient donc être invités à négocier des relations commerciales réciproques plus contraignantes avec les États-Unis.

En 2004, les pays africains ont également entamé le troisième cycle de négociations relatif au Système global de préférences commerciales entre pays en développement (GSTP). Les négociations de Sao Paulo devraient s'achever d'ici à la fin de 2007, et le système devrait se renforcer en nombre d'adhérents et en termes de préférences commerciales. Des négociations intergroupes sur le libre-échange se tiennent également, par exemple entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud (IBSA) qui envisagent une coopération commerciale trilatérale, tout comme des négociations entre différents groupements déjà établis, tels que l'Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC), le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et la CDA. Ces négociations et accords commerciaux Sud-Sud constituent un autre front sur lequel le capital de négociation des pays africains est attendu.

Le nombre de négociations et d'accords commerciaux impliquant les pays africains n'a cessé d'augmenter avec la création de l'OMC, qui fournit un cadre à la poursuite continue de négociations, le Cycle de Doha, les APE, la

coopération interrégionale Sud-Sud, sans compter les processus réaménagés d'intégration régionale et continentale, sous l'égide de la nouvelle Union africaine. Cela renforce concomitamment les complexités et les enjeux qui entrent en œuvre ; au-delà de la réduction progressive et de l'élimination des obstacles frontaliers (comme les barrières douanières pour les marchandises), s'ajoutent aujourd'hui des questions intrafrontalières de réglementation : réglementation des échanges de services, des droits de propriété intellectuelle, des normes des produits ou de l'environnement, de la facilitation des échanges et des obstacles non tarifaires. Les APE portent également sur de nouveaux domaines commerciaux, tels que la concurrence, les investissements et les marchés publics.

L'essor des négociations sur les ACR pose également des *questions complexes de cohérence et de complémentarité entre régionalisme et multilatéralisme* : ces deux concepts ne doivent pas s'opposer, mais se renforcer et s'améliorer mutuellement⁶. Le problème a plusieurs facettes, dont en premier lieu, la compatibilité des ACR émergents avec l'OMC et le système commercial multilatéral. Les règles de l'OMC énoncent que ses membres peuvent adopter des ACR, sous réserve qu'ils respectent certaines conditions (ambiguës) spécifiées dans l'article XXIV du GATT sur les accords impliquant des pays développés, et dans sa Clause d'habilitation de 1979 en faveur des pays en développement. Le respect de ces conditions permet d'assurer la compatibilité des ACR avec l'OMC, et donc leur complémentarité avec le système commercial multilatéral. L'existence de telles clauses est nécessaire depuis l'établissement du GATT en 1947, mais ce besoin devient de plus en plus pressant depuis la création de l'OMC et la prolifération parallèle des ACR. Les négociations du Programme de Doha ouvrent la voie pour améliorer les règles qui affectent les ACR : elles visent à renforcer la supériorité des règles du système commercial multilatéral sur les ACR, mais aussi leur dimension « développement ». Ces négociations poussent elles aussi les acteurs africains des ACR à demander une assistance commerciale.

En second lieu, la cohérence des ACR est mise en cause par un phénomène croissant, le fait que les pays fassent partie de plusieurs ACR. À l'intérieur de l'Afrique, par exemple, la conclusion de multiples ACR – dont les fonctions se chevauchent souvent – place certains pays dans une situation difficile qu'ils tentent de gérer au mieux : des charges financières lourdes (frais d'adhésion, financement des secrétariats, autofinancement de leur participation aux réunions), un fardeau administratif (régimes commerciaux et règles d'origine multiples), et des obligations de mise en œuvre complexes pour les citoyens et les négociants, qui sont censés profiter de ces accords au plan économique et commercial. Il importe de rationaliser cette situation avec le concours de la Communauté économique africaine qui est en voie d'établissement. Il importe également de réglementer les négociations des APE avec

6. Pour une analyse complète de ces questions, voir Mina Mashayekhi et Taisuke Iro (éditeurs), « Multilateralism and regionalism : The new interface », Genève, 2005 (UNCTAD/DITC/TNCD/2004/7).

**Tableau 1. PIB et exportations de biens et services, 1995 et 2004
(millions de dollars des États-Unis)**

PIB		Exportations totales		Export. de biens		Export. de services	
Afrique							
1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
512 284	792 978	133 314	284 905	107 701	231 332	25 613	53 573
Pays en développement							
5 648 604	8 407 575	1 710 593	3 598 982	1 425 588	3 090 696	285 005	508 286
Pays développés							
23 169 039	31 618 131	4 540 175	7 401 395	3 607 752	5 716 155	932 423	1 685 240
Monde							
29 418 298	40 960 425	6 406 904	11 416 838	5 168 506	9 167 120	1 238 398	2 249 718

Source : statistiques de la CNUCED

l'UE, en sorte qu'un pays ne puisse pas signer deux APE différents et qu'à cette fin, il soit tenu de confirmer son appartenance à une seule communauté économique régionale en Afrique ou à un type d'APE.

Les pays africains réclament également un soutien en matière de négociations commerciales, car le commerce international s'assimile de plus en plus à un fer de lance de la croissance et du développement ; il prend une part importante, voire grandissante pour certains pays, dans la création des richesses nationales. En 2004 par exemple, la part des exportations de biens et services dans les PIB avoisinait globalement 28 % dans le monde, 23 % dans les pays développés, et 43 % dans les pays en développement. En 2004, cette proportion atteignait 36 % pour les pays africains, contre 26 % en 1995 (voir le tableau 1). Ces dernières années, la contribution du commerce international dans la création des richesses nationales n'a cessé d'augmenter, en Afrique comme dans d'autres pays en développement. Malgré cela, la participation des pays africains au commerce international, bien que fortement stimulée en partie par l'envolée récente des prix des produits de base, demeure très faible : en 2004, leur part globale dans les échanges mondiaux de biens et services ne dépassait pas 2,5 %. Par conséquent, des efforts de réforme et de libéralisation des échanges doivent être déployés pour soutenir une intégration du commerce qui servira au mieux les intérêts de l'Afrique et ses stratégies globales de développement et de réduction de la pauvreté. La prise en compte du commerce dans les plans nationaux de développement, y compris les stratégies de réduction de la pauvreté, doit représenter un objectif clé que les pays africains s'appliqueront à atteindre et à mettre en œuvre.

L'accent qui est mis sur le rôle du commerce dans le développement transparaît, par exemple, dans le document final du Sommet du Millénaire de l'ONU de 2000⁷ qui a donné naissance aux objectifs du Millénaire pour le développement, le document final du Sommet mondial de 2005⁸, la Déclara-

7. Document de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/55/2.

8. Document de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/60/1.

tion ministérielle de l'OMC, Doha, 2001⁹, et le Consensus de Monterrey sur le financement du développement. Malgré cette prise de conscience, de nombreux pays africains n'ont pas entrepris d'élaborer dans ce sens à l'échelle nationale des stratégies et des instruments efficaces pour renforcer leurs capacités de produire et d'exporter de façon compétitive sur les marchés internationaux. L'intégration du commerce dans les politiques nationales – stratégies de réduction de la pauvreté ou stratégies nationales de développement – devient donc l'un des principaux objectifs de l'assistance commerciale.

