

## Table des matières

### Une stratégie belge en faveur de l'Aide pour le Commerce

#### I. Définition et Contexte

1. Qu'entend-on par Aide pour le Commerce? De l'optimisme du libre-échange à un pessimisme croissant
2. Pourquoi une Aide pour le Commerce? Les engagements de la Belgique dans le cadre de l'UE/multilatéral
3. Accords de partenariat économique: accélération du débat relatif à l'aide pour le commerce

Sur le plan du contenu  
Sur le plan financier  
Stratégie UE-Afrique

#### II. Situation actuelle et principes pour une Stratégie belge

1. Situation de départ: l'Aide belge pour le Commerce
  - Volume
  - Concentration géographique
  - Canaux
  - Au niveau régional
2. L'Aide pour le Commerce en tant que pôle de la coopération belge: 10 principes
3. Résultats escomptés à long terme
4. Politique de soutien

#### III. Pistes pour la concrétisation de la Stratégie belge

- A. Appui institutionnel
  - i. Capacités de négociation
  - ii. Bilatéral/ Multilatéral
  - iii. Régional
  - iv. Infrastructure de base
- B. Appui aux producteurs locaux (agriculture durable) et aux petites et moyennes entreprises
  - i. Agriculture
  - ii. Commerce équitable
  - iii. PME et microfinancement

# Une stratégie belge en faveur de l'Aide pour le Commerce

*"The question is not "to trade or not to trade", but "what to trade and "how to trade"*  
Bolén, Kirsi e.a. *Aid for Trade from Policies to Practice*. 2007.

La mondialisation et le commerce ont des répercussions importantes au niveau de la pauvreté. Une croissance économique durable est reconnue comme l'un des piliers essentiels de la lutte contre la pauvreté. Le commerce en constitue l'un des aspects. Alors que les premiers programmes de réduction de la pauvreté (PRSP) étaient principalement axés sur les secteurs sociaux, la génération actuelle de programmes accorde davantage d'attention à la croissance économique et aux secteurs productifs.

La coopération belge au développement doit tirer parti de l'interaction entre développement et commerce et préserver la cohérence entre les différents domaines d'action politique. La quasi-totalité des partenaires de la coopération belge sont membres de l'OMC. Ils entretiennent en outre – souvent dans un cadre de coopération plus vaste – des relations commerciales spécifiques avec l'UE<sup>1</sup>. Le Consensus européen pour le Développement (2005) – qui constitue la vision communautaire (Commission, Parlement européen et Etats membres) du développement jusqu'à 2013 stipule: *"La coopération au développement est un élément essentiel d'un ensemble plus vaste d'actions extérieures, qui sont toutes importantes et devraient être cohérentes les unes par rapport aux autres, se soutenir mutuellement et ne pas être subordonnées les unes aux autres."* ... *"La Communauté aidera les pays en développement dans le domaine du commerce et de l'intégration régionale en encourageant une croissance équitable et écologiquement viable, une intégration en douceur et progressive dans l'économie mondiale, et en établissant un lien entre les stratégies commerciales et les stratégies de réduction de la pauvreté ou équivalentes. Les priorités dans ce domaine sont le renforcement des institutions et des capacités, de façon à concevoir et mettre en oeuvre de façon efficace des politiques commerciales et d'intégration saines, ainsi que le soutien au secteur privé pour que celui-ci profite des nouvelles possibilités d'échanges."*<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:FR:PDF>.

L'Aide pour le Commerce peut faire la différence. Le soutien apporté à l'horticulture kenyane (nouveaux équipements de transport et nouvelles installations d'entreposage, meilleurs équipements aéroportuaires et services aériens) a permis à celle-ci de réaliser une belle progression de 35%. Une étude réalisée par l'université de Sussex a révélé que les familles actives dans le secteur de l'horticulture, ont davantage de moyens que les autres, surtout dans les zones rurales<sup>2</sup>. Le secteur de la mangue au Mali constitue un autre exemple. L'aide au niveau des normes phytosanitaires, l'amélioration des infrastructures de stockage et le raccourcissement des trajets dopent les exportations de mangues, entraînant surtout des répercussions positives sur l'emploi des femmes.

Le débat sur l'aide pour le commerce a connu une accélération au cours des dernières années. La présente note a pour objectif de délimiter le cadre belge. Dans une première partie, le concept "Aid for Trade" (AFT) est défini et placé dans le contexte international. Un certain nombre de principes sont ensuite présentés sous l'angle de la situation belge actuelle. Dans une dernière partie, des pistes concrètes sont proposées. La Stratégie est complétée par

<sup>1</sup> Le commerce est une compétence communautaire. La coopération au développement est mise en oeuvre tant par la Commission que par les Etats membres. Accords avec pays partenaires: APE dans le cadre de Cotonou, préférences, accords d'association/ Plans d'action Politique de voisinage Euromed.

<sup>2</sup> McCulloch, Neil and Masako Ota. *Export Horticulture and Poverty in Kenya*. 2002.  
[http://www.eldis.org/fulltext/mcculloch\\_neil\\_export\\_horticulture\\_2002.pdf](http://www.eldis.org/fulltext/mcculloch_neil_export_horticulture_2002.pdf).

une matrice de mise en œuvre, outil faisant l'objet d'adaptations sur la base de discussions (annexe 2).

## I. Définition et Contexte

### 1. Qu'entend-on par *Aide pour le Commerce? De l'optimisme du libre-échange à un pessimisme croissant*

*“Market access without aid for trade is like putting a plate of food in front of a man while withholding the knife and fork.”*  
(P. Mandelson et J. Cravinho)

La libéralisation du commerce ou l'ouverture des marchés aux pays en développement ne semble pas suffire pour stimuler le commerce et intégrer les pays en développement dans les échanges internationaux. En raison du manque de connaissances, d'infrastructures déficientes, de financements insuffisants – réalités couvertes par la notion de contraintes liées à l'offre (*supply side constraints*) – les pays en développement ne peuvent profiter de l'accès aux marchés. L'Afrique – qui bénéficie depuis des décennies d'un accès préférentiel à l'UE<sup>3</sup> – a vu sa position dans le commerce mondial chuter de 5,7% en 1962 à 2,4% en 2000.

