

AID-FOR-TRADE: CASE STORY

ECOWAS / CEDEAO

L'élaboration du Programme de l'APE Pour le Développement

COMISSÃO DA CEDEAO

**ECOWAS
COMMISSION**



**COMMISSION DE LA
CEDEAO**

Titre :	L'élaboration du Programme de l'APE Pour le Développement
Région :	Afrique de l'Ouest
Pays :	Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Cote d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Togo
Type :	Processus
Auteurs :	La Commission de la CEDEAO
Coordonnées :	aidfortrade@ecowas.int

RESUME ANALYTIQUE

Le cas d'expérience qui est présenté ici, traite du processus d'élaboration du Programme de l'Accord de Partenariat Economique (APE) pour le Développement (PAPED). Ce programme s'inscrit dans le cadre du renouvellement du régime commercial entre la région Afrique de l'Ouest (AO) et l'Union Européenne (UE).

L'objectif général visé par le PAPED est de construire une économie régionale compétitive, harmonieusement intégrée à l'économie mondiale et qui stimule la croissance et le développement durable. De manière spécifique, le programme vise à appuyer la région Afrique de l'Ouest pour tirer pleinement profit des opportunités offertes par l'APE et minimiser les impacts négatifs de l'Accord.

L'élaboration du PAPED a suivi, depuis l'adoption en février 2008, d'une Note de cadrage sur le PAPED, un processus participatif qui a permis aux différentes parties prenantes, aux niveaux national et régional, d'identifier leurs besoins, et aux partenaires européens, de faire connaître leur appréciation sur le contenu et les principaux axes du programme.

Le PAPED qui est en cohérence avec les politiques et stratégies de développement de la région AO et avec les piliers identifiés au niveau multilatéral pour la fourniture de l'Aide pour le Commerce, est articulé autour de cinq (5) principaux axes d'intervention.

Compte tenu de l'importance des besoins existants en matière d'Aide pour le Commerce dans la région AO, il importe de passer à la phase de mise en œuvre harmonieuse et suivie du PAPED, en assurant son financement adéquat.

1- Questions traitées

Le présent cas d'expérience traite du processus d'élaboration du Programme de l'Accord de Partenariat Economique (APE) pour le Développement. Dans le cadre du renouvellement du régime commercial entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union Européenne (UE), l'Afrique de l'Ouest (AO) a engagé des négociations sur l'APE. La dimension développement est un élément clé de cet accord. Pour concrétiser l'engagement de l'AO et de l'UE de négocier un

APE porteur de développement durable, la région AO a élaboré le Programme de l'APE pour le développement (PAPED). Le processus d'élaboration de ce programme devrait relever plusieurs défis dont :

- L'adhésion des acteurs de la région qui sont multiples et diversifiés vu l'étendue du champ thématique à couvrir par ce programme relatif à plusieurs domaines essentiels de la vie économique, tant au niveau macro, méso que micro.
- L'adhésion de l'UE et de ses Etats membres qui se sont engagés au cours des négociations à financer les mesures d'accompagnement de l'APE ainsi que l'adhésion d'autres partenaires appelés à contribuer au financement du programme.
- L'ancrage du PAPED avec la vision, les politiques et stratégies de développement de la région et les autres projets et programmes en cours dans la région ainsi qu'avec les stratégies sectorielles adoptées au niveau national et régional
- L'établissement de la cohérence entre le niveau national et le niveau régional pour assurer une mise en œuvre optimum du programme.

Pour relever ces défis, la formulation du PAPED a suivi un processus qui a impliqué les acteurs majeurs de la région AO ainsi que l'UE et ses Etats membres assurant ainsi un niveau élevé de son appropriation à tous les niveaux. Ce programme constitue aujourd'hui un document de référence dans la région AO en matière d'aide pour le commerce liées à la mise en œuvre de l'APE.

2- Objectifs

L'objectif général visé par le PAPED est de bâtir une économie régionale compétitive, harmonieusement intégrée à l'économie mondiale et qui stimule la croissance et le développement durable. De manière spécifique, le programme vise à appuyer la région AO pour tirer pleinement profit des opportunités offertes par l'APE et minimiser les effets négatifs de l'accord.