Les négociations commerciales complexes, permanentes et parallèles se multiplient, et engendrent des exigences corollaires de mise en œuvre et d'ajustement une fois les accords conclus. Soucieux d'y faire face, les pays africains accentuent la demande de renforcement de leurs capacités ; ils souhaitent tirer pleinement avantage des nouvelles opportunités, et les transformer en gains pour le développement. La plupart d'entre eux ne disposent pas des ressources humaines, institutionnelles, administratives et financières qui leur permettraient de gérer efficacement ces négociations et ces accords, et de mettre sur pied des politiques commerciales solides. Dans de nombreux pays africains, par exemple, le ministère du Commerce et de l'Industrie, qui est l'autorité responsable des négociations commerciales, ne bénéficie pas d'un statut très important à l'échelon gouvernemental, et n'est pas inclus dans les organes de coordination du gouvernement central. Dans ces conditions, il tend à avoir un maigre budget, des effectifs insuffisants et dépourvus des compétences requises dans toute négociation commerciale, et il lui est très difficile de promouvoir ses priorités dans la politique globale et les processus de planification du gouvernement. Dans certains cas, il n'intervient même pas dans la politique tarifaire (qui demeure l'apanage de l'autorité chargée de la gestion des recettes publiques). En outre, ces ministères n'ont pas les moyens de dépêcher des représentants dans les grandes métropoles où sont menées à bien les négociations internationales (Genève, Bruxelles etc.) ; leur personnel a déjà bien du mal à remplir toutes les missions qui lui incombent. On observe par ailleurs un taux de mobilité très important au sein de ces ministères, les employés passant fréquemment d'une fonction ou d'une organisation à une autre. L'intégration du commerce est censée remédier à ces déficiences.

De plus, dans de nombreux pays africains, les négociations et les accords commerciaux internationaux constituent des domaines relativement nouveaux, que les universités et les instituts de recherche locaux commencent à peine à aborder et à intégrer dans leurs programmes. Par exemple, la connaissance et la compréhension de la libéralisation des services et du commerce restent limitées dans la plupart des pays en développement. En Afrique, des études d'évaluation des services commencent tout juste à être lancées, afin de déterminer l'apport spécifique des services, les réglementations en place relatives aux services, et les secteurs de développement futur et de libéralisation possible qui pourraient stimuler la concurrence, et améliorer l'accès de la

9. Document de l'OMC WT/MIN(01)/DEC/1.

population aux services vitaux (tels que l'éducation, la santé, l'eau)¹⁰. Il existe donc des capacités analytiques endogènes à renforcer aux plans national et régional, pour constituer un réservoir de ressources humaines compétentes, rompues aux techniques de négociation commerciale, et compétentes pour élaborer, mettre en œuvre et ajuster des politiques commerciales.

3. Domaines des besoins d'assistance commerciale

Dans ce contexte complexe de négociation d'accords commerciaux multiples, de mise en œuvre et d'ajustement, joint aux faibles capacités humaines, institutionnelles, analytiques, financières et administratives des pays africains, ces derniers comptent nécessairement sur l'assistance technique des organisations internationales. Ils souhaitent en effet créer et renforcer leurs capacités, afin de prendre une part active aux négociations commerciales et d'élaborer un programme et des objectifs favorables à leurs intérêts en matière de commerce et de développement. Dans le cadre de Doha, la livraison d'une assistance technique est donc considérée comme indissociable du développement, et comme un préalable aux multiples négociations ou accords (par exemple, les négociations sur les services). Des dispositions similaires, qui prévoient une assistance technique, notamment pour évaluer l'impact des accords commerciaux, ont été incluses dans les négociations d'ACR telles que les négociations des APE entre les pays ACP et l'UE.

Les pays africains qui participent à plusieurs négociations et accords commerciaux accomplissent ou doivent accomplir des missions ardues, exigeant une assistance technique permanente : préparation aux négociations, participation aux négociations et aux phases postérieures (gestion de conflits commerciaux, respect d'obligations liées à l'adhésion à l'OMC), mise en œuvre des résultats conclus (dont de nouvelles lois ou de nouveaux amendements) et ajustement (des politiques et des institutions) à ces résultats, et construction d'une offre compétitive et de stratégies d'exportation, afin de tirer avantage des opportunités commerciales naissantes. L'ancien ministre zambien du Commerce, Dipak Patel, avait réparti ces capacités dans trois domaines, la capacité de négocier des accords commerciaux, la capacité de les mettre en œuvre et d'en tirer avantage, et la capacité d'approvisionner les marchés internationaux de façon compétitive.¹¹

En Afrique, les besoins d'assistance touchant aux aspects tangibles et intangibles du développement du commerce se détaillent comme suit :

10. Pour en savoir plus, consulter A. Pallangyo, « Capacity Building Needs of African Countries in the Area of Trade in Services », *Trade Capacity Development for Africa : Trade negotiations and Africa Series No.2*, 2005 (UNCTAD/DITC/TNCD/2005/1).

11. Document présenté par M. Dipak Patel, ministre zambien du Commerce et de l'Industrie, à la Commission du Commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED, lors de sa neuvième session, en mars 2005.

1. Remodeler, restructurer et moderniser les ministères du Commerce extérieur (ou les institutions associées) et/ou dépêcher des délégations d'experts commerciaux pour mener les négociations commerciales, élaborer et mettre en œuvre les politiques, coordonner les positions nationales et favoriser la promotion des échanges commerciaux.
2. En s'appuyant sur des processus de planification du développement national, intégrer le commerce dans les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté.
3. Veiller à identifier les problèmes de développement et en tenir compte dans les accords commerciaux.
4. Entreprendre ou approfondir les évaluations des effets (globaux et sectoriels) des négociations et des accords de l'OMC, et des négociations et des accords ACR, sur la libéralisation des échanges de produits agricoles, de produits manufacturés et de services. Objectif : mesurer les coûts et les bénéfices associés, les besoins en matière d'ajustement et de mise en œuvre, et les stratégies de croissance et de développement axées sur les exportations et favorables aux populations pauvres ; aider les pays/régions à prendre des décisions éclairées et stratégiques sur la libéralisation (secteurs qui peuvent être ouverts, rythme et enchaînement de la libéralisation) et des mesures de développement des capacités et d'ajustement, afin de gérer et tirer avantage des nouvelles opportunités de marchés.
5. Rechercher des conseils et des informations opportuns sur les propositions et les problèmes liés aux négociations pour que les négociateurs commerciaux puissent élaborer des propositions, générales ou détaillées, et des solutions appropriées, au profit du développement.
6. Faciliter une coordination continue entre les négociateurs de Genève et les décideurs politiques basés dans les capitales pour aligner les positions adoptées et défendre les intérêts nationaux.
7. Veiller à garantir la cohérence des positions techniques et des décisions politiques prises concernant les négociations commerciales. Promouvoir la négociation de groupe, avec des pays africains ou des groupes qui partagent la même optique (comme le groupe ACP ou le G90), car cela renforce les positions et la défense d'objectifs communs.
8. Améliorer les capacités techniques de préparation et d'argumentation des négociateurs commerciaux, et veiller à leur participation efficace lors des négociations. Cela exige un processus durable de formation, car les spécialistes compétents sont très demandés et tendent à se tourner vers d'autres emplois.
9. Élaborer et dispenser un programme d'enseignement sur les négociations commerciales, et la recherche et l'analyse associées.
10. Recueillir et diffuser des informations commerciales, notamment des données sur les flux commerciaux, les obstacles tarifaires et non tarifaires, et sur les accords commerciaux.