Le lien direct entre commerce, croissance économique et pauvreté est un point de discussion entre économistes. Pour qu'un pays puisse profiter des échanges commerciaux, il faut qu'un certain nombre de conditions soient réunies. L'ouverture progressive du marché vietnamien a ainsi entraîné croissance économique et diminution de la pauvreté grâce à une bonne gouvernance (“technocratique”), au bon niveau d'éducation de sa population et à des services sociaux de qualité. Pour une économie relativement ouverte comme le Mozambique, le faible niveau d'instruction de sa population constitue un handicap et le manque de productivité de l'agriculture a pour effet de ralentir la croissance. Le développement du secteur industriel et l'augmentation concomitante des exportations ont par ailleurs eu peu d'impact sur la création d'emplois et partant, sur les chiffres de la pauvreté<sup>4</sup>. Au Sénégal, selon une enquête de l'université de Leuven, la pauvreté a enregistré un recul de 14% grâce à la croissance des exportations de légumes. Dans ce cas précis, le fait que l'agriculture à petite échelle a été remplacée par des exploitations plus importantes a été à l'origine d'une demande croissante sur le marché du travail<sup>5</sup>.

L'optimisme du libre-échange des années écoulées a dû céder la place à la prise de conscience que sans une approche différenciée et l'octroi d'une assistance technique ciblée ou aide pour le commerce, la dimension développement des accords commerciaux ne peut se concrétiser.

Durant les années '90 sont apparues les premières initiatives visant à renforcer les *capacités de négociation* des pays en développement. La 1<sup>ère</sup> conférence ministérielle de l'OMC a vu le lancement du Cadre intégré (*Integrated Framework*, 1996), destiné à aider les Pays Moins Avancés à développer leurs capacités en matière d'échanges commerciaux. Les premières initiatives ciblées n'ont toutefois pas apporté de réponse au manque de capacité de production, ou à la perte de recettes douanières liée à la libéralisation du commerce. Lors de la conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, une *Task Force on Aid for Trade* a été créée. Le 27 juillet 2006, ce groupe de travail a présenté des recommandations qui soulignaient

<sup>3</sup> Les premières préférences ont été accordées par le Traité de Rome de 1957.

<sup>4</sup> Bolén, Kirsi e.a. *Aid for Trade from Policies to Practice. The Cases of Mozambique, Tanzania, Vietnam and Zambia*. 2007.

<sup>5</sup> Swinnen, Jo et Miet Maertens. *Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal* 2006.

l'importance d'un programme d'aide pour le commerce "au sens large" prenant notamment en compte les besoins d'infrastructures<sup>6</sup> et énonçaient la définition suivante:

*Aid for Trade is about assisting developing countries to increase exports of goods and services, to integrate into the multilateral trading system, and to benefit from liberalized trade and increased market access. Effective Aid for Trade will enhance growth prospects and reduce poverty in developing countries, as well as complement multilateral trade reforms and distribute the global benefits more equitably across and within developing countries.*

En bref, l'aide pour le commerce a pour objectifs (1) de compenser les coûts de la libéralisation du commerce (perte de recettes douanières, restructurations dans certains secteurs en raison d'une concurrence accrue...); (2) de créer des opportunités (mise à niveau d'entreprises,...). Cette forme d'aide complète les négociations relatives aux accords de partenariat économique (OMC/APE), sans s'y substituer. AfT n'est pas conditionnelle et ne dépend pas du résultat des négociations.

Le suiti mondial de cette aide s'effectue via le rapport annuel du CAD à l'OCDE, le système d'information sur le crédit (*Credit Reporting System*) et les codes correspondants liés aux projets. En 2007, un mécanisme d'examen mondial (*Global Review*) a été mis en place par l'OMC et l'OCDE, dans le cadre duquel les pays partenaires et les donateurs sont appelés à faire rapport et à remplir un questionnaire. La prochaine évaluation est prévue pour 2009.

L'obligation de rapport concerne les catégories mentionnées ci-dessous. Les catégories "Développement du commerce" et "Renforcement de la capacité de production" comprennent notamment les projets en matière d'agriculture et de pêche. Les codes sectoriels sont maintenus, mais les projets se voient attribuer un marqueur spécial "développement du commerce" pour indiquer qu'ils comportent un aspect commercial.

- (a) politique et réglementation commerciales et ajustement lié au commerce;
- (b) développement du commerce;
- (c) infrastructure liée au commerce, y compris l'infrastructure physique ;
- (d) renforcement de la capacité de production;
- (f) autres besoins liés au commerce.

Les 2 premières catégories sont définies comme l'Assistance Technique liée au Commerce (ATLC)<sup>7</sup> et constituent le programme d'aide pour le commerce "au sens restreint".

#### **4. Pourquoi une Aide pour le Commerce? Les engagements de la Belgique dans le cadre de l'UE/multilatéral**

1. Sur le plan financier: en 2005 à Hong Kong, l'UE a promis de consacrer annuellement, à partir de 2010, 2 milliards à l'ATLC (½ CE et ½ Etats membres). Il s'agit de moyens destinés au programme d'aide pour le commerce "au sens restreint". "Environ" la moitié de cette augmentation de l'aide devrait bénéficier aux ACP (Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce 2007).

---

<sup>6</sup> "The scope of Aid for Trade should be defined in a way that is both broad enough to reflect the diverse trade needs identified by countries, and clear enough to establish a border between Aid for Trade and other development assistance of which it is a part". (WTO Task Force).

<sup>7</sup> "Traditionally Trade Related Technical Assistance and Capacity Building (TRTA/CB) has been defined as activities aimed at enhancing the ability of recipient countries to: i) formulate and implement a trade development strategy and create an enabling environment for increasing the volume and value-added of exports, diversifying export products and markets and increasing foreign investment to generate jobs and trade; or ii) stimulate trade by domestic firms and encourage investment in trade-oriented industries; or iii) participate in and benefit from the institutions, negotiations" (OCDE/OMC, 2005).

