

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

VOLUME 16, NUMERO 2 – MAI 2015



Des ressources aux chaînes de valeur : enjeux de la transformation structurelle africaine

CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

Opportunités et défis liés à l'insertion dans les CVM

INDUSTRIE EXTRACTIVE

Miser sur les ressources africaines pour une transformation économique inclusive

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Lumière sur les nouveaux acteurs et modes de financement innovants



International Centre for Trade
and Sustainable Development



PASSERELLES

VOLUME 16, NUMERO 2 – MAI 2015

PASSERELLES

Revue africaine sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

ÉDITEUR

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Andrew Aziz, Kiranne Guddoy

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

ÉDITEUR

Alexandre Gomis

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via passerelles@ictsd.ch ou passerelles@endacacid.org

CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

- 4 **L'insertion dans les chaînes de valeur mondiales : opportunités et contraintes pour l'industrialisation en Afrique**
Arielle N'Diaye

INDUSTRIE EXTRACTIVE

- 8 **Miser sur l'industrie extractive en Afrique pour une transformation économique inclusive**
Carlos Lopes

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

- 12 **Des sources de financement innovantes pour la transformation structurelle africaine**
Marianna Maculan et Abbi M. Kedir

ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

- 16 **APE: quels gains pour l'Afrique et que peut-elle perdre?**
Isabelle Ramdoo

LE DERNIER MOT

- 19 **La transformation structurelle de l'Afrique est possible mais ne se fera pas sans préalables**
Cheikh Tidiane Dieye

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

- 22 **La position africaine en matière de financement du développement est en phase d'élaboration**

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

- 24 **La CEA prône l'industrialisation par le commerce**

- 26 **Sur le fil**

- 27 **Ressources et publications**

Enjeux de la transformation structurelle africaine



Transformation structurelle. L'expression est au coeur des débats dès qu'il s'agit d'aborder la thématique du développement sur le continent africain. Une telle transformation, entendue dans le sens d'une réorientation économique vers des activités plus productives, constituerait un formidable moteur pour le développement économique en Afrique. Mais alors que cette expression, d'une grande simplicité, semble être une solution miracle sur laquelle tout le monde s'accorde, la tâche s'avère d'une extrême complexité.

En réalité, s'il est vrai que le changement structurel en Afrique est entré depuis le début des années 2000 dans une phase de progression, force est de constater que le processus n'en est qu'à ses débuts dans la plupart des pays. C'est particulièrement le cas en Afrique de l'Ouest, où une telle évolution n'a pas encore pu s'enraciner réellement. Beaucoup de chemin reste donc à parcourir et les obstacles sont nombreux.

Au cœur de cette problématique réside la capacité des acteurs économiques africains à se tailler une meilleure place dans le commerce mondial, afin d'en tirer véritablement profit. Mais avec l'avènement des chaînes de valeur mondiales (CVM), les dynamiques du commerce international ont connu une évolution substantielle. Comment donc s'intégrer pleinement au sein de ces dernières ? C'est la question à laquelle s'intéresse l'article d'Arielle N'Diaye, qui souligne les opportunités, mais également les grands défis que les CVM recèlent pour la transformation structurelle de l'Afrique. Afin de s'industrialiser, et monter en gamme au sein des CVM, l'intégration sectorielle au niveau régional pourrait s'avérer essentielle.

L'industrie manufacturière est certes cruciale, mais les ressources naturelles resteront l'avantage comparatif de l'Afrique et leur exploitation peut être un accélérateur pour la transformation structurelle africaine. C'est ce qu'ont récemment souligné la Banque africaine de développement, l'OCDE et le PNUD, affirmant que l'industrie extractive peut véritablement soutenir ce processus de transformation. Dans son article, Carlos Lopes analyse le rôle que peut jouer le secteur extractif pour une transformation économique inclusive.

À l'heure où l'Afrique se prépare à accueillir en juillet la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, le texte de Mariana Maculan et Abbi Kedir s'intéresse de près à cette question du financement. Bien que les donateurs traditionnels continuent d'occuper une place prépondérante dans ce domaine, les auteurs soulignent le rôle croissant de certains acteurs émergents et modes de financement innovants.

Enfin, Isabelle Ramdoo revient dans son article sur les Accords de partenariat économique (APE). Au-delà de leur valeur en tant qu'accords de libre-échange traditionnels, son article souligne que les APE ignorent certains enjeux plus larges de l'intégration de l'Afrique dans l'économie globale.

Continuez à suivre l'actualité sur le commerce et le développement durable en Afrique à travers le site de Passerelles : www.ictsd.org/passerelles ou www.endacacid.org/passerelles

CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

L'insertion dans les chaînes de valeur mondiales : opportunités et contraintes pour l'industrialisation en Afrique

Arielle N'Diaye

La participation dans les chaînes de valeur mondiales (CVM) est devenue incontournable pour l'industrialisation. L'analyse des opportunités, mais aussi des contraintes qui leur sont liées révèle les conditions d'une transformation structurelle plus substantielle en Afrique.