11. Organiser l'adoption et la mise en œuvre des accords commerciaux, conformément aux obligations concertées au plan international, en tenant compte des conditions nationales.
12. Organiser des stratégies d'exportation (nationales et sectorielles) avec le secteur privé, en améliorant notamment la production, pour tirer avantage des nouvelles opportunités d'exportation.
13. Concevoir et mettre en œuvre des procédures nationales de consultation des principaux acteurs de la politique économique (gouvernement, secteur privé, société civile, chercheurs) à propos des négociations commerciales et de la politique commerciale, afin de recueillir une adhésion nationale sur ces questions.
14. Utiliser des procédures nationales de consultation pour améliorer la cohérence entre le nombre croissant de programmes d'assistance technique liée au commerce, au plan national comme au plan international des donateurs et des organismes.
15. Faciliter la maîtrise des négociations et des accords commerciaux en organisant régulièrement des campagnes de mobilisation et de sensibilisation relatives à ces accords au plan national (dans les grandes villes et dans les régions périphériques), notamment à l'adresse des parlementaires.
16. Renforcer la cohérence et la synergie entre l'approche multilatérale de l'OMC et l'approche régionale des accords commerciaux régionaux, par exemple entre les négociations de Doha et celles des APE.
17. Participer aux événements propices aux coalitions et favoriser le développement d'alliances avec d'autres pays pour défendre des intérêts, des questions et des propositions communs.
18. Mettre en place des capacités d'offre conséquentes dans les secteurs axés sur les exportations et dotés d'un fort potentiel de croissance, et soutenir le développement des secteurs d'échanges favorables aux populations pauvres.
19. Mettre à niveau, rénover et renforcer l'infrastructure économique (routes, voies ferrées, air, mer) et adopter des mesures de facilitation des échanges en vue d'un commerce efficient. Cela constitue un objectif de développement global.

La majorité des pays africains ne possèdent toujours pas les ressources financières, administratives et humaines requises pour remplir leurs obligations, exercer leurs droits ou tirer avantage des opportunités commerciales issues des accords liés à l'OMC, à l'intégration intra-africaine ou à d'autres accords commerciaux. Le volume et la qualité du capital et des ressources humains et institutionnels requis pour gérer des négociations concurrentes qui se chevauchent augmentent singulièrement, et le type de compétences requises pour régler toutes les questions relatives au commerce ne cesse de se diversifier. Une étude de la CEA sur la participation des pays africains aux négociations des APE a conclu qu'aucune des parties régionales africaines

n'entreprendrait à temps les consultations globales et les préparations intensives nécessaires pour que les négociations se concluent comme prévu d'ici à décembre 2007¹².

Il devient crucial pour les pays africains de disposer de capacités humaines, institutionnelles et stratégiques solides, à mesure qu'ils s'engagent dans un nombre croissant de négociations et d'accords commerciaux aux plans multilatéral, interrégional et régional. Pour cela, les organismes nationaux chargés d'élaborer la politique du commerce doivent pouvoir s'appuyer sur une base de connaissances et des réseaux nationaux, ainsi qu'une main-d'œuvre qualifiée qui maîtrise parfaitement les questions commerciales. Ils doivent également mettre sur pied un cadre institutionnel pour les consultations interministérielles, et gouvernementales au sens large, des liens étroits et une bonne communication entre les négociateurs commerciaux basés dans des métropoles, à Genève, et à Bruxelles, et un mécanisme coordonné permettant une mise en œuvre efficace et stratégique des accords commerciaux résultants. Le renforcement de telles capacités constituera l'un des fers de lance du développement en Afrique.

Les pays africains sont conscients de l'importance et de la nécessité d'unir leurs forces et d'accroître leur poids dans les négociations internationales, car ils partagent des objectifs et des obstacles similaires. Au niveau multilatéral, ils sont parvenus ces dernières années à renforcer leur capacité de négociation sur le plan technique ; ils l'ont notamment montré à Genève, ainsi que lors des phases préparatoires et actives des Conférences ministérielles de l'OMC depuis 1996. À Genève, les délégations africaines ont pallié l'insuffisance de leurs capacités humaines et financières, en constituant un pôle de ressources commun, ainsi qu'un groupe informel qui se réunit au moins une fois par semaine pour traiter des questions liées à l'OMC, préparer des propositions et débattre des différentes façons d'accroître la participation de l'Afrique dans les négociations de l'OMC. Le groupe africain de l'OMC est soutenu par des coordonnateurs, chargés d'étudier les différentes questions des négociations et de prendre la direction des opérations pour chacune d'entre elles. Des coordonnateurs ont ainsi été nommés sur les thèmes de l'agriculture, du coton, des services, de la facilitation des échanges, du développement, de l'accès aux marchés de produits non agricoles, et de l'ADPIC. Ils représentent le groupe dans les différentes réunions et lui rendent compte des dernières avancées. Une telle coordination a permis d'assurer la représentation de l'Afrique lors des diverses réunions des organes de l'OMC. Les coordonnateurs amorcent également et/ou supervisent l'élaboration de propositions de négociation spé-

12. Centre africain de politique commerciale (2007), « EPA Negotiations : African Countries Continental Review », Commission économique pour l'Afrique.

cifique de leur domaine de travail, et organisent des réunions avec d'autres délégations, des séances d'information et des ateliers avec diverses organisations¹³.

Les pays africains participent activement aux négociations de l'OMC, que ce soit individuellement, ou conjointement sous l'égide du Groupe africain, ou avec d'autres pays ayant des intérêts communs (par exemple, les États ACP, les PMA) ; la meilleure preuve en est le nombre et la qualité de leurs propositions lors des Conférences ministérielles de l'OMC de Seattle, de Doha, de Cancún et de Hong Kong. Durant les préparatifs des Conférences ministérielles de l'OMC, les pays africains ont réussi à obtenir l'approbation des membres de l'OMC pour certaines de leurs initiatives, notamment celles concernant le coton et les produits de base. Ils contribuent désormais à identifier, élaborer et énoncer les objectifs attendus dans les négociations commerciales, et leurs négociateurs basés à Genève, Bruxelles et différentes métropoles ont fait montre de capacités d'argumentation et de persuasion renforcées.

Au niveau régional, dans le cadre des préparatifs des Conférences ministérielles de l'OMC, les ministres africains du Commerce se sont réunis à Alger (Algérie) en septembre 1999, au Caire (Égypte) en septembre 2000, à Abuja (Nigeria) en septembre 2001, comme l'ont fait les ministres du Commerce de l'Union africaine à Grande Baie (Maurice) en juin 2003, au Caire (Égypte) en juin 2005, à Nairobi (Kenya) en avril 2006, lors de la Déclaration ministérielle sur le Programme de travail de Doha, et à Addis-Abeba (Éthiopie), en janvier 2007. À chacune de ces rencontres, ils ont adopté des positions communes sur les principales questions d'intérêt africain en vue des négociations de l'OMC. Avant la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, les ministres ont mis au point une déclaration et un plan d'action communs sur les produits de base en Afrique, à Arusha (Tanzanie), en novembre 2005, et une déclaration sur les négociations des APE avec l'UE à Nairobi (Kenya), en avril 2006. Plusieurs pays africains ont mis en place des dispositifs consultatifs nationaux regroupant les principales parties prenantes (notamment le secteur privé, les chercheurs et la société civile), afin de débattre et d'adopter des objectifs et des priorités nationaux en vue des négociations commerciales.

De leur propre chef, les pays africains ont institué des structures nationales et régionales destinées à gérer les négociations et les accords commerciaux. Les États ACP ont dû mettre sur pied des structures complexes – communes, nationales ou régionales, pour conduire leurs négociations avec l'UE, en vue des partenariats économiques prévus par l'Accord de Cotonou. Sur le continent africain, des organes régionaux de négociation ont également été créés

13. « Africa in the World Trading System : Prospects and Challenges » (L'Afrique au sein du commerce international : perspectives et défis), Patrick Low, Zainab Mchumo et Vonai Muyambo, document préparé pour la Conférence internationale de la BAfD et de l'AERC sur l'accélération du développement en Afrique, cinq ans après son entrée dans le vingt et unième siècle, Tunis, 22-24 novembre 2006.

spécifiquement pour les accords commerciaux régionaux, par exemple la CEDEAO, l'UEMOA, l'UMA, le COMESA, et la CDAA. Les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ont également été amenés à fonder des structures similaires pour asseoir leur participation aux négociations de la Zone de libre-échange des Amériques et à d'autres négociations. Le Mécanisme régional de négociation des Caraïbes, par exemple, aide les États des Caraïbes dans la conduite des différentes négociations commerciales internationales.