2. Sur le plan du contenu: l'UE a approuvé en 2007 une Stratégie en faveur de l'aide pour le commerce. Cette Stratégie reconnaît – s'inspirant des conclusions de la Task Force de l'OMC – l'importance du programme d'aide pour le commerce “au sens large” (donc plus large que l'engagement de 2005) et défend une coopération / coordination UE renforcée. Elle axe l'approche européenne sur la pauvreté (“*to more effectively use trade in promoting the overarching objective of eradication of poverty in the context of sustainable development*”) et inscrit les actions dans le cadre des OMD.

## **5. Accords de partenariat économique<sup>8</sup>: accélération du débat relatif à l'aide pour le commerce**

Les négociations des APE ont placé l'aide pour le commerce à l'avant-scène de la coopération au développement européenne. L'importance des mesures de soutien a été confirmée par des études d'impact (PricewaterhouseCoopers): sans une aide adaptée et ciblée, le rôle des APE en tant qu'instruments de développement restera marginal. Du fait que les APE comportent des chapitres distincts consacrés à la coopération au développement, la Commission européenne a nettement augmenté les enveloppes régionales pour le 10<sup>ème</sup> FED. Les pays ACP attendent à présent des engagements additionnels concrets de la part des Etats membres de l'UE. Dans le cadre des Conclusions du Conseil de mai 2008, l'UE a approuvé l'idée de paquets d'aide coordonnés (*Aid for Trade Packages*) COM-Etats membres et autres donateurs, par région ACP, visant à répondre aux principaux besoins des pays ACP en matière commerciale.

### ***Sur le plan du contenu***

Il est essentiel que les ACP développent suffisamment de capacités afin de pouvoir bénéficier de l'accès au marché UE exempt de restrictions et de droits de douane, mais plus encore que les donateurs octroient suffisamment d'assistance technique pour permettre la réussite de l'intégration régionale sud-sud. L'Institut danois d'Etudes internationales<sup>9</sup> décrit comme suit les principaux effets à court terme des APE, effets qui devront être compensés:

- Loss of import revenues: fiscal reforms are needed to offset the loss of import revenue from tariff reductions. Such income constitutes a considerable part of many ACP countries' total income. Tax collection/administration systems need to be strengthened.
- Supply-side constraints: removal of protective trade barriers will expose domestic industries to global competition and could cause the loss of jobs. Adjustment measures for loss of competitiveness, restructuring of domestic industries, and creation of productive capacity need to be addressed. Other aspects of supply-side constraints include trade-related infrastructure, which should be strengthened.
- Institutional weaknesses: to address issues such as compliance with food and safety standards and harmonisation of custom procedures, institutional reform and development is needed.

### ***Sur le plan financier***

- La CE affectera chaque année 300M€ à la mise en œuvre des APE (FED 10 – 1,7 milliard €).
- Etats membres: selon un calcul approximatif de la CE, quelque 2,7 milliards € supplémentaires pour les pays ACP 2006-2013.

---

<sup>8</sup> Les APE remplacent les relations commerciales préférentielles qui existaient depuis des décennies entre l'UE et les ACP par le libre-échange. L'intention est de conclure de vastes accords comprenant également les services et les matières liées au commerce. Afin de promouvoir l'intégration régionale, l'UE négocie avec 6 structures de coopération régionale au niveau des ACP.

<sup>9</sup> Alavi, Amin, Peter Gibbon and Niels Jon Mortensen. *EU-ACP Economic Partnership Agreements (APE's)*. 2007.

- Par région pour la période 2008-2013: CEDEAO, 900M€; ESA 900M€, SADC 255M€, CEMAC 250M€, Caraïbes 250M€ et Pacifique 140M€ (estimation COM)

**Stratégie UE-Afrique:** lors du sommet UE-Afrique à Lisbonne (décembre 2007), outre une Stratégie conjointe UE-Afrique, un premier plan d'action a été approuvé qui sera évalué en 2010, lorsque la Belgique assurera la Présidence de l'UE. L'intégration régionale et le développement des capacités, en ce qui concerne les normes sanitaires et phytosanitaires, sont des priorités (développement des connaissances, soutien aux administrations/producteurs/exportateurs, laboratoires accrédités,...)<sup>10</sup>.

**La Belgique** a souscrit aux engagements de l'UE décrits ci-dessus. En outre, 5 des pays partenaires de notre pays ont signé un APE avec l'UE, ce qui aura des répercussions sur la politique socio-économique de ces pays. La question des interventions concrètes de la Belgique se pose dès lors.

## II. Situation actuelle et principes pour une Stratégie belge

### 2. Situation de départ: l'Aide belge pour le Commerce

**Volume:** en 2005, la Belgique a affecté 5% de son APD à l'aide pour le commerce (définition au sens large). En comparaison avec d'autres Etats membres de l'UE, ce chiffre est tout à fait honorable. Cette aide n'est toutefois pas accordée de manière structurelle/planifiée: il n'est pas question de gestion des connaissances et les interventions ne s'inscrivent pas dans un cadre stratégique. Un examen détaillé des projets révèle par ailleurs que le concept AfT a fait l'objet d'une "large" interprétation. De nouvelles directives de l'OCDE doivent y remédier (rapports 2008): un marqueur "Commerce" indiquera l'aspect lié au commerce dans les projets agricoles, financiers, ....

**Concentration géographique:** il n'y a pas de concentration sur les pays partenaires prioritaires. En 2006, la plus grosse partie de notre aide pour le commerce est allée à l'Afrique du Nord (13,3 M€ sur un total de 61,7M€ par rapport à 6,5M€ pour CEMAC/ Afrique Centrale et 5,1M€ pour ESA).

