

## CAS D'EXPIRIENCE

### Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

#### Présentation du cas d'expérience de la Commission de l'UEMOA relatif au Projet de renforcement des capacités en matière de commerce « Hub and spokes »

**Date de soumission :** 21 janvier 2011

**Région :** Afrique de l'Ouest

**Organisation/Pays :** Commission de l'UEMOA (Burkina Faso)

**Type :** Approche, processus, projet ou programme : Projet de renforcement des capacités commerciales dans les Etats membres de l'UEMOA et auprès de la Commission.

**Auteur :** Commission de l'UEMOA

**Coordonnées :**

**Adresse :** 380, Av. du professeur Joseph Ki-ZERBO, 01 BP 543 Ouagadougou 01(Burkina Faso)

**Numéro de téléphone :** + (226) 50 32 87 93

**Adresse électronique :** [Commission@uemoa.int](mailto:Commission@uemoa.int); [rtiemoko@uemoa.int](mailto:rtiemoko@uemoa.int)

#### RESUME ANALYTIQUE

En réponse à une demande des Etats ACP (Afrique Caraïbe et Pacifique), l'Union européenne a financé le programme TRADECOM dont le projet « Hub and Spokes » constitue un des trois volets. La Commission et les huit Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) bénéficient du projet « Hub and Spokes », mis en œuvre depuis 2006 avec l'appui de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) qui joue le rôle d'agence d'exécution pour l'Union européenne et apporte également une contribution financière au projet.

La Commission de l'UEMOA et chaque Etat membre de l'Union bénéficient de l'appui d'un expert en politique commerciale, appelé Conseiller national ou Conseiller régional. Ce dernier, basé à la Commission, assure la coordination des activités du projet dans l'espace UEMOA, tandis que les Conseillers nationaux sont affectés dans les Ministères du Commerce des Etats membres. Dans le cas d'expérience présenté par la Commission, le projet Hub and Spokes est examiné dans la dimension régionale de son action. La Commission de l'UEMOA étant bénéficiaire du projet tout comme les Etats membres, l'analyse faite ci-après s'intéressera bien plus aux actions et aux effets du projet sur les attentes de la Commission plutôt que celles des Etats. Il convient de signaler cependant que cette dichotomie n'a pas toujours été facile à respecter.

Les activités menées par le projet, tant au niveau national qu'au niveau régional, relèvent de la première catégorie de l'aide pour le commerce définie par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), à savoir « Politique et réglementation commerciales ». Les Conseillers du projet apportent tout d'abord une assistance technique aux organisations bénéficiaires du projet que sont la Commission de l'UEMOA et les Ministères du Commerce. Ils organisent ensuite, des séminaires d'information, de formation et de sensibilisation sur les questions de commerce, au profit de toutes les parties prenantes, à savoir : l'Administration, le secteur privé, la société civile et les Parlementaires.

L'action du projet a permis d'enregistrer des avancées en termes d'implication des parties prenantes dans les négociations commerciales menées dans le cadre de l'Accord de Partenariat Economique (APE) entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest, ainsi que dans la mise en œuvre des engagements des Etats en matière de notification et d'examen de politiques commerciales à l'OMC.

La bonne intégration du projet dans les organisations bénéficiaires et l'appui apporté par le projet aux

comités chargés des négociations commerciales au niveau national tout comme au niveau régional, ont permis au projet d'enregistrer des résultats en matière de sensibilisation des parties prenantes sur les enjeux des politiques et des négociations commerciales. Aussi, ont-elles pu, dans le cadre de l'APE, participer activement à l'identification des produits sensibles, à ne pas libéraliser et à celle des projets d'accompagnement à financer au titre de l'aide pour le commerce.

Les bénéficiaires du projet ont demandé la prolongation du projet « Hub and Spokes » au-delà de la phase 1 qui s'est achevée en décembre 2010. La Commission de l'UEMOA a décidé de répondre favorablement à cette demande.

