

**EXAMENS RÉGIONAUX DE L'AIDE POUR LE COMMERCE****LE CADRE INTÉGRÉ POUR LES PAYS LES MOINS  
AVANCÉS (PMA): QUELLE PLACE A-T-IL  
DANS L'AIDE POUR LE COMMERCE?****I. INTRODUCTION**

1. La présente note décrit la relation entre le Cadre intégré et l'Aide pour le commerce. Elle indique pourquoi, pour les PMA, le CI constitue le processus concret dont disposent aussi bien les bénéficiaires que les donateurs pour rendre opérationnelle l'Aide pour le commerce. Si le CI s'applique aux PMA uniquement et que l'Aide pour le commerce est destinée à tous les pays en développement, les pays qui ne sont pas des PMA souhaiteraient peut-être établir un processus s'inspirant du CI pour rendre opérationnelle l'Aide pour le commerce. La note montre que le CI et l'Aide pour le commerce, tout en étant distincts, ne sont pas des processus concurrents existant en parallèle. Au contraire, étant donné ses objectifs et son fonctionnement, le CI représente pour les PMA ce que l'Initiative Aide pour le commerce s'efforce de réaliser et constitue le cadre qui leur permet ainsi qu'aux donateurs de faire correspondre la demande et l'offre, au-delà des ressources réduites disponibles dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale pour le CI. On a dit que le CI constituait le pilier central de l'édifice beaucoup plus vaste de l'Aide pour le commerce. Cependant, pour que ce schéma fonctionne, il est essentiel que la communauté des donateurs joue pleinement son rôle et traduise les engagements en matière d'Aide pour le commerce en une offre de fonds suffisante pour répondre à la demande identifiée dans le cadre du processus du CI.

2. Le CI est un processus qui a été établi en 1997 pour aider les gouvernements des PMA à renforcer leurs capacités liées au commerce et à intégrer les questions commerciales dans leurs stratégies globales de développement national. Les organisations multilatérales participant au CI (Banque mondiale, CCI, CNUCED, FMI, OMC et PNUD) joignent leurs efforts à ceux des PMA et de leurs autres partenaires de développement pour répondre à leurs besoins en matière de développement du commerce de sorte qu'ils puissent devenir, à part entière, des acteurs et des bénéficiaires actifs du système commercial multilatéral. L'expérience acquise à ce jour dans le CI indique que les besoins en matière de développement du commerce couvrent un vaste domaine allant de l'accroissement de la stabilité macro-économique, du renforcement des capacités en matière de politique commerciale et d'administration du commerce, de l'amélioration de la gestion des procédures d'importation et d'exportation aux contraintes existant sur le plan de l'offre, à l'application des normes internationales, au développement de l'infrastructure, au renforcement des capacités de promotion des exportations et au renforcement de secteurs économiques ciblés. Un certain nombre d'évaluations ont fait ressortir que les objectifs et concepts du CI sont bons. Le processus du CI met en pratique les Principes de Paris sur l'efficacité de l'aide. On est en train de le renforcer, de manière à en accroître la prise en charge par les PMA et à améliorer la coordination et les engagements des donateurs, qui seront des acteurs clés du partenariat du CIR, tant sur le plan local que dans leurs capitales. À la Conférence ministérielle de Hong Kong, les Ministres ont réentériné le CI en tant qu'instrument viable pour le développement du commerce des PMA, faisant fond sur ses principes que sont la prise en charge par les pays et le partenariat. Ils se sont également félicités de l'établissement d'une équipe spéciale pour renforcer le CI. Cette équipe spéciale est différente de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce.

## II. EXPLICATION DU CADRE INTÉGRÉ

3. Le CI est une initiative internationale permettant à la Banque mondiale, au CCI, à la CNUCED, au FMI, à l'OMC et au PNUD de combiner leurs efforts avec ceux des PMA et des donateurs pour répondre aux besoins des PMA en ce qui concerne le développement de leur commerce. Il a deux objectifs principaux: intégrer le commerce dans les plans de développement nationaux tels que les CSLP et contribuer à fournir aux PMA une assistance technique coordonnée en matière de commerce. Il doit ainsi aider les PMA à réduire les contraintes sur le plan de l'offre et, d'une manière générale, à devenir des acteurs et des bénéficiaires à part entière du système commercial multilatéral. À ce stade, 45 des 50 PMA existants se trouvent à divers stades du processus du CI ou ont demandé à y participer.