**Canaux:** l'aide belge pour le commerce se caractérise par un manque de possibilités de supervision et il n'y a que peu d'expertise au QG. Par conséquent, des "autres" se chargent la plupart du temps de la mise en oeuvre de l'aide. La majeure partie de l'aide belge passe par BIO (55%) et est destinée à des petites entreprises<sup>11</sup>. Quant aux ONG, leur part représente 20% via des interventions à petite échelle (micro-crédits, agriculture, commerce équitable). La coopération multilatérale et la coopération bilatérale représentent chacune 12% du total. La Belgique a également un *Fair Trade Centre* qui soutient les petits producteurs au moyen de petites interventions.

*La Flandre* a lancé plusieurs projets très ciblés et a sa propre stratégie. Il s'agit par exemple d'aide à l'ITTC en faveur du tourisme durable au Mozambique (150 000€), du développement d'un *Heldesk Import Vlaanderen* (par UNIZO), d'une assistance au secteur du café et

<sup>10</sup> "Further efforts shall be made in particular to enhance the African integration agendas, both at the regional and Pan-African level, and to strengthen African capacities to meet rules, standards and quality requirements which are essential to enable effective access to regional and international markets." (Plan d'action UE-Afrique).

<sup>11</sup> C'est surtout l'aide accordée via le fonds PME qui est unique en son genre. Des institutions semblables n'allouent pas de crédits d'un montant plus modeste (jusqu'à 0,7M€).

récemment, d'un projet d'appui aux syndicats d'Afrique de l'Ouest dans le cadre des APE (via le centre de formation de l'OIT). ONG et PME bénéficient également d'un soutien. Le contrôle de qualité joue un rôle clé dans l'amélioration de l'accès aux marchés des pays en développement, ainsi qu'une bonne connaissance du marketing et des différentes possibilités d'exportations vers certains pays et régions. La *Région wallonne* intervient principalement dans le domaine de la formation, soutient des projets de commerce équitable via l'Agence Wallonne à l'Exportation (AWEX) et diverses ONG pour le développement rural. En outre, la Wallonie a conclu en 1986 avec le CDE un accord visant à stimuler la coopération entre entreprises wallonnes et africaines. Le nouvel accord-cadre qui couvre une période de 3 ans porte sur un montant de 450 000€.

Il n'y a que peu de cohérence et de concertation entre les différents canaux.

**Au niveau régional:** en 2003, la SADC a été rayée de la liste des pays partenaires. La coopération était malaisée en raison des capacités insuffisantes. La Belgique est par contre actionnaire de la BOAD (UEMOA). BIO investit également au niveau régional. Enfin, au niveau panafricain, la Belgique est actionnaire de la BAD tandis qu'une contribution va au Fonds d'infrastructure pour l'Afrique de la BEI et de la CE (1M€).

### **3. L'Aide pour le Commerce en tant que pôle de la coopération belge: 10 principes**

Le point de départ de la stratégie belge en faveur de l'aide pour le commerce est la Stratégie européenne en la matière, d'où sont issus les principes suivants:

1. L'aide belge pour le commerce est additionnelle ("*in coherence with the gradual increases in overall development aid towards the established 2010 and 2015 targets*" – Stratégie de l'UE) et complémentaire aux négociations commerciales multilatérales; elle n'est pas conditionnelle.
2. Appropriation (ownership): la demande du pays partenaire précède les actions (*demand driven*); le PRSP en est la base. Dès lors: intégration (*mainstreaming*) du commerce dans les PRSP et dialogue politique (Commissions mixtes – Assistance technique). Participation de la société civile et de l'industrie dans la définition de la politique commerciale. Recours au DTIS (CIR).
3. Croissance durable en faveur des pauvres<sup>12</sup>: les actions doivent avoir un effet tangible sur la pauvreté, être durables, s'inscrire dans le cadre des objectifs de la Loi de 1999 sur la Coopération internationale et des OMD. Les aspects sociaux et environnementaux sont des éléments-clés en matière de durabilité. A cet égard, la loi de 1999 est appliquée en tenant compte des 4 thèmes transversaux de la coopération belge: droits de l'enfant, environnement, économie sociale et genre.
4. Cohérence entre les différents canaux: BIO, ONG, coopération bilatérale et multilatérale, aide des Régions. Les interventions doivent s'appuyer mutuellement.
5. Concentration géographique: l'aide se concentre sur les pays partenaires de la coopération belge et les structures de coopération régionale avec une attention spécifique pour l'Afrique, en particulier l'Afrique centrale et au niveau régional (1) la Communauté est-africaine (Rwanda, Burundi, Tanzanie, Ouganda et Kenya) et (2) dans une moindre mesure l'Afrique de l'Ouest. Les actions de la Flandre (selon la note stratégique) sont ciblées sur l'Afrique australe.

---

<sup>12</sup> "Growth is pro-poor only if the total benefits accruing to the poorest sections of society are proportionally higher than those benefitting the better off, i.e. if inequality is reduced". (Bolén, Kirsi e.a *Aid for Trade from Policies to Practice*. 2007.)

6. Concentration sectorielle: conformément au plan Harmonisation et Alignement belge, limitation de la coopération bilatérale à 2 secteurs d'intervention par pays (sauf Afrique centrale), avec un souci d'équilibre entre les secteurs sociaux et économiques (Note *Coopération bilatérale directe* janvier 2008). Les interventions dans le cadre de l'aide bilatérale pour le commerce s'inscrivent dans le cadre des 5 secteurs d'intervention<sup>13</sup>(Loi de 1999).
7. Division du travail: les secteurs sont choisis sur la base des atouts / avantages comparatifs de notre coopération et d'une division du travail entre donateurs (*EU Code of Conduct on Division of Labour*).
8. Coopération régionale: la coopération régionale est développée avec une/deux régions sur la base des principes susmentionnés. L'expérience avec la SADC incite à la prudence. Les interventions belges sont évaluées en fonction de la plus-value et des capacités de notre coopération.
9. Modalités: vu la faible expertise régionale et bilatérale de la coopération gouvernementale, il est principalement fait appel dans une *première* phase à la coopération déléguée, au cofinancement et à la coopération multilatérale. D'autres possibilités existent via les fonds d'études et d'expertise et les secteurs non prioritaires (études macro-économiques, assistance technique,...). A plus long terme, l'objectif est de développer une expertise propre.
10. Niveau multilatéral: dans le cadre d'organisations multilatérales partenaires. L'aide pour le Commerce – si elle est conforme au cadre stratégique de coopération entre la coopération belge et l'institution multilatérale concernée – est intégrée dans le dialogue politique (Consultations annuelles Banque mondiale, FAO<sup>14</sup>,...). A une contribution au CIR peuvent s'ajouter des interventions spécialisées ("earmarked") dans les pays partenaires.