3- Conception et mise en œuvre

La mise en œuvre du PAPED n'a pas réellement démarré bien que certaines activités planifiées avaient déjà connu un début d'exécution et inscrites dans le PAPED pour des compléments de financement. C'est pourquoi l'accent sera mis ici sur le processus d'élaboration du PAPED dans un contexte rendu complexe par les défis cités plus haut et par les négociations d'un accord commercial qui ont des implications économiques, sociales et politiques importantes pour la région Afrique de l'Ouest.

La formulation du PAPED a suivi plusieurs phases dont les plus importantes sont :

- Adoption en février 2008 par la région d'une Note de cadrage qui a donné les principales orientations et précisé les principes généraux devant guider la formulation des programmes ainsi que les domaines à traiter. Cette Note de cadrage a permis à la région d'avoir une compréhension commune des mesures d'accompagnement de l'APE et de définir une méthodologie partagée et globale pour la détermination de ces mesures.
- Définition par des groupes thématiques des lignes directrices du programme lors des ateliers organisés à cet effet, sur la base des politiques et stratégies de développement ainsi que les stratégies sectorielles existantes dans la région. Ces groupes étaient composés des représentants des structures techniques des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, des personnes ressources et des consultants. Les résultats de ces travaux ainsi que les améliorations et compléments apportés à plusieurs niveaux ont abouti à la structure du Programme de l'APE pour le développement.

- Présentation de la structure du programme aux acteurs majeurs de la région Afrique de l'Ouest au cours de divers ateliers ainsi qu'à la partie européenne au sein de l'Equipe Spéciale de Préparation Régionale mise en place dans le cadre des négociations APE. Ces acteurs ont apporté leur soutien à la poursuite de l'élaboration du programme, notamment l'identification des activités et l'évaluation des coûts.
- Mise en cohérence entre le PAPED et les deux principaux programmes de la région à savoir le Programme Economique Régional de l'UEMOA et le Programme Communautaire de Développement de la CEDEAO en cours d'élaboration. Le lien a été également établi entre le PAPED et l'initiative de l'Aide pour le commerce en cours au niveau multilatéral. Ainsi la structure du PAPED reflète parfaitement celle adoptée au niveau multilatéral dans le cadre de l'Aide pour le Commerce.
- Réalisation d'études nationales en vue de prendre en compte les besoins spécifiques des Etats de la région dans la formulation du PAPED. Ces études ont permis de faire le point sur les programmes/projets concernés par l'APE en cours dans les Etats de la région et d'identifier les actions prioritaires pour guider la formulation du PAPED. Prise en compte des résultats de ces travaux pour préciser le cadre logique du programme avec la matrice des activités pour les cinq premières années de mise en œuvre et faire une évaluation préliminaire du coût.
- Présentation du processus de formulation du PAPED et du contenu du programme au Comité Ministériel de Suivi de l'APE en vue d'avoir une adhésion politique au programme.
- Adoption du PAPED par les experts de la région Afrique de l'Ouest au cours d'une réunion régionale tenue en février 2009 qui a regroupé les représentants de l'Administration publique, du secteur privé, de la société civile, ainsi que ceux des organisations régionales, des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA.
- PAPED articulé autour de cinq axes stratégiques :
 - diversification et accroissement des capacités de production,
 - développement du commerce intra-régional et facilitation de l'accès aux marchés internationaux,
 - amélioration et renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce,
 - réalisation des ajustements indispensables et prise en compte des autres besoins liés au commerce,
 - mise en œuvre et suivi-évaluation de l'APE.
- PAPED conçu dans une perspective de long terme, mais sera mis en œuvre par période de cinq ans.
- Elaboration par chaque Etat ainsi que par les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA d'un plan opérationnel du PAPED selon une approche participative pour :
 - décliner les activités avec les coûts y afférents au niveau régional et national sur la base des besoins spécifiques,
 - assurer la cohérence entre le niveau régional et national,
 - planifier les activités sur une période de cinq ans en tenant compte des priorités nationales et régionales,
 - faciliter le financement des activités au niveau national par les bailleurs de fonds notamment les Etats membres de l'UE.
- Utilisation de critères généraux et spécifiques pour prioriser les activités liées au commerce spécifiquement celles liées au commerce avec l'UE et finalisation de l'évaluation financière de la première phase de mise en œuvre du programme sur la base des plans opérationnels.
- Mise en œuvre du PAPED assurée par les Commissions de la CEDEAO et l'UEMOA qui joueront leur rôle traditionnel d'impulsion et de formulation de politiques appuyées par les

organisations spécialisées ayant développé un avantage comparatif. Les Etats et les acteurs non étatiques joueront également leur rôle chacun en ce qui le concerne, appuyés par des agences d'exécution. Au plan régional, la coordination du programme sera assurée par le Comité régional de coordination et de suivi de la mise en œuvre appuyé par une Cellule technique unique permanente représentée au sein de chacune de la CEDEAO et de l'UEMOA. Au plan national, sa coordination sera assurée par un Comité National de Pilotage appuyé par une Cellule Technique Nationale.