4. En application des recommandations formulées par le Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI à sa réunion de septembre 2005, une Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé a été créée au sein de l'OMC en vue de formuler des recommandations pour le renforcement du CI. Cette équipe spéciale comprenait des représentants des PMA et des donateurs; elle est distincte de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce. À la réunion ministérielle de Hong Kong, en décembre 2005, les Ministres se sont félicités de l'établissement de l'Équipe spéciale et ont approuvé les trois volets du CI renforcé (CIR): i) fournir un financement accru, prévisible et additionnel sur une base pluriannuelle; ii) renforcer le CI à l'intérieur des pays, y compris par une intégration du commerce dans les plans de développement et stratégies de réduction de la pauvreté nationaux, par un suivi plus effectif des études diagnostiques sur l'intégration du commerce (EDIC) et de la mise en œuvre des matrices d'action et par une coordination renforcée et plus effective entre les donateurs et les parties prenantes du CI, y compris les bénéficiaires; et iii) améliorer la structure de prise de décisions et de gestion du CI pour assurer la fourniture effective et en temps voulu de ressources financières et programmes accrus.

5. Les activités de l'Équipe spéciale du CI ont pris fin en juillet 2006 lorsque ses recommandations ont été adoptées par les organes de gestion du Cadre intégré, à savoir le Groupe de travail et le Comité directeur (document WT/IFSC/W/15 et Corr.1). Les travaux visant à rendre ces recommandations opérationnelles sont sur le point de se terminer. S'agissant des trois volets du CIR, à savoir le renforcement des capacités à l'intérieur des pays, l'amélioration de la direction générale et l'accroissement du financement, une solution a été trouvée pour les deux premiers. On en trouvera les détails dans le "Recueil" de documents de travail contenant les procédures du CIR et les mandats de ses divers organes. Le Recueil a été adopté par les organes directeurs du CI le 1<sup>er</sup> mai 2007, ce qui a marqué le début de la phase de mise en œuvre du CIR.<sup>1</sup> Le dernier volet, le financement, doit faire l'objet de la Conférence de haut niveau d'annonces de contributions pour le CIR, prévue à Stockholm le 25 septembre 2007. Par ailleurs, se poursuivent à Genève les activités de recrutement du directeur du Fonds d'affectation spéciale pour le CIR (qui ne sera pas situé à l'OMC) ainsi que du Directeur exécutif du Secrétariat du CIR. Ce dernier, qui sera installé administrativement à l'OMC et fera rapport au Conseil du CI sur les questions relatives à la mise en œuvre des politiques et des programmes et au Directeur général de l'OMC sur les questions administratives, veillera à ce que soient réalisés les objectifs fondamentaux du CI. Il répondra notamment aux demandes individuelles d'assistance des PMA relatives au processus du CI, les aidera dans la phase post-EDIC, par exemple pour l'intégration du commerce et l'identification des compétences nécessaires pour élaborer des projets répondant aux priorités de l'EDIC et de la matrice d'action, aidera les PMA à établir des dispositifs institutionnels nationaux et leur fournira la formation nécessaire concernant le processus du CI, les aidera à suivre les procédures du CI requises pour accéder à un financement au titre de la Catégorie 1 et de la Catégorie 2 et fournira les conseils nécessaires à cette fin. Pour l'instant, en attendant l'établissement du Secrétariat du CIR, l'OMC assure le secrétariat du CI. Celui-ci a récemment été renforcé par la création de l'Unité de mise en œuvre du programme qui comprend trois fonctionnaires travaillant exclusivement sur des questions relatives au CI. Le Fonds d'affectation

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples détails, voir le site Web du CI: [www.integratedframework.org](http://www.integratedframework.org).

spéciale pour le CI ne sera pas géré par le Secrétariat du CIR, mais par le Directeur du fonds. Dès que celui-ci aura été sélectionné et aura pris ses fonctions, le CIR sera effectivement en place et le Fonds pourra effectuer des décaissements.