#### 4. Résultats escomptés à long terme

- Les actions s'intègrent dans une vision à long terme et appuient des projets commerciaux durables conformes aux objectifs de la Coopération belge au Développement.
- L'aide pour le Commerce est intégrée dans tous les aspects de la coopération belge. Suffisamment de savoir-faire tant au QG que sur le terrain. Expertise accrue des partenaires (BIO, CTB, *Fair Trade Centre*,...) utilisée de manière optimale.
- Cohérence entre les canaux et les divers domaines d'action.
- Visibilité de la Belgique grâce à un rôle moteur/à l'expertise dans un secteur / pays / région donné(e), et au niveau politique à Bruxelles.
- Croissance progressive du volume de l'aide belge. Respect par la Belgique des engagements financiers.

<sup>13</sup> 1° les soins de santé de base, en ce compris la santé reproductive;

2° l'enseignement et la formation;

3° l'agriculture et la sécurité alimentaire;

4° l'infrastructure de base;

5° la prévention de conflits et la consolidation de la société, en ce compris le soutien au respect de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>14</sup> Food and Agriculture Organization.



## 5. Politique de soutien

1. Suivi:
  - i. Gestion des statistiques et rapports via base de données. Ceci requiert (1) des données correctes de la part des gestionnaires de dossiers et (2) un bon suivi des évolutions dans le cadre de l'OCDE.
  - ii. Le suivi de la Stratégie belge s'opère au sein de la DGCD par un comité de pilotage qui fait régulièrement rapport au comité de gestion. Sont représentés au comité de pilotage les services ad hoc de la DGCD et d'autres services des AE (e.a. E5, B3,...). L'approche du comité de pilotage est axée sur les résultats et se base sur la matrice figurant à l'annexe II.
  - iii. Discussion annuelle, avec tous les acteurs belges, des réponses de la Belgique au questionnaire de Monterrey. Les relations entre les différents canaux et la concentration géographique/sectorielle sont examinées, de même que l'intégration des aspects transversaux.
  - iv. La matrice de suivi de la Stratégie de l'UE est utilisée pour le suivi de la Stratégie belge.
2. Conscientisation des fonctionnaires, des attachés, de la CTB,... et renforcement des capacités via un programme de formation interne. Organisation d'un programme de formation au niveau de l'UE<sup>15</sup>.
3. Echange d'informations: rapports envoyés aux postes et par les postes relatifs au commerce et au développement. Mention des principales évolutions régionales et commerciales dans les rapports annuels.
4. Politique: perspective de développement prise en compte lors de la définition de la position belge en matière de politique commerciale de l'UE. Suivi des discussions relatives à l'aide pour le commerce au niveau multilatéral et de l'UE. Consultation des parties intéressées. Les accents prioritaires des interventions belges sont fonction des atouts spécifiques/priorités. Les décisions internationales majeures doivent parvenir par les canaux d'information ad hoc à toutes les parties intéressées.
5. Echanges d'expertise: outre le rapport annuel, rencontres ad hoc d'acteurs belges. Optimisation des échanges d'informations. Recours aux forums de concertation belges *existants* (agriculture, recherche agricole, (éventuellement) forum pour le secteur privé, *Fair Trade Centre*) pour les aspects techniques.
6. Mainstreaming: intégration du volet spécifique Aide pour le Commerce dans les notes stratégiques (actualisées) "Agriculture et Sécurité alimentaire", "Entreprendre pour le développement", "Infrastructure", "Economie sociale" et "Consolidation de la société".
7. Evaluation de la politique belge en matière d'Aide pour le Commerce, s'inscrivant ou non dans le cadre de l'UE.
8. Appui académique: étroite collaboration avec les universités belges spécialisées en économie du développement et convention pluriannuelle avec le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et le programme o\*-Platform.

---

<sup>15</sup> "The Council has agreed to adjust and strengthen human resources as necessary to implement the Joint EU Aft Strategy".[...] "Exchange information on training events and identify opportunities for opening them to other Member States and Commission officials and for organising joint training activities;" (EU Aid for Trade Strategy).

### III. Pistes pour la concrétisation de la stratégie belge

En fonction des atouts de la coopération belge et des besoins les plus urgents et conformément aux priorités du Consensus européen (renforcement des capacités institutionnelles et soutien au secteur privé), les 2 priorités suivantes sont proposées, pour lesquelles un éventail de canaux et de domaines d'intervention potentiels sont envisagés.

- A. Appui institutionnel
  - i. Capacités de négociation
  - ii. Bilatéral/ Multilatéral
  - iii. Régional
  - iv. Infrastructure de base
  
- B. Appui aux producteurs locaux (agriculture durable) et aux petites et moyennes entreprises
  - i. Agriculture
  - ii. Commerce équitable
  - iii. PME et microfinancement

#### A. Appui institutionnel

- i. Capacités de négociation (capacités et réglementation commerciales - ajustement)

Le soutien aux négociateurs des pays en développement leur a permis de mieux faire entendre leur voix dans les négociations multilatérales<sup>16</sup>. Il s'agit concrètement "des capacités des décideurs des pays partenaires, des entreprises et de la société civile à participer aux institutions, aux négociations et aux processus qui façonnent la politique commerciale nationale et les règles et pratiques du commerce international, de même qu'à en tirer parti" (Lignes directrices du CAD – Renforcer les capacités commerciales au service du développement – 2001<sup>17</sup>). Après un programme du PNUD venu à échéance en 2007, aucun programme similaire ne bénéficie plus de l'appui de la Belgique.