Néanmoins, compte tenu de déficiences persistantes en matière de compétences de négociation et de connaissances commerciales, de capacités institutionnelles et administratives, et de ressources financières, les pays africains peinent à s'engager pleinement et activement dans les négociations commerciales multilatérales, et à assurer un suivi efficace pour vérifier que les objectifs du Programme de travail de Doha et d'autres négociations commerciales sont atteints. Dans le même temps, les négociations ACP-UE avancent à présent sur le terrain sensible de l'accès aux marchés, et cette concomitance affaiblit certainement la capacité de multiples pays africains à participer aux négociations et à sauvegarder les intérêts de leur développement. Ces déficiences continuent de restreindre l'aptitude de l'Afrique à exposer clairement ses objectifs dans les négociations commerciales. Il lui est difficile de faire reconnaître la spécificité de ses problèmes et de ses priorités, afin qu'elle soit prise en compte dans les droits et obligations des accords multilatéraux qui sont négociés. Dans ces circonstances, malgré les progrès sensibles de l'assistance technique liée au commerce, la majorité des pays africains ne cessent de réclamer un appui technique supplémentaire et une aide au renforcement de leurs capacités, pour faire face aux complexités des négociations de l'OMC et autres, en dépit de ressources humaines, institutionnelles et entrepreneuriales insuffisantes, et de compétences de négociation limitées. Les documents finals des Conférences ministérielles de l'OMC s'attachent à reconnaître ces besoins, y compris la Déclaration de Doha de 2001¹⁴.

4. Fourniture d'une aide au renforcement des capacités commerciales

Pour répondre à la demande des pays africains qui ne cesse de s'amplifier, un grand nombre d'organismes internationaux spécialisés dans les échanges accordent une place centrale aux activités d'assistance technique et de renforcement des capacités liées au commerce. À l'origine, ce type d'appui aux négociations et aux accords commerciaux internationaux était uniquement assuré par quelques organismes, dont la CNUCED (Confé-

14. Déclaration ministérielle, quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, 9-14 novembre 2001 (paragraphe 38-41).

rence des Nations Unies pour le commerce et le développement)¹⁵ et le Secrétariat du GATT de l'époque, ou par des commissions régionales de l'ONU spécialisées dans les accords commerciaux régionaux. La situation a changé, lorsque l'offre et la demande d'assistance commerciale par les pays africains et d'autres pays en développement se sont intensifiées dans le monde, aux fins de négociations et de mise en œuvre d'accords commerciaux. Aujourd'hui, de nombreux organismes spécialisés dans le développement, gouvernementaux et non gouvernementaux, fournissent une assistance relative au commerce. L'OMC a lancé un grand programme d'assistance technique sur la mise en œuvre des Accords de l'OMC et des négociations de Doha. Des programmes semblables ont été lancés par le Centre du commerce international (CCI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et des organisations de la société civile comme le Centre du Sud et le Third World Network. Des organismes régionaux, tels que les commissions régionales de l'ONU, et des groupes de l'intégration régionale, comme le Forum du Pacifique Sud, ont également conçu des programmes sur les échanges et les négociations commerciaux internationaux, en faveur des pays de leurs régions. L'UE apporte un soutien financier important aux États ACP pour améliorer leur capacité à gérer les négociations de l'OMC, en entretenant notamment leur bureau de Genève, et les négociations des APE.

En Afrique, la Commission économique pour l'Afrique et l'Union africaine ont considérablement renforcé leur appui en faveur de la participation des pays africains dans les négociations et les accords commerciaux de l'OMC et autres, souvent en partenariat avec d'autres organisations telles que la CNUCED et le PNUD. La CNUCED a, de son côté, créé ou mis en œuvre des programmes de soutien interorganisations spécifiques de l'Afrique.

Pour répondre aux besoins des pays africains dans le domaine des négociations et des accords commerciaux, notamment le Programme de Doha, la CNUCED a conçu de nombreuses initiatives centrées sur l'Afrique, en collaboration avec d'autres organisations telles que l'Union africaine, le CCI, le PNUD, la CEA, et l'OMC. Deux de ces initiatives sont décrites dans les sections suivantes, afin d'illustrer le type d'assistance technique liée au commerce qui est fourni. La mise en œuvre de cette aide nouvelle en faveur des initiatives commerciales repose, entre autres, sur de tels programmes multilatéraux et mondiaux axés sur les négociations et les politiques commerciales.

15. La CNUCED a été désignée par l'Assemblée générale de l'ONU comme coordonnateur des Nations Unies pour le commerce international et le développement et les questions connexes.

*a) Sensibilisation et formation de coalitions
en vue de négociations et d'accords commerciaux*

Pour répondre à la demande des pays africains, le programme « Renforcement des capacités en matière de commerce et de développement en Afrique » a été lancé, par le biais d'un partenariat impliquant le PNUD et plusieurs autres organismes de mise en œuvre dont l'UA, la CEA, la CNUCED. Ce programme vise à aider les pays africains à décrypter les arcanes des négociations commerciales de l'OMC et à construire des positions communes en vue de ces négociations, en se préparant notamment aux sessions de négociation décisives. À partir de 1998, dans le cadre de la première version du programme sur les négociations commerciales via le module « Procédure accélérée », la CNUCED, en collaboration avec d'autres organismes africains, a soutenu les pays africains dans la préparation aux Conférences ministérielles de l'OMC et aux sessions de négociation décisives, et les a aidés à évaluer les incidences des Accords de l'OMC sur leur économie. Ce soutien visait également à permettre aux pays africains d'élaborer clairement leurs objectifs et leurs positions, en vue des négociations ACP-UE. Cette assistance a contribué dans une large mesure à renforcer les capacités de négociation de la plupart des pays africains, et les a préparés à entreprendre des négociations commerciales multilatérales. L'accent a été mis sur la préparation des pays africains aux négociations commerciales au niveau régional.

En 2003, un programme de suivi lui aussi axé sur la dimension régionale a été conçu sous le nom de « Renforcement des capacités commerciales de l'Afrique subsaharienne ». Ses objectifs s'inscrivent dans le prolongement du programme pilote et visent à favoriser l'intégration positive des pays africains dans le système commercial international, en s'assurant que le commerce accélère effectivement la croissance, la réduction de la pauvreté et le développement sur le continent africain. L'objectif immédiat consiste à construire et renforcer les capacités humaines, institutionnelles et stratégiques de ces pays, afin qu'ils puissent participer efficacement aux négociations commerciales multilatérales et internationales au sens large, et élaborer et mettre en œuvre des politiques commerciales et apparentées, pour réussir à réduire la pauvreté et rehausser le développement humain. S'agissant des négociations commerciales, les efforts portent principalement sur celles entreprises dans le cadre du Cycle de Doha, et visent à faire la jonction avec les négociations ACP-UE et les processus d'intégration économique du continent, menés sous l'égide de l'Union africaine. S'agissant de l'élaboration des politiques, les efforts visent à orienter les processus d'expansion et de diversification du commerce au profit du développement humain et de la réduction de la pauvreté¹⁶. Un renforcement des capacités s'impose, pour que les pays africains sachent et puissent tirer pleinement profit de la mondialisation. Les activités de renforcement des capacités ciblent les responsables politiques et les négociateurs chargés du

16. Descriptif de projet du PNUD, « Trade Capacity Development for sub-Saharan Africa », New York, 2004.

commerce, et visent à favoriser un engagement solide et pérenne des principales parties prenantes, notamment les chercheurs et les universitaires, le milieu des affaires, la société civile et les parlementaires.