6. Comment fonctionne le CI? Le processus du CI comporte un certain nombre d'étapes pour assurer la prise en charge par les pays, définir la demande et, ensuite, faire correspondre la demande et l'offre. Il comporte les quatre phases suivantes: 1) sensibilisation à l'importance du commerce pour le développement; 2) établissement d'une EDIC pour identifier les contraintes pour les négociants et les secteurs ayant le plus grand potentiel d'exportation et d'un plan d'action en vue d'une meilleure intégration dans le système commercial mondial (matrice d'action); 3) intégration de la matrice d'action dans le plan de développement national, tel que le CSLP; et 4) mise en œuvre de la matrice d'action avec les partenaires de développement.

7. Comment le CI est-il financé? Le financement des activités commerciales prioritaires découlant de l'étude diagnostique provient de deux sources: le Fonds d'affectation spéciale multilatéral pour le CI et les ressources mobilisées par le pays, généralement auprès de donateurs bilatéraux/régionaux/multilatéraux. Le Fonds d'affectation spéciale pour le CI comporte deux guichets.<sup>2</sup> Dans le cadre du CIR, ces deux guichets sont appelés Catégorie 1 et Catégorie 2.

8. La Catégorie 1 financera le développement des capacités humaines dans le cadre des arrangements nationaux de mise en œuvre du CI, le soutien opérationnel aux arrangements nationaux de mise en œuvre, notamment en finançant certaines dépenses courantes locales et certains équipements, l'élaboration et/ou la mise à jour de l'EDIC du PMA concerné et facilitera et soutiendra les actions en faveur de l'intégration du commerce.

9. La Catégorie 2 vise à assurer un financement relais pour le lancement des activités liées aux projets et identifiées dans l'EDIC, ou dans sa mise à jour, et dans sa matrice d'action, telles que les petits projets prioritaires, les activités liées à l'élaboration de projets, les études de faisabilité et les projets d'amorçage.

10. Toutefois, comme le CI est conçu comme un partenariat, le financement provient essentiellement des partenaires de développement des PMA (bilatéraux/régionaux/multilatéraux) dans le cadre de leurs propres programmes d'aide, en tant qu'élément de l'application des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, telles que les CSLP. Par exemple, pour les programmes de grande envergure identifiés dans la matrice d'action, comme les projets d'infrastructure, il faudrait faire appel à d'autres mécanismes de financement, comme les groupes consultatifs et les tables rondes. Les projets de Catégorie 2 devraient, si possible, mobiliser des ressources additionnelles et contribuer à la cohérence globale des interventions en matière d'ATLC.

11. Le processus du CI n'est pas une initiative autonome existant en parallèle avec d'autres initiatives de renforcement des capacités liées au commerce. Il est en fait censé constituer le cadre général relatif à tous les besoins liés au commerce du pays, dans lequel le PMA concerné analyse, regroupe et présente tous ses besoins d'aide liés au commerce au sens le plus large du terme. Le processus du CI permet aux PMA et à leurs partenaires de développement de se grouper pour mettre en œuvre et financer des activités visant à satisfaire ces besoins. Le CI est également le vecteur servant à coordonner les donateurs, notamment pour mettre en place et utiliser un système national de suivi et d'évaluation, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le PMA choisit les partenaires de développement appropriés, lesquels ne se limitent pas aux six organisations participantes. Le CI n'est pas un programme mais un processus, aboutissant à l'intégration du commerce dans les stratégies nationales de développement et à des projets financés et mis en œuvre.

---

<sup>2</sup> Dans le CI actuel, le PNUD assure la gestion du Fonds d'affectation spéciale.

### III. L'AIDE POUR LE COMMERCE ET LE CADRE INTÉGRÉ POUR LES PMA

12. Étant donné les objectifs et le fonctionnement du CI, celui-ci représente pour les PMA ce que l'Initiative Aide pour le commerce s'efforce de réaliser et en constitue le vecteur concret. On en trouvera ci-après les raisons.