#### *Possibilités d'intervention*

- Financement de petites ONG/OIG internationales spécialisées ("single issue") pour la formation de négociateurs des pays en développement et suivi des négociations dans une perspective de développement. Une évaluation de l'aide pour le commerce des Pays-Bas a révélé que ces organisations établies à Genève ont une valeur ajoutée incontestable et que leur action est plus efficace que celle des grandes institutions multilatérales<sup>17</sup>. Point négatif: la réglementation belge actuelle en matière de cofinancement des ONG ne permet pas ce type d'interventions.
- Via des ONG ou des organisations multilatérales, soutenir les capacités de négociation du secrétariat de la EAC dans le domaine des services, des investissements et des matières liées au commerce (priorité du prochain programme de travail de l'EAC – possible via le Fonds de partenariat).

<sup>16</sup> L'exemple le plus souvent cité est le renforcement des capacités de négociation des pays producteurs de coton. Dans la phase préparatoire à la 5ème Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003, 4 pays africains (Benin, Burkina Faso, Mali et Tchad) ont lancé une initiative sectorielle dans le domaine du coton. Les 4 pays ont demandé la suppression rapide, pour 2006, des subventions aux exportations et la création d'un fonds de compensation durant cette période.

<sup>17</sup> IOB Evaluations. *Aid for Trade? An Evaluation of Trade Related Assistance*. Pays-Bas octobre 2005.

- Soutenir les capacités de négociation des partenaires bilatéraux via des fonds d'expertise et d'études.

ii. Coopération institutionnelle – bilatérale – multilatérale (réglementation commerciale – ajustement)

La conclusion d'accords commerciaux a un impact important sur la politique économique d'un pays. La mise en œuvre et le suivi des accords impliquent des réformes institutionnelles. La perte de recettes fiscales a simultanément un impact sur le budget. Afin de stimuler un climat d'affaires positif, les autorités doivent également mettre en place un cadre législatif offrant la sécurité juridique au secteur privé. Nombre de pays ne disposent pas des capacités suffisantes pour relever ces défis. Des études révèlent en outre que les pays concernés intègrent insuffisamment les aspects commerciaux dans le PRSP.

*Possibilités d'intervention*

- *Enhanced Integrated Framework*: outre le financement prévu de 2M€ pour 2008-2011, promotion du DTIS auprès des postes et des acteurs concernés. Bon suivi sur le terrain, les pays de l'EAC bénéficiant d'une attention particulière. Contacter les donateurs principaux de l'CIR.
- Augmentation de la contribution au CIR pour les projets 'window 2', en d'autres termes des projets prioritaires visant à mettre en œuvre la stratégie commerciale et de développement nationale, en ce qui concerne les pays partenaires au sein de l'EAC, plus spécifiquement le Rwanda et le Burundi.
- Soutien à la société civile et au monde des affaires pour la participation à l'élaboration d'analyses de besoins PRSP et AfT au niveau national et régional.
- Conformément à l'axe 2 de la note de stratégie belge pour la Banque mondiale (gestion macro-économique), soutien aux programmes existants de la Banque mondiale destinés à améliorer l'appareil statistique en RDC, au Rwanda et au Burundi et à mettre en œuvre des études macro-économiques.
- Examen des possibilités d'aide bilatérale au ministère de l'intégration régionale du Burundi, via le PIC, le fonds d'expertise, ou une contribution régionale spécialisée ("earmarked") (voir ci-dessous).
- Examen des possibilités de coopération déléguée, e.a. pour la réforme de la fiscalité (cf. coopération en Ouganda avec le DfID<sup>18</sup> pour une meilleure perception des recettes douanières). Suivi des pertes de revenus pour nos pays partenaires qui ont signé un APE. Examen des possibilités de compensation (GBS, fonds régionaux).
- Examen de la possibilité de recourir à l'expertise d'autres Services publics fédéraux (Agence fédérale de la Sécurité alimentaire et Douanes, cf. soutien belge à la RDC, à OFIDA, Office de Douanes et Accises). Coordination par la CTB ou voie multilatérale (par ex. Organisation mondiale des douanes), afin de prévenir l'éparpillement des moyens et des mesures de mise en œuvre entre SPF et de garantir l'efficacité, l'appropriation et la coordination avec les autres donateurs.
- Coordination de l'actuel système de bourses de la CTB et des possibilités de formation APEC (*Antwerp/Flanders Port Training Center*) offertes par les autorités fédérales, les autorités flamandes et la province d'Anvers) et développement d'un programme de formation cohérent en sciences maritimes pour les pays partenaires (cf. bourses PIC pour l'Afrique du Sud).

<sup>18</sup> Department for International Development.

### iii. Coopération institutionnelle – régionale (réglementation commerciale)

Le développement des institutions régionales est crucial pour l'intégration régionale. Les secrétariats existants sont confrontés à un manque de capacités institutionnelles pour mener les négociations (voir ci-dessus), élaborer des règles régionales et créer une union douanière et des tarifs externes.

#### *Possibilités d'intervention*

- Compte tenu du peu d'expertise et des capacités RH insuffisantes de la coopération belge, opter pour le cofinancement via des fonds gérés par les régions elles-mêmes. Suivre les développements en la matière au niveau de l'UE (il n'y a pas de fonds dans toutes les régions).
- EAC/ESA: examiner la possibilité d'une contribution régionale axée ou non sur un pays partenaire spécifique soit (1) au Fonds de partenariat de la EAC (études, fonctionnement secrétariat), au Fonds COMESA ou au Fonds de Développement de la EAC encore à créer (coûts d'ajustement et infrastructure).
- Examiner si les fonds restants auprès de la BOAD et l'éventuel retour de la participation en capitaux à l'Aide pour le Commerce peuvent être utilisés dans le contexte de l'UEMOA.