La mise en œuvre du programme est fondée sur la collaboration et le partenariat entre le PNUD, l'UA, la CEA, le Consortium africain de recherche économique (CREA), la CNUCED, le Réseau de recherche sur le commerce de l'Afrique australe (SATRN), Third World Network (TWN) Africa et SEATINI, et d'autres partenaires au développement lui apportent un appui complémentaire et direct. Conçu pour les pays africains, les responsables des politiques commerciales, les négociateurs chargés du commerce et les entités commerciales non étatiques, ce programme fournit les prestations suivantes au plan régional :

- des conseils techniques, des analyses à jour et des documents d'information sur les négociations du Cycle de Doha et des APE ;
- un appui à l'élaboration, la coordination et le regroupement d'intérêts et de positions en vue de négociations commerciales, et à l'entretien de liens étroits qui se renforcent mutuellement entre les décideurs politiques des capitales et les négociateurs à l'étranger ;
- des formations sur les questions propres au commerce multilatéral en vue de renforcer les compétences de négociation, en facilitant l'interaction entre les responsables politiques des capitales et les négociateurs chargés du commerce à Genève et à Bruxelles ;
- faciliter les processus consultatifs sur les négociations commerciales impliquant plusieurs parties prenantes ;
- un appui permettant d'élaborer des politiques du commerce et de l'investissement explicitement axées sur l'accélération de la réduction de la pauvreté et du développement humain dans le continent ;
- des options politiques destinées à renforcer les processus de coopération régionale et d'intégration en Afrique, qui prennent en compte les incidences des négociations de Doha et des APE ;
- intégration de la lutte contre les inégalités entre les sexes dans le commerce ; et
- promotion et facilitation des bonnes pratiques dans tous les domaines susmentionnés.

De plus, le programme s'emploie à favoriser les synergies avec les programmes liés au commerce de chaque organisme. Dans le cas de la CNUCED, le programme crée des synergies avec d'autres programmes comme le JITAP et améliore le travail de l'organisation dans le domaine de secteurs nouveaux et dynamiques.

Sur le front des négociations, celles concernant les services représentent un domaine crucial pour les pays africains, mais elles arrivent aussi en première ligne en termes de complexité et de besoin d'assistance technique. À mesure que les services deviennent l'élément moteur du changement structurel dans de nombreuses économies africaines, en contribuant à plus de 50 % du PIB et plus de 60 % de l'ensemble des emplois formels, il est essentiel que

les pays africains s'attachent à améliorer ce secteur, aux plans politique, humain, institutionnel et réglementaire.

Depuis une dizaine d'années, plusieurs groupements d'intégration régionale en Afrique incluent les services dans leurs négociations régionales. Certains pays africains sont donc engagés simultanément dans des négociations régionales et multilatérales sur les échanges de services. Au niveau des APE, les services sont entrés en scène lors de la première phase des négociations ACP-UE, qui ont débuté officiellement en septembre 2002. Parallèlement, l'OMC intégrait le commerce des services dans les négociations en cours en février 2000, et dans le Cycle de Doha dans le cadre d'un engagement unique. En conséquence, les pays africains qui sont membres de l'OMC doivent traiter de front les négociations sur l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), et les négociations APE et régionales. Pour pallier leur inexpérience face à la complexité des négociations liées aux services, ces pays demandent une assistance technique à des fins multiples : accroître leurs capacités d'offre ; renforcer les capacités humaines et institutionnelles, ainsi que les cadres réglementaires ; recueillir des informations sur le commerce des services ; effectuer des évaluations nationales et régionales ; sensibiliser les parties prenantes à l'AGCS et aux négociations y afférentes ; enfin, élaborer et mettre en œuvre un programme durable de renforcement des capacités africaines relatives aux services.

Le programme soutient également les efforts d'intégration et de coopération régionales des pays africains, notamment en vue des négociations APE. En effet, la coopération régionale est un instrument clé pour renforcer à la fois la capacité des pays africains à stimuler le commerce intrarégional, et leur contribution active au processus de mondialisation. Un commerce intrarégional constitue une base solide pour étayer la participation des États à des marchés mondiaux de plus en plus vastes et compétitifs. Véritable pilier de la stratégie de développement des pays africains, la coopération Sud-Sud et ses modalités d'application ont été pleinement exploitées lors de la mise en œuvre des activités prévues.

Globalement, le partenariat et le programme ont contribué à construire les stratégies de négociation des pays africains, notamment celles des négociateurs et des décideurs politiques chargés du commerce, et à les préparer à faire face aux questions d'actualité clés des négociations de Doha et des APE. Ces activités, alliées à d'autres programmes régionaux et mondiaux, ont permis aux pays africains de consolider leur engagement dans les négociations de l'OMC relatives au Programme de Doha, et de faire la jonction entre les négociations ACP-UE des APE et celles de Doha. Jusqu'à présent, l'appui fourni a constitué un véritable tremplin pour les pays africains, qui ont ainsi pu se préparer ensemble à des négociations intenses, notamment aux Conférences ministérielles de l'OMC. Les activités ont aidé les négociateurs commerciaux africains basés à Genève, à Bruxelles et dans d'autres métropoles à identifier leurs problèmes et leurs intérêts individuels et communs par rapport au Programme de Doha de l'OMC, aux négociations ACP-EU des APE, et au

processus d'intégration régional de l'Afrique. Plusieurs publications importantes ont été produites et étudiées lors des réunions régionales, afin d'informer les acteurs sur les principales négociations et sur leurs incidences. Les négociateurs africains chargés du commerce ont également pu établir des contacts et des réseaux, partager leurs attentes, leurs besoins et leurs préoccupations, en vue d'instituer des alliances et des objectifs communs ; dans le même sens, les pays africains ont pu se rapprocher d'autres régions, pour échanger des informations et exprimer leurs objectifs respectifs de développement.

b) Renforcement des capacités institutionnelles requises pour les négociations commerciales : le Programme intégré conjoint d'assistance technique aux pays africains (JITAP)

Le JITAP¹⁷ est un programme d'assistance à l'échelle nationale. Il aide les pays africains qui en sont partenaires à renforcer durablement leurs capacités humaines, institutionnelles et entrepreneuriales de négociation et de mise en œuvre, et à s'intégrer pleinement – en tant que membres de l'OMC – dans le système commercial multilatéral, en en tirant tous les avantages. Unique et novateur, ce partenariat tripartite entre le CCI, la CNUCED et l'OMC met en œuvre un ensemble intégré d'activités, dédié à renforcer les capacités face au système commercial multilatéral, qui porte simultanément sur les règles (Accords de l'OMC), le développement (incidence sur la politique et le développement) et le commerce (incidence sur le commerce) (voir l'encadré 3). Le 1^{er} mars 2007, M. Supachai, Secrétaire général de la CNUCED, s'exprimait dans ce sens, lors d'une Conférence intergouvernementale sur les pays à revenu intermédiaire à Madrid (Espagne) :

Mais finalement, le renforcement des capacités d'offre exige des efforts au plan national comme au plan international. Plusieurs programmes internationaux travaillent déjà dans ce domaine pour aider les pays les plus pauvres, mais ces efforts et d'autres actions similaires devraient également s'étendre aux pays pauvres à revenu intermédiaire. La CNUCED, l'OMC et le Centre du commerce international, par exemple, aident les pays africains à participer plus efficacement au commerce international et aux négociations commerciales, par le biais d'un programme intégré conjoint d'assistance technique, le JITAP. Le JITAP renforce les capacités requises d'ordre humain, institutionnel et entrepreneurial et aide les pays bénéficiaires à construire une politique commerciale nationale. Le programme, qui fonctionne déjà avec succès dans 16 nations africaines, devrait être étendu à d'autres régions.