13. Le processus du CI s'applique à toutes les parties concernées (donateurs, organisations et bénéficiaires), et énonce des principes fondamentaux, tels que la prise en charge par les pays, la responsabilité mutuelle, l'alignement de l'aide sur les stratégies de développement nationales, la coordination effective entre les donateurs, l'harmonisation de leurs procédures, le recours à des modalités d'aide fondées sur des programmes, la gestion axée sur les résultats, la transparence et des engagements pluriannuels et prévisibles. C'est pourquoi on a dit que le CI était la traduction concrète de la **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide**, qui est à la base de l'Initiative Aide pour le commerce ainsi que du CI.

14. Le CI soutient les PMA dans le renforcement des aspects liés à la **demande**, par le biais du processus de diagnostic que sont les EDIC.

15. Un engagement en faveur de l'**appropriation par les pays** et de la conduite des initiatives par ces mêmes pays – ainsi que l'engagement des gouvernements d'intégrer pleinement le commerce dans leurs stratégies de développement – sont indispensables pour assurer l'efficacité de l'Aide pour le commerce. La notion de base sur laquelle repose le CI est cette appropriation par les pays. Celle-ci se trouve renforcée dans le CIR, qui vise à accroître la capacité des PMA à gérer le processus du CI au niveau national et, par extension, à faire du commerce une partie intégrante de sa stratégie nationale de développement et accroître la maîtrise globale par le pays.

16. L'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce recommande de mettre en place une coordination nationale effective, avec la participation de toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé, en vue d'identifier les forces et les faiblesses des économies dans leur ensemble et les difficultés particulières rencontrées dans le secteur du commerce. Le processus du CI prévoit un système de **coordination nationale** efficace, incluant la participation du secteur privé. L'expérience a enseigné que le CI donne les meilleurs résultats dans les pays qui ont réussi à établir un système de coordination nationale efficace, avec la participation de toutes les parties prenantes pertinentes des différents ministères ainsi que du secteur privé. Le CIR prévoit que la coordination sur le terrain sera assurée par le Comité directeur national (CDN), qui supervisera l'Unité nationale de mise en œuvre. Celle-ci (quel que soit le nom qui pourra lui être donné) doit soutenir le point de coordination du CI. Ce dernier est généralement, mais pas toujours, situé au Ministère du commerce. Le CDN est un organisme "transversal" qui assure une coordination et une adhésion effectives des institutions gouvernementales, du secteur privé, de la société civile et des autres parties prenantes du CI. L'Unité nationale de mise en œuvre collabore avec les Ministères du commerce, des finances et de la planification et d'autres ministères et institutions s'occupant de commerce, comme la Chambre de commerce, ainsi que le secteur privé et la société civile, pour assurer la coordination à tous les stades du processus du CI. Le Point de coordination supervise le fonctionnement de l'Unité nationale de mise en œuvre et collabore étroitement avec les ministères techniques compétents, le Facilitateur des donateurs<sup>3</sup>, le Secrétariat exécutif<sup>4</sup>, les autres donateurs et les organisations participant au CI pour faire en sorte que les projets d'ATLC soient intégrés dans le DSRP ou les autres stratégies nationales de développement et répondent aux priorités de l'EDIC. L'Unité nationale de mise en œuvre est groupée autour du Point de coordination pour l'assister.

---

<sup>3</sup> Donateur désigné par le gouvernement comme principal donateur dans le processus du CI.

<sup>4</sup> Le Secrétariat exécutif doit être installé administrativement à l'OMC et fournira une assistance aux pays participant au CI à toutes les étapes du processus.