### iv. Infrastructure de base

L'infrastructure est la clé de l'intégration régionale et du développement sur le continent africain. Grands et petits travaux de viabilisation et d'infrastructure sont nécessaires pour permettre à l'Afrique de se positionner sur le plan économique. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique estime qu'au cours des 10 prochaines années, l'Afrique aura besoin de 250 milliards de \$ pour faire face à ses besoins en matière d'infrastructure.

#### *Possibilités d'intervention*

- Prendre en compte l'aspect commercial des interventions dans le domaine de l'infrastructure (routes rurales, transports) et rechercher la complémentarité avec d'autres interventions (soutien à l'agriculture à petite échelle).
- Grands travaux d'infrastructure via contributions à la Banque mondiale, à la Commission et à la BEI (Banque européenne d'investissement – Fonds d'infrastructure pour l'Afrique). Etudes ponctuelles complémentaires via le fonds d'expertise.
- Poursuite de l'aide au secteur ferroviaire en Tanzanie.

## B. Appui aux producteurs locaux (agriculture durable) et aux petites et moyennes entreprises

### i. Agriculture: petites entreprises agricoles (Développement du commerce – Renforcement des capacités commerciales)

La plupart des pays en développement se caractérisent par un secteur agricole important. La proportion des produits agricoles dotés d'une valeur ajoutée est restreinte: la majeure partie de la population travaille dans le secteur de base. Les projets de soutien à l'agriculture dans le cadre d'une stratégie commerciale axée sur la lutte contre la pauvreté ont une grande importance. Toute intervention minimale au profit des petits producteurs a un impact tangible. Dans ce contexte, l'exportation est le résultat d'un processus. Le développement de marchés locaux et régionaux au sein d'un pays est une condition indispensable pour les exportations<sup>19</sup>. Le développement du commerce sud-sud et des marchés agricoles régionaux revêt également beaucoup d'importance<sup>20</sup>. En ce qui concerne l'approvisionnement du marché UE, le Centre Technique pour l'Agriculture (CTA) épingle les besoins suivants: (1) capacités en matière de normes sanitaires et phytosanitaires (SPS/ TBT<sup>21</sup>) (2) contraintes liées à l'offre (3) déplacement du centre de gravité dans la chaîne de valorisation (créer de la plus-value sur place).

#### *Possibilités d'intervention*

- Considérer le commerce sous la perspective des petites entreprises agricoles. Utiliser l'expertise belge existante (l'agriculture est un secteur d'intervention prioritaire).
- Renforcer les réseaux entre les petites entreprises au niveau national et au niveau régional dans le sud et entre les ONG actives dans le secteur rural au nord via (1) une aide directe par l'adaptation des règles de cofinancement des ONG; ou (2) des moyens supplémentaires dans les plans pluriannuels des ONG (cf. soutien au Réseau des organisations paysannes et producteurs de l'Afrique de l'ouest (ROPPA)).
- Aide supplémentaire aux ONG pourvoyeuses d'Aide pour le Commerce aux partenaires, après une évaluation positive d'actions antérieures.
- Au niveau bilatéral, au sein du secteur d'intervention Agriculture, via un fonds d'expertise, ajouter un volet "commercialisation" à des projets agricoles existants (domaines d'intervention potentiels: étude de marché, *supply side constraints*, création de valeur et normes phytosanitaires) (cf. projet bananes en Tanzanie; commercialisation EAC).
- Au niveau multilatéral via des contributions "volontaires" à la FAO, amélioration des capacités en matière de SPS et TBT. Le renforcement de l'aspect "normatif" de la FAO (position belge) est important en l'espèce (*Note de stratégie FAO*). Améliorer la qualité via le CGIAR<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> "The Council stresses the importance of targeting small-scale and family agriculture in agricultural development cooperation and the importance of focusing on women. Considering that the livelihood of the great majority of the poor in Africa depends on agriculture, small-scale farmers need to be assisted, including through the development of safe and scientifically tested agricultural innovations; through improved market access, first and foremost to local, national and regional markets but also to international markets; through improved value-chain management; by strengthening farmers' organisations; through improved land-tenure conditions; by enhanced access to micro-credit and by developing appropriate safety nets, specifically targeted for vulnerable groups." (Conclusions du Conseil "Advancing African Agriculture: Continental and Regional Level Cooperation on Agricultural Development in Africa". Novembre 2007).

<sup>20</sup> A l'heure actuelle, le commerce intra-ACP ne dépasse pas les 11%, tandis que le commerce avec l'UE s'élève à 66%.

<sup>21</sup> Sanitary and Phytosanitary / Technical Barriers to Trade.

<sup>22</sup> Consultative Group on Agricultural Research.

- Elargissement du mandat du *Fair Trade Centre* pour qu'il englobe d'autres projets agricoles / durables (voir ci-dessous).
- Poursuite et accroissement des efforts belges en matière d'achats locaux dans le cadre de l'OMC et surtout du PAM, en vue de renforcer les capacités des petites organisations paysannes (par ex. soutien belge à P4P (Purchase for Progress) auprès du PAM) et aider ainsi les marchés locaux à se développer de manière à réduire la dépendance des paysans vis-à-vis de l'aide extérieure.

ii. Commerce équitable<sup>23</sup> (Développement du commerce – Renforcement des capacités commerciales)

Depuis 2000, la vente de produits du commerce équitable dans l'UE a connu une progression annuelle de 20%. Leur part sur le marché belge va croissant. Le commerce équitable est un **segment spécifique du marché** (2%) qui offre aux petits producteurs marginalisés la possibilité de vendre leurs denrées à un prix plus élevé. L'impact du commerce équitable sur la pauvreté est tangible. Le commerce équitable fait l'objet d'une mention spécifique dans la Stratégie européenne en faveur de l'Aide pour le Commerce<sup>24</sup> (“*Explore possibilities for developing shared EU approaches to relevant sustainability claims systems, including fair trade, in consultation with stakeholders, in particular local ones and small producers.*”).