- Mise en œuvre du PAPED nécessite la formulation des projets en cohérence avec les instruments budgétaires régionaux et nationaux. Les projets ainsi formulés devront être intégrés dans les instruments budgétaires régionaux et nationaux tels que les Programmes d'Investissements Publics, les Programmes indicatifs régionaux et nationaux etc. Exemple : Un projet d'appui de la CEDEAO au secteur privé est en cours d'élaboration et sera financé dans le cadre du 10^{ème} FED.

4- Problèmes rencontrés

- Difficultés dans la réalisation des études nationales et leur validation par les acteurs concernés dues entre autres, à l'insuffisance des capacités en ressources humaines dans certains Etats membres, à la disponibilité des consultants, aux moyens logistiques.
- Retard dans l'élaboration des plans opérationnels nationaux et de leur validation dû aux mêmes raisons ci-dessus.
- Pression du temps lié au délai fixé pour les conclusions de négociation.

5- Facteurs de réussite

- Importance de l'enjeu de l'APE qui a favorisé une implication d'acteurs à des niveaux techniques et politiques élevés
- Réel engagement des acteurs de la région à disposer d'un programme pour servir de base aux négociations APE et assurer la dimension développement de cet accord
- Existence d'une bonne connaissance de la situation économique et sociale de la région Afrique de l'Ouest ainsi que de politiques de développement et stratégies sectorielles
- Réunions régulières, y compris entre les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, pour planifier et affiner tous les aspects du programme
- Contribution d'experts compétents dans la région et également en provenance de l'extérieur

6- Résultats obtenus

Le PAPED offre à la région AO et à ses Etats membres, un cadre cohérent de référence pour la mise en œuvre de l'ensemble des activités prioritaires liées à la dimension développement de l'APE.

Il permet à l'UE, à ses Etats membres et à tous les partenaires au développement de disposer d'un creuset commun pour mieux coordonner leurs appuis à la région Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'APE.

Il constitue un outil de planification qui permet de donner un contenu concret à la dimension développement du commerce, notamment à travers ses plans d'opérationnalisation.

Il a suscité beaucoup d'intérêt au niveau des partenaires au développement, notamment les Etats membres de l'UE qui se sont engagés à contribuer substantiellement à sa mise œuvre à travers leurs instruments de coopération, notamment l'Aide pour le Commerce.

Enfin il permet de rechercher la synergie entre d'une part, les engagements pris par la région AO en matière d'ouverture de ses marchés à l'UE et d'autre part, les progrès enregistrés dans l'amélioration et le renforcement de la compétitivité de la région.

7- Enseignements tirés

- Les programmes d'aide au commerce requièrent une large couverture d'activités qui touchent une diversité d'acteurs
- La conception de tels programmes nécessite une bonne coordination des activités et une mise en phases cohérentes, y compris la réalisation d'études d'investigation ; ce qui nécessite la mobilisation de ressources financières et humaines importantes

8- Conclusion

Les programmes d'appui au commerce constituent un domaine complexe à cause de leur nature multidisciplinaire. En outre, l'émergence de questions nouvelles pour les PMA et pays en développement en général et pour les pays de l'AO en particulier, constitue un élément additionnel de cette complexité. A ces éléments s'ajoute la régionalisation des programmes qui devront tenir compte de la cohérence entre les activités au niveau régional et celles d'application nationale.

La prise en compte de tous ces éléments nécessite l'adoption d'une démarche appropriée pour la conception de ce type de programme. Celle suivie pour la conception du PAPED a permis d'atteindre les objectifs fixés, à savoir la prise en compte des besoins liés au développement du commerce notamment avec l'UE. Elle est donc suffisamment pertinente pour s'appliquer à d'autres régions ou groupes de pays engagés dans des accords commerciaux. Le processus de mobilisation du financement du PAPED est en cours en vue de son démarrage effectif.