17. Le rapport de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce stipule qu'un **financement** additionnel prévisible, durable et effectif est indispensable pour exécuter le mandat relatif à l'Aide pour le commerce. Comme on l'a indiqué plus haut, le processus du CI non seulement aide les PMA à intégrer le commerce dans leurs stratégies nationales de développement, mais aussi leur fournit le cadre pour accéder à un financement auprès de leurs partenaires de développement pour traduire les études diagnostiques relatives au commerce faisant ressortir un besoin d'assistance technique en projets financés et à les mettre en œuvre. Dans le cadre du CIR, un financement accru, prévisible et additionnel sera disponible sur une base pluriannuelle pour renforcer les capacités commerciales des PMA. Pour accéder à ce financement, le processus du CI prévoit que les PMA fassent participer dès le début leurs partenaires donateurs aux actions qu'ils identifient dans leurs études diagnostiques, y compris la liste prioritaire d'activités nécessitant une aide extérieure (la "matrice d'action"). Comme on l'a indiqué plus haut, le Fonds d'affectation spéciale pour le CIR ne suffira pas à financer nombre d'activités que les PMA identifieront comme étant nécessaires pour renforcer leurs capacités en matière de commerce. Les PMA ont intérêt à utiliser le processus du CI pour soumettre très vite les besoins identifiés dans la matrice d'action à leurs partenaires de développement afin de les transformer en projets financés. C'est cela, en fait, l'"Aide pour le commerce": le processus du CI permet aux PMA d'accéder à l'"Aide pour le commerce".

18. Pour que cela fonctionne bien, la **réaction des donateurs** est aussi cruciale que l'identification de la demande. L'expérience du CI confirme les conclusions de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce à cet égard.

19. Le rapport de l'Équipe indique que "les donateurs devraient accorder plus d'attention aux questions commerciales dans la programmation de l'aide et renforcer leurs compétences dans le domaine commercial tant sur le terrain qu'à leur siège. Il faut améliorer la coordination du personnel travaillant dans différents secteurs et intégrer davantage le commerce dans les programmes des organismes d'aide". L'expérience du processus du CI confirme cette nécessité. L'une des raisons qui ont conduit à la décision de renforcer le CI était qu'un certain nombre d'évaluations ont souligné l'existence d'un déficit de mise en œuvre, les priorités recensées lors du processus des EDIC n'étant pas reprises dans les investissements généraux. L'un des trois volets du CIR est de fournir un financement accru, prévisible et additionnel sur une base pluriannuelle. Comme on l'a indiqué plus haut, le Fonds d'affectation spéciale multilatéral pour le CI ne fournit qu'une petite partie du financement nécessaire pour passer des études diagnostiques et de l'établissement des priorités à des projets financés. Les investissements des donateurs et organisations dans le cadre de leurs programmes permanents sont la principale source de financement des actions identifiées dans les EDIC. Et ces investissements ont été jusqu'ici relativement faibles. La communauté des donateurs n'a généralement pas répondu de façon adéquate aux besoins recensés dans les EDIC. Ce problème est dû en partie au fait que les constatations et les recommandations figurant dans les EDIC n'ont pas été correctement intégrées dans les DSRP et les processus analogues, ni dans les cadres de programmation d'autres donateurs. Souvent, le CI est encore considéré comme un processus autonome, aussi bien par les donateurs que par les PMA. Le commerce n'est pas suffisamment considéré par les donateurs et les bénéficiaires comme un aspect à part entière du développement économique et de la lutte contre la pauvreté, de sorte qu'il n'est pas placé suffisamment en tête de leurs priorités.<sup>5</sup>

20. Le CIR est un moyen pour la communauté des donateurs de réagir aux insuffisances ainsi identifiées. Ce faisant, elle répondra aux recommandations de l'Équipe spéciale de l'Aide pour le commerce et de l'Équipe spéciale du CIR. La contrepartie nécessaire doit être que les PMA bénéficiaires doivent jouer leur rôle et accroître leurs efforts pour intégrer le commerce dans leurs plans nationaux de développement et lui donner (c'est-à-dire à la production, à la vente à l'étranger et à l'importation) une priorité plus élevée. Le commerce continue d'être considéré avant tout comme la

---

<sup>5</sup> Rapport du Président de l'Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé, y compris les recommandations, document WT/IFSC/W/15 du 29 juin 2006.

prérogative du Ministère du commerce et, alors que l'engagement actif des Ministères des finances, du plan et du développement économique est essentiel à la réussite du programme, il n'a pas toujours été présent. En fait, l'un des éléments du renforcement du CI est précisément de faire intervenir plus efficacement le secteur privé. Dans certains cas, ces obstacles ont été surmontés, grâce souvent à un fort leadership politique, mais ce n'est pas la norme.<sup>6</sup> Les engagements actifs aussi bien des donateurs que des bénéficiaires pour intégrer le commerce dans les politiques nationales de développement se renforcent mutuellement, et l'un ne se produit pas sans l'autre.