## QUESTION TRAITÉE

L'expérience du projet « Hub and Spokes » menée à la Commission et dans les huit Etats membres de l'UEMOA présentée ci-après, illustrera les réussites, les échecs et les difficultés rencontrées dans le cadre d'un projet de renforcement de capacités en matière de commerce, exécuté dans une union douanière dont 7 des 8 Etats sont des PMA (Pays les Moins Avancés).

L'expérience portera essentiellement sur l'utilisation de l'aide pour le commerce dans la mise en œuvre de la catégorie « Politique et réglementation commerciales » définie par l'OMC.

## OBJECTIFS

Les objectifs généraux fixés au projet « Hub and Spokes » sont les suivants :

- la promotion et la participation effective des pays ACP dans les négociations commerciales internationales, en particulier les négociations des ACP/UE sur les APE et les négociations dans le cadre de l'OMC;
- le renforcement au niveau national et régional des capacités de formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales efficaces permettant d'utiliser effectivement le commerce international en faveur du développement et des stratégies de réduction de la pauvreté des pays ACP.

Le cadre logique du projet a identifié les quatre résultats suivants :

**Résultat 1 :** Principales parties prenantes sensibilisées et formées en matière de politiques commerciales ;

**Résultat 2 :** Pays ACP soutenus dans la formulation, la négociation et la mise en œuvre des politiques commerciales ;

**Résultat 3 :** Pays ACP soutenus dans la mise en œuvre des processus nationaux et régionaux de consultation des parties prenantes en matière de négociations commerciales et le renforcement de ces processus ;

**Résultat 4 :** Système efficace de gestion opérationnel du Projet

## CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Le projet « Renforcement de capacités des pays ACP en formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales », encore appelé projet « Hub and Spokes » a été lancé en 2005 à la demande du Secrétariat des pays ACP, dans le but de permettre aux pays ACP de mieux défendre leurs intérêts et de tirer profit du système commercial multilatéral, à travers une bonne maîtrise de la formulation de politique commerciale et des techniques de négociation commerciale .

Le projet « Hub and Spokes » est un des volets du programme TRADECOM financé par l'Union européenne sur le Fonds européen de développement (9<sup>e</sup> FED). Les bénéficiaires directs du projet sont les Etats et les Organisations d'intégration régionale (OIR). L'approche retenue par le projet prévoit une implication de toutes les parties prenantes : secteur privé, fonctionnaires, société civile dans la formulation de politique

commerciale et les négociations d'accords commerciaux.

Le projet est mis en œuvre dans les pays ACP et les OIR, par l'OIF, essentiellement dans la zone francophone. Ce dernier joue le rôle d'agence d'exécution pour l'Union européenne. Il convient de signaler que l'OIF apporte aussi une contribution financière modeste dans la mise en œuvre du projet. En sa qualité d'agence d'exécution, l'OIF gère le projet et le personnel recruté pour sa mise en œuvre.

En ce qui concerne l'espace UEMOA, le projet intervient aux niveaux des huit Etats membres de l'Union et de la Commission. Les ressources humaines sont composées d'un Conseiller régional et d'une assistante administrative basés à la Commission au sein du Département en charge de la politique commerciale, en l'occurrence le Département du Marché régional, du Commerce, de la Concurrence et de la Coopération de l'UEMOA, ainsi que de Conseillers nationaux affectés dans les Etats auprès des Ministères du commerce.

L'objectif recherché par le projet est de faire en sorte que chacun des huit ministères du commerce dispose d'un Conseiller national. Les Conseillers actuellement en fonction dans l'espace UEMOA, sont tous originaires des pays ACP.

Concernant la Commission, l'identification des besoins dans le domaine du commerce a permis d'identifier des besoins d'assistance en matière d'appui institutionnel, d'aide dans la sensibilisation accrue des parties prenantes et dans la coordination des politiques commerciales.