Depuis les années 1990, face à l'échec des stratégies de développement adoptées jusque-là, les politiques de développement de nombreux pays d'Afrique se fondent sur une stratégie misant sur le développement du secteur privé, en s'appuyant particulièrement sur les entreprises tournées vers l'exportation. Une telle approche cherche à favoriser une transformation structurelle, définie comme une réallocation de l'activité économique des secteurs à faible productivité vers ceux où elle est plus forte, et qui permettrait de maintenir une croissance robuste, durable et inclusive.

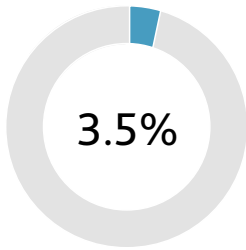
Il apparaît que depuis la globalisation des industries, synonyme de division internationale du travail et d'éclatement géographique des systèmes de production, le modèle dit d'« apprentissage par l'exportation » a évolué. Au sein d'industries devenues mondiales, nombre de firmes exportatrices ne prennent plus en charge qu'un seul ou quelques segments de la chaîne de valeur. L'insertion dans ces chaînes de valeur mondiales (CVM) est ainsi devenue le modèle d'industrialisation qui semble s'imposer. Plusieurs expériences réussies, que ce soit en Asie du Sud-Est, ou plus récemment en Inde et en Chine, attestent des opportunités de développement que les CVM peuvent offrir aux pays qui y participent. Néanmoins, selon le rapport *Perspectives économiques en Afrique 2014*, les exportations africaines ne représentaient en 2012 que 3,5 pourcent des exportations mondiales de marchandises. Certaines analyses économiques récentes soulignent également qu'au cours de ces deux dernières décennies, la structure des exportations de l'Afrique est restée caractérisée par la dépendance à l'égard d'une gamme étroite de produits de base à faible valeur ajoutée.

Comprendre la logique qui sous-tend les CVM permet de mettre en lumière non seulement les défis à relever, mais également les opportunités à saisir pour les pays d'Afrique qui souhaitent en tirer avantage. L'analyse suggère qu'afin de s'intégrer dans les CVM et de maîtriser un nombre croissant de segments industriels, un facteur crucial réside dans le renforcement des réseaux de production aux niveaux régional et inter-régional. Néanmoins, dans l'optique de faire des échanges commerciaux un véritable levier de transformation structurelle, certaines contraintes doivent impérativement être levées.

Les CVM, structures essentielles pour l'industrialisation

La participation aux chaînes de valeur détermine désormais la structure des échanges commerciaux internationaux. Selon l'OCDE, en 2013, 70 pourcent de ces derniers étaient constitués de biens intermédiaires. Une chaîne de valeur s'articule par la coordination de firmes géographiquement éloignées, situées à différentes étapes du processus de production et dans des pays avec des niveaux de développement variés. Au niveau mondial, une chaîne de valeur se développe sous l'égide de quelques entreprises clés et on peut considérer qu'elle est essentiellement façonnée par quatre structures :

- La *structure de gouvernance* : l'organisation du contrôle direct exercé par certains acteurs clés qui spécifient aussi bien ce qui doit être produit, que comment (modes opératoires, normes, revenus), par qui et où. Elle traduit également la capacité des firmes clés à s'accaparer une part importante de la valeur créée, tout au long de la



La part des exportations africaines dans les exportations mondiales.

chaîne, à partir du contrôle des étapes clés (notamment la coordination de la chaîne, la conception et la distribution de produits) ;

- La *structure intrant-extrant*: la séquence d'activités allant de la conception à la commercialisation des produits tout au long de la chaîne ;
- La *structure institutionnelle*: l'ensemble de dispositifs, politiques et accords qui régissent les échanges commerciaux internationaux. Elle concerne, en particulier, les accords concernant la répartition géographique des activités industrielles ;
- La *structure territoriale*: l'ensemble de règlements et de dispositifs au niveau national qui définissent la localisation et la concentration géographiques des activités et des échanges internationaux.

Les opportunités de développement offertes par les CVM

Les industries mondiales offrent de nombreuses opportunités pour les pays en voie d'industrialisation qui, en nouant des liens avec les firmes des pays industrialisés, peuvent se doter d'outils pour améliorer leurs conditions économiques et sociales.

En premier lieu, l'intégration dans les CVM facilite l'accès aux marchés des pays développés tout en favorisant les investissements directs étrangers, la création d'emplois formels et l'amélioration des recettes publiques sous forme de taxes et d'impôts.

Ensuite, comme nous le montre le succès à l'exportation et la croissance des nouveaux pays émergents asiatiques, les possibilités d'apprentissage et les transferts de savoir-faire associés à la participation des entreprises aux CVM peuvent jouer un rôle déterminant dans la transformation structurelle d'un pays. Les firmes clés apportent du savoir-faire, forment les travailleurs, introduisent de nouvelles technologies et permettent la maîtrise de celles-ci.