17. Pour en savoir plus, consulter le site web du programme : <http://www.jitap.org>

Encadré 3. Bénéficiaires, donateurs et organismes de mise en œuvre du JITAP

Le JITAP a été lancé en 1996, lors de la neuvième Conférence quadriennale de la CNUCED, par le CCI, la CNUCED et l'OMC, ses organes d'exécution, pour répondre aux pays africains qui avaient demandé en 1994 à Marrakech (Maroc) une assistance de la communauté internationale, afin de renforcer leur compréhension et leurs connaissances des Accords du Cycle d'Uruguay qui venaient d'être conclus et aboutissaient à la création de l'OMC. Le JITAP a débuté ses opérations en 1998, une fois les fonds mobilisés, et son action s'est articulée en deux phases. La première phase, de 1998 à 2002, comptait huit pays africains bénéficiaires (dont quatre PMA) : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, la Tanzanie, la Tunisie et l'Ouganda. La seconde phase, de 2003 à 2007, a accueilli huit pays supplémentaires, portant le nombre de bénéficiaires à 16 (dont dix PMA) : le Bénin, le Burkina Faso, le Botswana, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Sénégal, la République unie de Tanzanie, la Tunisie, l'Ouganda et la Zambie. Sur ces 16 pays africains, les huit pays de la première phase se sont retirés du programme en décembre 2005, une fois les objectifs atteints. Actuellement, le programme compte donc les huit bénéficiaires inclus lors de la seconde phase, et se poursuivra jusqu'à décembre 2007.

Le JITAP dispose d'un large éventail de donateurs dont l'Allemagne, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède (et l'Autriche, la Belgique et la Suisse pour la première phase du JITAP). Les donateurs ont fourni au JITAP un budget de près de 10,4 millions de dollars pour la première phase, et de 15,7 millions de dollars pour la seconde phase. Une évaluation externe de la deuxième phase du JITAP a été conduite entre mai et juillet 2006. Cette évaluation recommandait que le JITAP soit prolongé pour une troisième phase, avec les mêmes objectifs et quelques perfectionnements. Il a été noté qu'au-delà d'un programme spécifique, le JITAP devenait un système de livraison d'aide éprouvé en matière de renforcement des capacités dans les pays en développement, et que selon toute probabilité, ses atouts permettraient de générer des résultats conséquents et répétables dans de nouveaux pays.

Le JITAP s'attache principalement à améliorer la capacité des pays africains partenaires à mener des négociations commerciales, et la capacité de leurs institutions à élaborer des politiques commerciales. Il axe son action sur la création et/ou le renforcement de comités inter-institutionnels, qu'il aide à gérer les négociations et les accords commerciaux, et à élaborer et ajuster des politiques commerciales¹⁸. Ces comités (voir l'encadré 4) incluent des organes ou des plates-formes réunissant de multiples parties prenantes qui effectuent un certain nombre de tâches clés.

En premier lieu, les comités inter-institutionnels facilitent le dialogue entre les différents acteurs, l'adoption de consensus, les consultations et la

18. Nations Unies (CNUCED), « JITAP Institutional Capacity Building : Trade Negotiations, Implementation and Policies », New York et Genève 2005.

diffusion de l'information, la coordination (et la rationalisation) des thèmes de négociation au sein d'une instance de négociation spécifique (principalement l'OMC) et entre différentes instances (par exemple, entre l'OMC et les instances chargées des négociations ACP-UE des APE). Cela permet de dégager des objectifs communs cohérents pour toutes les négociations commerciales, ce qui est très utile dans les pays où plusieurs ministères se partagent la gestion des politiques commerciales. De plus, la consultation des multiples acteurs contribue à intégrer pleinement les questions commerciales dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les plans de développement au moment de leur conception et de leur révision. Le JITAP favorise la représentation du commerce comme un ressort important de la réduction de la pauvreté. Il incite également les acteurs non étatiques à s'engager dans le processus d'élaboration de politiques et à collaborer avec le gouvernement, plutôt que prendre des positions radicalement opposées. Il aide les pays à améliorer leurs compétences en matière de négociations commerciales et à traiter les vastes et complexes questions, hautement spécialisées, du commerce international et des négociations y afférentes. Il aide également l'opinion publique à mieux saisir la mission et les enjeux de l'OMC, comme du système commercial multilatéral.

En deuxième lieu, les comités inter-institutionnels participent à la préparation et à l'adoption de positions nationales, qui font écho aux priorités du pays, en vue des Conférences ministérielles de l'OMC. Les pays peuvent ainsi soumettre des propositions de négociation à l'OMC. Les comités permettent aussi aux négociateurs commerciaux de contribuer activement à élaborer des positions communes qui défendent les intérêts spécifiques des pays africains, des PMA et des États ACP. Dans le même sens, les pays africains apprennent à tirer le meilleur profit des négociations commerciales internationales, et à concevoir et mettre en place des politiques conformes à cet objectif. À cette même fin, les comités inter-institutionnels analysent les négociations commerciales et les questions politiques (telles que l'incidence des accords commerciaux), et proposent des mesures et des stratégies commerciales correctrices, à l'échelle nationale (et régionale). Ils préparent soigneusement des notes techniques et des récapitulatifs sur les questions nationales clés traitées lors des Conférences ministérielles de l'OMC. Ces documents servent de référence pour leurs délibérations, et de guides à leurs négociateurs commerciaux. De plus, ces organes assurent l'inventaire, l'évaluation, le compte rendu et le suivi des décisions prises à l'issue des Conférences ministérielles de l'OMC. Les membres des comités inter-institutionnels se mettent en liaison avec les institutions de recherche nationales et régionales, qui leur fournissent les services de conseillers techniques et préparent des documents d'information pour les comités et les sous-comités.

En troisième lieu, les comités inter-institutionnels servent de cadre de réflexion aux parties prenantes, qui peuvent ainsi transmettre leurs suggestions au gouvernement (par exemple, par l'entremise du ministre du Commerce) sur l'élaboration des politiques commerciales et l'identification des

Encadré 4. Comités inter-institutionnels dans les pays africains partenaires du JITAP	
Bénin	Commission inter-institutionnelle chargée du suivi et de la mise en œuvre des Accords de l'OMC, incluant plusieurs groupes de travail technique. Elle a été créée et officiellement instituée par décret présidentiel le 22 janvier 1999.
Burkina Faso	Une commission inter-institutionnelle à deux niveaux composée : 1) d'un Comité national de suivi et de coordination de la mise en œuvre des Accords de l'OMC, incluant plusieurs comités techniques, a été instituée par décret présidentiel le 13 septembre 2000 ; et 2) d'un Comité ministériel de suivi des négociations commerciales multilatérales, uniquement composée d'organismes gouvernementaux, sous l'autorité du Premier ministre.
Côte d'Ivoire	Comité national inter-institutionnel sur le suivi des Accords de l'OMC, créé par décret interministériel, le 22 novembre 2001. Il inclut plusieurs sous-comités techniques.
Ghana	Comité inter-institutionnel sur le suivi des Accords de l'OMC, fondé en 1995 et doté de plusieurs sous-comités.
Kenya	Comité national sur l'OMC, fondé en 1995 ; fonctionne avec plusieurs sous-comités.
Tanzanie	Comité technique inter-institutionnel de l'OMC, fondé en 1999 ; il fonctionne avec plusieurs sous-comités et a été récemment fusionné avec l'Équipe technique nationale des APE.
Tunisie	Commission nationale sur mes relations avec l'OMC, fondée en 1995.
Ouganda	Comité commercial inter-institutionnel, créé en 1998, et doté de plusieurs sous-comités.
Botswana	Comité national sur la politique et les négociations commerciales, fondé le 11 mars 2004.
Cameroun	Comité technique national sur le suivi des Accords de l'OMC, créé par décret en mars 1997.
Mali	Commission nationale de suivi des Accords de l'OMC et des relations avec la CNUCED, établie par décret en mars 1998.
Malawi	Groupe de travail national sur la politique commerciale, établi en 2001.
Mauritanie	Commission nationale de coordination sur le commerce international, fondée par décret en août 2003.
Mozambique	Comité intersectoriel pour la politique commerciale, fondé en octobre 2003.
Sénégal	Comité national sur les négociations commerciales internationales, fondé par décret en décembre 2001.
Zambie	Groupe de travail national sur le commerce, avec quatre groupes de travail.