Le projet intervient à travers des activités menées au niveau régional ou au niveau national dans les domaines de l'assistance technique, la formation, l'information et la mise en réseau. Un projet de programme annuel d'activités est élaboré au niveau de chaque organisation bénéficiaire avec l'appui du conseiller ainsi que du Point focal du projet désigné par chacune des organisations bénéficiaires. Les programmes d'activités définitifs sont ensuite arrêtés au cours d'une rencontre régionale de programmation regroupant tous les Conseillers et les Points focaux, en présence de l'agence d'exécution.

Le suivi des activités fait l'objet de rapports semestriels élaborés par chaque Conseiller et consolidés par le Conseiller régional au niveau de la Commission de l'UEMOA.

Les fonds destinés à la réalisation des activités ont été décentralisés au niveau de chaque Conseiller, assurant ainsi une souplesse et une rapidité dans l'intervention du projet.

En outre, la présence simultanée des Conseillers du projet aux niveaux national et régional, permet à « Hub and Spokes » de contribuer à la cohérence de la politique commerciale entre ces deux niveaux, à travers la coordination des activités du projet assurée par le Conseiller régional.

Enfin, les Conseillers étant originaires des pays ACP, cela a facilité l'intégration/immersion du projet dans les organisations bénéficiaires.

## PROBLEMES RENCONTRES

Un certain nombre de difficultés rencontrées sur le terrain n'ont pas permis aux activités de renforcement de capacités d'atteindre pleinement les effets escomptés. On pourrait citer :

- les ressources humaines et financières insuffisantes empêchent le secteur privé de véritablement jouer son rôle au sein des instances s'occupant de politique et de négociations commerciales ;
- la rotation élevée des fonctionnaires formés en politique commerciale. En effet, les affectations fréquentes des fonctionnaires formés, entraîne un recommencement perpétuel des sessions de formation sur le système commercial multilatéral ;
- les entraves au développement du commerce intra-régional dont certaines sont créées délibérément pour des raisons budgétaires;
- l'absence d'orientations claires essentiellement axées sur les politiques de renforcement des capacités commerciales dans le cadre de la mise en œuvre de la politique commerciale commune. Par conséquent, des difficultés sont observées pour assurer la coordination et la cohérence des actions régionales et nationales liées au renforcement des capacités commerciales;
- les capacités limitées du projet « Hub and Spokes » en termes de ressources humaines et financières pour véritablement jouer un rôle de catalyseur dans son domaine de compétence, aux niveaux national et régional ;
- la faiblesse des liens institutionnels entre le Conseiller Régional et les Conseillers nationaux, qui n'a pas toujours favorisé la cohésion des actions menées par ces derniers ;
- la faible interaction entre les activités conduites par le Conseiller Régional pour le compte du projet et celles exécutées par les services de la Commission dans le cadre normal de leurs attributions.

## FACTEURS DE REUSSITE

Le projet a bénéficié tant au niveau de la Commission que de celui des Etats membres d'un accueil favorable qui a contribué au succès des activités menées. Par ailleurs, l'appui institutionnel apporté aux Comités nationaux et au Comité régional de négociation commerciale a permis au projet de s'appuyer sur des structures pérennes pour développer son action. Enfin, la recherche permanente d'une cohérence entre les politiques commerciales nationales et la politique commerciale commune a constitué une base consensuelle permettant de cadrer les actions du projet.

Les insuffisances persistantes enregistrées dans l'implication effective des acteurs du secteur privé dans la politique et les négociations commerciales ne permettent pas encore aux Etats de pleinement tirer profit des accords commerciaux signés ou à venir.

## RESULTATS OBTENUS

Le projet « Hub and Spokes » a réalisé de 2006 à 2010 dans l'espace UEMOA, des séminaires et ateliers de formation, d'information et de sensibilisation sur les règles de l'OMC, sur les accords commerciaux

régionaux en négociation au niveau de l'UEMOA comme celui sur l'Accord de Partenariat Economique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, ainsi que sur les thèmes en négociation sur le cycle de Doha à l'OMC.