*Possibilités d'intervention*

- Continuer à développer les interventions existantes et l'expertise du *Fair Trade Centre*, avec une attention particulière pour les pays partenaires de la Belgique. Sur le plan du contenu, poursuivre les efforts en cours en donnant la priorité à la valeur ajoutée et à la qualité.
- L'élargissement des activités du *Fair Trade Centre* pour qu'elles englobent la coopération gouvernementale et le commerce “durable” peut compenser l'expertise manquante en matière d'aide pour le commerce pour les projets agricoles.
- Prospection de nouveaux domaines du commerce équitable tels que le tourisme durable et le commerce équitable sud-sud.
- Aide supplémentaire aux ONG pourvoyeuses d'Aide pour le Commerce aux partenaires, après une évaluation positive d'actions antérieures.

<sup>23</sup> Les Organisations de commerce équitable sont regroupées au niveau international au sein du FINE (réseau informel de 4 grands réseaux de commerce équitable). En 2001, elles ont adopté une définition commune du commerce équitable: “*Le Commerce Equitable est un partenariat commercial, fondé sur le dialogue, la transparence et le respect, dont l'objectif est de parvenir à une plus grande équité dans le commerce mondial. Il contribue au développement durable en offrant de meilleures conditions commerciales et en garantissant les droits des producteurs et des travailleurs marginalisés, tout particulièrement au Sud. Les organisations du Commerce Equitable (soutenues par les consommateurs) s'engagent activement à soutenir les producteurs, à sensibiliser l'opinion et à mener campagne en faveur de changements dans les règles et pratiques du commerce international conventionnel.*”

*L'essence du Commerce Equitable : l'objectif stratégique du commerce Equitable est de :*

- travailler délibérément avec des producteurs et des travailleurs marginalisés afin de les aider à passer d'une position de vulnérabilité à la sécurité et à l'autosuffisance économique ;
- donner plus de poids aux producteurs et aux travailleurs en tant que parties prenantes de leurs organisations ;
- jouer activement un plus grand rôle dans l'arène mondiale pour parvenir à une plus grande équité dans le commerce mondial.”

<sup>24</sup> La stratégie autrichienne place également le commerce équitable au rang des priorités.

iii. Microfinancement et aide aux PME (Développement du commerce – Renforcement des capacités commerciales)

L'aide au développement du secteur privé est une priorité qui revêt une importance croissante pour la communauté des donateurs<sup>25</sup>, ainsi que pour la coopération belge. Le développement et un bon encadrement du secteur privé sont essentiels pour la réussite des APE. L'ONUDI attire l'attention sur le fait que le fossé social, économique et politique entre l'UE et les pays ACP place ces derniers face à un grand défi. Dans le même temps, les APE peuvent constituer un stimulant permettant de s'attaquer à un certain nombre de contraintes liées à l'offre.

*Manufacturing in ACP countries still does not reach a substantial share in GDP. Micro, small and medium enterprises (MSME) are the main pillar in countries of this region, given that, overall, the majority of the population is working there and their value added per employee in dollar terms is three to four times higher than in larger enterprises. However, they have a lack of productive capacities. Enterprises are not sufficiently developed. Various reasons hinder the establishment of internationally competitive enterprises: at the individual level these are a generally weak health system unable to reach people in rural areas, hunger and malnutrition and low education levels of the working age population. At the enterprise level an unfavourable financial situation with difficult access to loans, old technology with ill-equipped capital goods and inadequate managerial skills constitute the major constraints. Furthermore, landlocked or small-island states face special problems since they are remote from international markets and have a poor physical infrastructure. (Building Productive Capacities for Trade Competitiveness: Economic Partnership Agreements and UNIDO's Response. 3-7 Décembre 2007. Vienne).*

*Possibilités d'intervention*

- Mise en place d'un forum "Soutien au secteur privé" (cf. projet de note stratégique "Entreprendre pour le développement", proposition de création d'un réseau incluant BIO, CTB, DGB, ONG, Régions, évt. secteur privé e.a.). Au sein du réseau, accorder l'attention nécessaire à la question de l'aide pour le commerce. Poursuivre la complémentarité existante entre les ONG et BIO (cf. évaluation BIO).
- Représentant DGCD au Conseil d'Administration de BIO. Incorporer les aspects commerciaux et les APE dans une stratégie à long terme / les stratégies régionales de BIO (cf. évaluation) et conclusion d'une convention entre les autorités belges et BIO. Intégrer la dimension commerciale dans les interventions.
- Encourager BIO à pratiquer la concentration géographique (cf. Convention entre le Ministre et BIO de mars 2007 → concentration sur l'Afrique et en particulier sur le Rwanda, le Burundi et la RDC)
- Mettre en application la Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce et réfléchir à l'élaboration d'une réponse coordonnée concernant les APE au sein des Institutions européennes de financement du développement (EDFI – réseau européen de 15 institutions européennes pour le financement du développement).
- Recherche par BIO de partenariats en matière de soutien aux APE avec l'ONUDI<sup>26</sup> et le Centre pour le Développement de l'Entreprise (CDE).

<sup>25</sup> Dans sa Communication de 2003, la Commission européenne a retenu les 5 domaines suivants pour son aide au secteur privé : (1) Dialogue général sur les mesures à prendre, notamment en ce qui concerne la politique macroéconomique ainsi que la bonne gouvernance, prévoyant le cadre réglementaire nécessaire (niveau "macro"); (2) Activités de promotion de l'investissement et de la coopération entre entreprises, y compris le renforcement institutionnel (niveau "meso"); (3) Facilitation du financement de l'investissement et développement des marchés financiers; (4) Appui aux petites et moyennes entreprises sous la forme de services non financiers (niveau "micro"); (5) appui aux micro-entreprises.

<sup>26</sup> United Nations Industrial Development Organisation.