domaines de négociation prioritaires. Outre cette détermination des priorités nationales, les comités permettent de mettre en place un suivi des résultats des négociations commerciales. De leur côté, les acteurs non étatiques qui font partie de ces comités, comme les organisations de la société civile, s'impliquent de plus en plus et apportent leur pierre à l'édifice. De la même façon, le secteur privé apporte sa contribution active, ce qui facilite la création de partenariats public-privé et la collaboration sur les questions commerciales. Les entreprises peuvent défendre leurs intérêts dans les négociations commerciales par la voie des comités inter-institutionnels et concevoir des stratégies pour tirer avantage des nouvelles opportunités commerciales multilatérales. Cela entraîne un changement radical des mentalités, car dans plusieurs pays africains, le milieu des affaires est plutôt replié sur lui-même et concentre son offre de services sur le marché national ou régional ; pour de multiples raisons, les marchés internationaux sont difficiles à pénétrer lorsqu'on n'est pas un gros exportateur, fermement établi. Avec le JITAP, les entreprises sont de plus en plus sensibles aux débouchés qu'offre l'exportation, et apprennent à orienter leur production vers les marchés mondiaux.

Quatrièmement, les comités inter-institutionnels facilitent une surveillance coordonnée à l'échelon national de la mise en œuvre et de l'ajustement aux Accords de l'OMC (et à d'autres accords commerciaux). Dans cette perspective, et sur leur demande, les gouvernements de certains pays sont aidés à moderniser et à restructurer le département du commerce au sein des ministères du Commerce et de l'industrie. Lorsque ses pouvoirs sont renforcés, le ministère du Commerce peut demander au Trésor public des ressources (financières et humaines) supplémentaires pour intervenir plus en amont des négociations commerciales et de la mise en œuvre des accords. Dans certains pays, le gouvernement central alloue des fonds spécifiques pour les activités des comités inter-institutionnels.

Cinquièmement, les comités inter-institutionnels servent d'organes consultatifs aux gouvernements et rédigent des recommandations sur les négociations et les politiques commerciales. Ils sensibilisent les principaux acteurs aux questions essentielles liées au système commercial multilatéral et leur fournit des documents d'information, y compris aux parlementaires. Les membres de ces comités apportent un appui technique lors des négociations commerciales menées sous l'égide de l'OMC. Ils constituent une mémoire institutionnelle importante du système commercial multilatéral et des accords commerciaux régionaux. Cela pallie un problème pérenne dans les pays africains, celui de la forte mobilité des experts des institutions, en quête de meilleurs emplois et de meilleurs salaires. Le renforcement des capacités institutionnelles aide à préserver la mémoire institutionnelle, même si un spécialiste qui traite d'une question particulière dans une organisation donnée, membre du comité inter-institutionnel, quitte ses fonctions.

Sixièmement, les comités inter-institutionnels permettent aux experts nationaux d'acquérir un bagage complet, pluridisciplinaire, sur les Accords de l'OMC et les questions commerciales associées. Ils fournissent une formation continue et des conseils techniques à tous les acteurs impliqués dans la politique commerciale, y compris les médias, actualisent les connaissances acquises, et informent plus largement le grand public, dans les métropoles et en dehors des métropoles. Grâce à cette formation et aux conseils reçus, les responsables chargés de la politique commerciale et les négociateurs commerciaux ont amélioré leur connaissance des questions liées à l'OMC, leurs compétences, et partant, leur participation dans les négociations commerciales. Ces services de formation sont souvent associés à d'autres activités du JITAP axées sur le renforcement des ressources humaines. Des membres des comités inter-institutionnels et des spécialistes gouvernementaux ont également conduit des campagnes de mobilisation destinées aux parlementaires, afin qu'ils s'intéressent davantage aux accords commerciaux. De fait, les Parlements portent une attention de plus en plus soutenue aux problèmes de l'OMC, car ils doivent eux-mêmes ratifier les Accords de l'OMC pour qu'ils entrent en vigueur dans leur pays.

Septièmement, les comités inter-institutionnels peuvent servir de cadre de coordination pour l'assistance technique liée au commerce au plan natio-

nal ou développer les synergies entre les différents programmes. Ils jouent également un rôle moteur dans la création d'initiatives complémentaires concernant le commerce.

Parmi les membres de ces comités, on compte des institutions gouvernementales, des représentants du secteur privé, ainsi que des chercheurs, des acteurs de la société civile et des ONG, afin de faciliter dans la plus large mesure possible l'enrichissement mutuel des points de vue, la transparence dans la définition des priorités pour les négociations, et une détermination consensuelle des priorités nationales. Le nombre de membres peut aller de huit à plus de 85 institutions. Ce rassemblement pluriel est essentiel, car il a permis de mettre la lumière sur les questions du système commercial multilatéral et d'accorder au commerce une place de choix dans le processus de développement. Les gouvernements sont désormais tenus de rendre des comptes à l'opinion, car les fonctionnaires informent les différents acteurs des progrès réalisés par rapport aux positions nationales adoptées. Le ministère du Commerce et de l'industrie, responsable des négociations commerciales nationales dans la plupart des pays, constitue le centre de coordination et d'administration des comités inter-institutionnels. Dans certains pays, les membres institutionnels des comités sont désormais inclus dans les délégations nationales qui participent aux Conférences ministérielles de l'OMC, contrairement aux conférences précédentes, où les délégations nationales se composaient principalement de fonctionnaires. Selon les cas, les comités inter-institutionnels sont dirigés par le gouvernement (un secrétaire permanent), le milieu des affaires (des capitaines de l'industrie) ou le secteur privé. La plupart ont une structure à deux niveaux, c'est-à-dire une commission plénière de tous les membres, et des sous-comités spécialisés dans des accords commerciaux spécifiques et/ou des questions thématiques d'intérêt national. En règle générale, la commission se réunit une fois par semestre ou par trimestre, et les sous-comités se réunissent tous les mois ou régulièrement. Les comités ont généralement une équipe centrale de spécialistes du commerce, qui participent souvent aux négociations commerciales dans le cadre d'une mission permanente à Genève ou à Bruxelles, et une équipe plus large, qui assure l'accompagnement.

Le JITAP met un pied un large éventail d'activités très diversifiées, pour renforcer les capacités institutionnelles des comités, et donc améliorer réellement et durablement (et non provisoirement) les capacités commerciales des institutions. Les commissions plénières et les sous-comités se réunissent régulièrement pour asseoir le dynamisme de l'institution. Des ateliers nationaux thématiques (sur l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles [AMNA] et les services) sont organisés pour approfondir les questions. Des ateliers sous-régionaux sur les boîtes à outils, les techniques de négociation et des thèmes précis sont également montés pour diffuser l'information, partager les expériences et les bonnes pratiques, et renforcer les compétences. Les comités mettent en place des séminaires nationaux sur les négociations de Doha et les missions de suivi, pour que les parties prenantes

puissent débattre de façon considérée, et concevoir les positions et les stratégies nationales. Des séminaires sous-régionaux créés par les comités facilitent les échanges d'informations pour élaborer des positions conformes aux objectifs communs de développement de l'Afrique. Parmi ces rassemblements, ceux qui ont précédé les Conférences ministérielles de l'OMC ont particulièrement amélioré la préparation des positions nationales à soutenir, et ceux qui les ont suivies ont permis d'assurer l'inventaire, l'évaluation, le compte rendu et le suivi des décisions prises.