Le projet apporte également une assistance technique et appuie la Commission dans l'organisation de rencontres régionales regroupant les comités nationaux de négociations commerciales créés dans les huit Etats membres de l'UEMOA, au cours desquelles des échanges approfondis ont eu lieu sur la politique commerciale commune en vigueur dans l'union douanière UEMOA. Enfin, le projet appuie la Commission dans l'organisation de session d'information au profit du secteur privé régional (la Chambre Consulaire Régionale de l'UEMOA) ou des Parlementaires régionaux (Comité Inter Parlementaire de l'UEMOA)

En matière d'appui institutionnel apporté à la Commission, outre l'assistance technique apportée par le Conseiller régional au niveau du Département chargé du Marché régional, du Commerce, de la Concurrence et de la Coopération, il convient de noter l'appui permanent que ce dernier apporte au Comité régional chargé des négociations commerciales avec l'Union européenne ou encore l'organisation pour les cadres de la Commission d'un atelier de formation en gestion axée sur les résultats.

En outre, le projet s'est fortement impliqué dans la réflexion qui a conduit la Commission à créer un Comité Consultatif Régional de Négociation commerciales, formalisant ainsi le lien entre les niveaux régional et national, en ce qui concerne les questions de politique et de négociations commerciales. Enfin, le projet a apporté un appui technique et financier à l'organisation de l'examen de politiques commerciales conjoint de plusieurs Etats de l'UEMOA.

S'agissant à présent de l'appui en matière d'information/sensibilisation des parties prenantes, le projet apporte régulièrement à la Commission un appui technique et financier dans l'organisation d'un atelier régional regroupant à chaque session, une quarantaine de participants venue des huit Etats membres et composée de représentants de l'administration, du secteur privé et de la société civile. Ces ateliers régionaux ont pour objet, non seulement de renforcer les comités nationaux en charge des négociations commerciales, mais également de constituer un espace d'échanges autour de la politique commerciale commune de l'UEMOA et des négociations commerciales en cours.

L'UEMOA étant une union douanière, ces échanges réguliers ont un effet sur la mise en œuvre de la politique commerciale commune, la construction du marché régional et l'efficacité des comités nationaux de négociation commerciale. En effet, les recommandations arrêtées lors des ateliers font l'objet de suivi en vue de vérifier leur réalisation. En outre, deux pays qui ne disposaient pas de comité national de négociation commerciale, les ont à présent institués, à la suite des réunions régionales. Par ailleurs, des pays qui disposent de plusieurs comités sont en train de les fusionner en un seul, après avoir pris connaissance de l'expérience des autres pays. Enfin, quelques pays ont accepté, pour la première fois, de prévoir une ligne budgétaire dans leur budget national 2011 pour le fonctionnement de leur comité national de négociations commerciales.

Il importe de signaler que la présence du projet à la fois au niveau national et au niveau régional, favorise la coordination des politiques commerciales menées et l'implication des parties prenantes dans la définition de positions de négociations régionales, de listes de produits sensibles et de projets entrant dans le cadre de l'aide au commerce.

Il apparaît que les activités de renforcement de capacité réalisées par le projet sont à classer dans la catégorie « Politique et réglementation commerciales » de l'aide pour le commerce définie par l'OMC et plus particulièrement dans les quatre sous-catégories suivantes :

- Politique commerciale et gestion administrative (code : 33110) ;

- Accords commerciaux régionaux (code : 33130) ;
- Négociations commerciales multilatérales (code : 33140) ;
- Education /formation dans le domaine du commerce (code : 33181).

L'action du projet a également comporté une composante importante en matière d'appui institutionnel apporté aux structures d'accueil.