21. L'Équipe spéciale de l'Aide pour le commerce a reconnu que **combler l'écart entre la demande et l'offre** constitue un élément important pour assurer que l'assistance visant les besoins liés au commerce fonctionne. C'est exactement ce que vise à faire le processus du CI et ce vers quoi tendent nombre de ses procédures. Le processus du CI, par ses études diagnostiques, aide les PMA à identifier les projets et programmes prioritaires et leur pertinence par rapport aux objectifs de l'Aide pour le commerce. Le CI prévoit que les partenaires de développement fondent leurs décisions de financement dans le domaine de l'assistance liée au commerce sur l'EDIC et sa matrice d'action. En tant que tel, il contribue à combler l'écart entre la demande et les décisions de financement des donateurs. Si l'on passe en revue la recommandation de l'Équipe spéciale de l'Aide pour le commerce à ce sujet, on a l'impression de lire le Manuel du CI. Par exemple, les recommandations de l'Aide pour le commerce stipulent que les pays bénéficiaires devraient intégrer le commerce dans leurs stratégies nationales, comme les CSLP, formuler des stratégies commerciales et proposer des projets prioritaires relatifs au commerce en vue d'un financement des donateurs. La répartition des responsabilités en matière de financement et d'exécution des projets et programmes d'Aide pour le commerce devrait être assurée au moyen de mécanismes nationaux comme les CSLP et les groupes consultatifs, complétés, en cas de besoin, par une conférence des partenaires qui serait axée sur le soutien lié au commerce et qui serait convoquée une fois que les pays auraient intégré le commerce dans leurs stratégies nationales. Un comité national d'Aide pour le commerce pourrait être établi, en cas de besoin, pour veiller à ce que le commerce soit intégré dans les stratégies de développement nationales, pour déterminer les besoins des pays, définir les priorités, aider à mettre en correspondance la "demande" et la "réponse", et contribuer à l'évaluation. Ce comité pourrait avoir pour tâches de trouver un cofinancement ou de mobiliser des ressources auprès de fonds plus importants, d'évaluer les besoins d'ajustement et de négocier un financement pour ces programmes. Les partenaires devraient s'engager à contribuer à la mise en œuvre des stratégies commerciales et à l'exécution des projets et programmes prioritaires identifiés. Le plan établi devrait comprendre un cadre de gestion axé sur les résultats reposant sur la responsabilité mutuelle – et la renforçant. Il faudrait encourager la participation d'acteurs locaux, régionaux et privés ainsi que la coopération Sud-Sud dans le cadre de programmes triangulaires.

22. Les objectifs et étapes du processus du CI, tels qu'ils sont expliqués plus haut, montrent que le CI est un plan pour réaliser ce que l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce visait à réaliser dans ses recommandations.

#### IV. CONCLUSION

- On peut donc soutenir que, au moins pour les PMA, les structures et le processus du CI devraient être utilisés comme un élément de base pour rendre opérationnelle l'Initiative Aide pour le commerce en la traduisant en activités de renforcement des capacités commerciales avec le financement correspondant, et mettre en place la capacité sur le plan de l'offre et l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leurs échanges. Il n'est donc pas nécessaire d'établir des structures parallèles pour l'Aide pour le commerce dans les PMA. En fait, il faudrait

---

<sup>6</sup> Rapport du Président de l'Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé, y compris les recommandations, document WT/IFSC/W/15 du 29 juin 2006.

absolument éviter de procéder ainsi. En outre, si le CI s'applique aux seuls PMA, les autres pays en développement, dont les capacités commerciales ont besoin d'être renforcées, peuvent souhaiter étudier le CI/CIR pour tirer des enseignements de ce processus existant.

---

12 septembre 2007