Les échanges d'expériences, de compétences et de connaissances, ainsi que d'informations sont constants parmi les comités, dont les membres assistent même parfois aux séminaires nationaux ou régionaux des pays voisins. De tels échanges et l'étude des bonnes pratiques dans l'assistance technique liée au commerce ont également lieu entre pays intéressés, comme lors de la onzième Conférence de la CNUCED (juin 2004) et de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC (décembre 2005). Une réunion annuelle de haut niveau de tous les comités inter-institutionnels rassemble les négociateurs basés dans les capitales et à Genève ; cet événement est devenu incontournable pour préparer les pays du JITAP aux négociations commerciales, et notamment aux principales négociations à venir sous l'égide de l'OMC, ainsi que pour renforcer les échanges d'expériences et la mise en réseau des différents acteurs. Par cette voie, les membres des comités ont ainsi pu recevoir des informations actualisées sur les négociations de Doha et les transmettre à l'ensemble de leurs membres. Des visioconférences sur des questions d'actualité, dans le cadre des négociations de Doha, améliorent la sensibilisation nationale aux dernières avancées des négociations commerciales. Des études nationales sur l'incidence des Accords de l'OMC et sur les domaines de mise en conformité constituent des ressources stratégiques pour les gouvernements et les comités qui doivent élaborer les politiques commerciales. D'autres études sectorielles, par exemple sur le commerce et les inégalités entre les sexes ou l'évaluation des services, facilitent également leur tâche. Des mesures spécifiques aux pays, comme la commission tarifaire pour la Zambie et le renforcement du comité inter-institutionnel et du ministère du Commerce international pour le Botswana, confortent la politique commerciale et le mécanisme institutionnel de sa mise en œuvre. Les services de conseil des organismes du JITAP (CCI, CNUCED et OMC) étayent le soutien et les capacités construites, et leurs spécialistes offrent aux pays un accompagnement individualisé sur place.

Le JITAP a également conçu une approche du renforcement des capacités qui met l'accent sur la durabilité et sur l'action des pays bénéficiaires eux-mêmes, tant dans le domaine de la mise en œuvre que de l'innovation (mise à jour continue). À cette fin, plusieurs boîtes à outils ont été élaborées par les organismes de mise en œuvre pour renforcer les capacités de négociation, comme celle destinée au « Renforcement des capacités institutionnelles :

Négociations, politiques commerciales et mise en œuvre ¹⁹ ». Les pays peuvent accéder à des programmes basés sur des outils, qu'ils peuvent mettre en œuvre eux-mêmes, pour créer et consolider des comités inter-institutionnels permettant d'élaborer et/ou d'ajuster les politiques commerciales, d'engager des négociations commerciales, de concevoir des stratégies sectorielles d'exportation, et de construire des visions à moyen et à long terme sur les thèmes du commerce, des investissements et de la réduction de la pauvreté.

À l'appui du travail des comités et de l'ensemble des acteurs chargés d'élaborer les politiques commerciales, le JITAP met en place des centres de référence (d'information) sur le système commercial multilatéral pour le gouvernement, les entreprises, et la communauté universitaire ; des guichets nationaux informant des obstacles techniques et des mesures sanitaires et phytosanitaires, ainsi que des services et des aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce ; assure la formation de formateurs et d'experts sur les questions liées au système commercial multilatéral, et accompagne ce corps d'experts afin qu'il forme des réseaux, effectue des analyses et dispense des formations dans le pays ; et aide les entreprises à élaborer des stratégies sectorielles d'exportation, axées sur des produits spécifiques, et qui puissent évoluer en stratégies d'exportation nationales.

Remarques de conclusion

Plusieurs organisations internationales aident les pays africains à renforcer les capacités requises pour négocier les accords commerciaux, les mettre en œuvre, et s'adapter à leurs obligations. Cette assistance a pris un nouvel élan et s'est accélérée depuis la création de l'OMC en 1995, la mise en œuvre des Accords de l'OMC, et dans cette direction, le démarrage en 2001 du Cycle de Doha et de toutes ses négociations commerciales sous l'égide de l'OMC. Cette importance accrue des négociations commerciales, de la mise en œuvre et de l'ajustement est renforcée par la multiplication de négociations similaires, mais aux plans bilatéral, régional, et interrégional. La situation devient d'autant plus complexe que les pays se retrouvent simultanément engagés dans des négociations dans le cadre de l'OMC, et dans la conclusion d'accords commerciaux régionaux et/ou bilatéraux ; ils doivent donc donner à ces négociations et ces accords une cohérence positive, afin d'augmenter les gains et de réduire les pertes en matière de développement.

La communauté internationale reconnaît depuis peu la nécessité incontournable de l'aide pour le commerce dans tout programme de libéralisation des échanges et tout accord commercial, afin que les pays africains puissent assumer les coûts de mise en œuvre et d'ajustement, et tirer avantage de leur participation au commerce international. Pour qu'ils profitent en particulier pleinement des débouchés résultant des négociations commerciales, ils doi-

19. UNCTAD/DITC/TNCD/2004/2.

vent développer leurs capacités d'offre, et cette condition est aujourd'hui mise en avant dans les accords commerciaux et les programmes de renforcement des capacités commerciales. Dans les années à venir, la coopération internationale en faveur du développement se doit de renforcer l'aide pour le commerce, pour que l'Afrique puisse prendre sa place dans les négociations commerciales et tirer avantage des accords résultants, et pour que le commerce international devienne l'un des fers de lance du développement.

Par conséquent, les programmes traditionnels d'assistance liée au commerce devront être modifiés sur tous les plans, tant qualitativement que quantitativement – finances, finalités (tangibles et intangibles), mécanisme de livraison, couverture nationale, régionale, etc. – et mis en œuvre pendant plusieurs années de façon permanente, afin de pallier correctement les problèmes inhérents à des négociations commerciales parallèles, complexes et ininterrompues. Le Programme de renforcement des capacités commerciales en Afrique et le JITAP offrent des modalités pratiques, éprouvées et opérationnelles, qui pourraient être appuyées et améliorées pour servir de référence dans la mise en œuvre de l'initiative Aide pour le commerce. Ces deux programmes entrent dans la catégorie des initiatives Aide pour le commerce destinées à faciliter les politiques et les réglementations commerciales. Ils répondent également au principe d'une assistance commerciale fondée sur les dispositifs et les expériences existants.

Il convient d'émettre certaines réserves. Le présent document part du principe que la plupart des pays africains sont engagés quasi constamment dans des négociations commerciales parallèles, à l'échelle multilatérale, régionale et bilatérale. La conclusion à venir du Cycle de Doha de l'OMC, et des négociations ACP-UE des États APE, pourrait entraîner une diminution importante de ces activités, tout en déplaçant l'attention vers la mise en œuvre et les avantages à tirer des accords résultants. Si cela se confirmait, l'aide internationale liée au commerce et aux négociations devrait céder la place au renforcement des capacités endogènes en matière d'expansion de la production et d'infrastructures impliquées dans le commerce, et à l'amélioration de la compétitivité. Cette dernière gagne en efficacité et en durabilité lorsqu'elle s'appuie sur les ressources nationales.