En terme de résultats intermédiaires obtenus, on pourrait relever la contribution du projet à :

- une meilleure implication du secteur privé et de la société civile dans la formulation des positions nationales de négociation commerciale ;
- un meilleur fonctionnement des comités nationaux de négociations commerciales et la pérennisation progressive de leur financement comités.;
- une sensibilisation accrue de toutes les parties prenantes sur les enjeux des accords commerciaux régionaux. Dans le cadre de l'APE, les parties prenantes ont participé activement au niveau national à l'identification des produits sensibles à l'exclusion de la libéralisation ainsi qu'à l'identification des projets d'aide pour le commerce jugés nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de l'APE;
- un renforcement de l'équipe des négociateurs commerciaux régionaux ;
- un appui à la réflexion ayant abouti à la création d'un Comité consultatif régional de négociations commerciales qui regroupera régulièrement la Commission et les Etats membres sur les questions de commerce et la prise en compte des politiques sectorielles communautaires dans la politique commerciale commune;
- une formation sur les notifications à l'OMC et un appui apporté aux Etats membres pour s'y conformer ;
- Une meilleure coordination des politiques commerciales dans l'espace UEMOA ;
- une meilleure circulation de l'information entre la Commission de l'UEMOA et les Etats membres sur la politique commerciale et les négociations commerciale en cours ;
- une meilleure préparation au niveau national, des réunions régionales convoquées par la Commission de l'UEMOA sur les questions commerciales;
- une meilleure préparation aux niveaux national et régional des examens de politiques commerciales des Etats membres de l'UEMOA à l'OMC.

## ENSEIGNEMENTS TIRES

L'expérience de mise en œuvre du projet « Hub and Spokes » au niveau de la Commission et de celui des Etats membres de l'UEMOA, permet d'esquisser un certain nombre d'enseignements au bout de quatre (04) ans :

- les différentes parties prenantes portent un intérêt réel à la politique commerciale, dès qu'elles sont suffisamment informées et sensibilisées sur ses enjeux ;
- la transposition des textes communautaires sur le commerce au niveau national connaît quelques insuffisances et demande la mise en place d'une véritable stratégie régionale de suivi permanent, si l'on veut parvenir à une application efficace des accords commerciaux signés;
- les activités de renforcement de capacités en matière de commerce contribuent à accroître la crédibilité et le leadership de la Commission sur les questions de politique et de négociations

commerciales ;

- les activités de renforcement de capacités en matière de commerce contribuent à améliorer l'efficacité du marché régional et de l'union douanière de l'UEMOA ;
- Le projet « Hub and Spokes » a montré que les activités de renforcement de capacités en matière de commerce peuvent être conduites avec succès, suivant une approche Sud-Sud pour la mobilisation de l'assistance technique.

Pour la suite du projet, il est fortement indiqué que soit envisagée l'orientation prioritaire des activités des Conseillers nationaux et Régionaux sur le transfert des compétences (connaissances) et le renforcement des capacités des structures bénéficiaires du projet, en vue d'une pérennisation de ses acquis.

## CONCLUSION

L'expérience du projet Hub and Spokes a montré la capacité de la Commission de l'UEMOA à mettre en œuvre un projet régional intervenant dans le domaine de l'aide pour le commerce avec comme agence d'exécution l'OIF et comme bailleur de fonds principal l'Union européenne.

Le projet a été accepté et intégré par la Commission et les Etats membres de l'Union qui ont demandé la poursuite du projet au-delà de la phase 1 qui s'est achevée en décembre 2010. La Commission de l'UEMOA a décidé de donner une suite favorable à cette demande des Etats membres et a inscrit dans son budget 2011, une ligne relative aux fonds alloués à la poursuite du projet.

L'année 2011 pourra être, entre autres, consacrée à la réflexion sur l'amélioration des performances du projet dans les années à venir et sur la mise en œuvre d'un processus d'appropriation qui verra la Commission concevoir et prendre entièrement en charge une véritable politique de renforcement de capacités des Etats et de la Commission en matière de formulation de politique commerciale, de négociation et de mise en œuvre d'accords commerciaux.