La littérature spécialisée suggère que la principale opportunité offerte par les CVM réside dans un processus de mise à niveau industrielle. Celui-ci se définit comme le développement d'activités et de secteurs à plus forte valeur ajoutée, venant remplacer les activités et secteurs de base, mal rémunérés. Cette mise à niveau se traduit par une série d'améliorations successives, permettant la création et le perfectionnement de compétences spécifiques par les différents acteurs économiques. Ce processus d'apprentissage par la pratique se fonde sur les spécifications très précises des produits contenues dans les cahiers des charges, sur les procédures de contrôle des produits et, quelque fois, sur les formations et l'assistance technique fournies par les firmes clés.

Au niveau local, outre les effets d'entraînement et les externalités positives induites par la présence d'entreprises sur un territoire donné, la montée en gamme évoquée favorise l'amélioration du niveau général des compétences. Elle mène ainsi vers une étape plus avancée dans le processus d'industrialisation et un changement structurel plus efficace.

Les obstacles à la participation efficace aux CVM

Deux ensembles de contraintes atténuant les bénéfices attendus de l'insertion aux CVM doivent néanmoins être soulignés.

Le premier type d'obstacles tient à la structure des CVM elles-mêmes. De manière générale, le territoire d'accueil de certaines activités bénéficie de peu d'effets induits, si ce n'est en termes d'emplois non qualifiés et de facilitation de l'insertion dans le commerce international. On assiste le plus souvent à une mise en concurrence des pays, conduisant ces derniers au *dumping* social. La plupart des entreprises étrangères concernées sont situées dans des zones dédiées et fonctionnent en vase clos, tout en bénéficiant de régimes spécifiques comme l'exonération d'impôts ou de droits de douane.

Le deuxième type d'obstacles est souligné dans plusieurs études sur les CVM, qui montrent que dans beaucoup de pays en développement, les firmes subissent le nomadisme des

entreprises clés et peuvent pâtir de certaines barrières non-tarifaires. Ces entreprises sont également enfermées dans des activités peu rémunérées. Ce verrouillage fonctionnel et son corollaire – le piège de la faible valeur ajoutée – découlent essentiellement de quatre facteurs :

- La *stratégie compétitive des entreprises clés* s'appuyant, d'une part, sur une course aux prix les plus bas et sur une mobilité croissante des unités de production, et d'autre part, sur des normes et des codes érigés pour protéger leurs compétences clés, construites autour des activités les plus créatrices de valeur et les plus rémunérées de la chaîne;
- La *nature des activités des firmes non-clés*, généralement liées à la fabrication ou à la production de produits primaires ou de biens à faible contenu technologique. De tels types d'activités limitent non seulement les retours en termes de revenus et accentuent la spécialisation, mais ils réduisent également la perspective d'apprentissage et d'acquisition de nouvelles compétences;
- La *situation de dépendance commerciale* envers un nombre très limité, voire un seul client ;
- Les *dispositions de certains accords commerciaux internationaux* qui, par le biais de certaines clauses restrictives telles que le principe de double transformation, encouragent la localisation de certaines catégories de produits dans certaines régions. Elles contribuent ainsi au confinement de ces firmes non-clés dans des activités à faible valeur ajoutée ou à une spécialisation excessive.

Par ailleurs, dans de nombreux secteurs, la division internationale du travail marquée par la hiérarchisation des pays et de leurs entreprises, en fonction de leur niveau de développement, se matérialise par l'existence d'intermédiaires. Ceux-ci contrôlent la sélection et le choix des participants aux niveaux inférieurs et orchestrent l'organisation des étapes de fabrication au niveau mondial. Ils constituent ainsi un obstacle à la revalorisation industrielle dans les pays situés en bas de la hiérarchie des CVM.

Les dernières crises économiques et la morosité des principaux marchés de consommation ont, de surcroît, fait évoluer les pratiques d'achat des firmes clés. Dans un mouvement de rationalisation plus intense, ces dernières rétrécissent leurs chaînes d'approvisionnement et ont recours à un nombre moins élevé de participants plus compétents. Ce mouvement accentue davantage la concurrence entre les pays, ce qui a pour effet d'augmenter la vulnérabilité des entreprises des pays ne disposant ni des ressources, ni des compétences et avantages compétitifs nécessaires, au-delà de leurs simples avantages tarifaires, en termes de qualité et de productivité.

Il apparaît impératif pour l'Afrique de s'attaquer à la mise à niveau de ses industries de manière plus autonome.

Enfin, les obstacles liés aux caractéristiques même des pays et de leurs firmes sont également nombreux. Tout d'abord, l'éloignement géographique par rapport aux marchés finaux pénalise nombre de pays d'Afrique, dont les entreprises sont exclues de la production de certaines catégories de produits exigeant une grande réactivité. Au-delà des contraintes liées à la localisation, la capacité productive ainsi que la qualité des services et des infrastructures au niveau local, notamment l'énergie, les infrastructures portuaires ou les réseaux de communication, conditionnent la participation pérenne et la progression dans les CVM.

S'insérer et réussir dans les CVM nécessite également des entreprises compétentes, capables de respecter des normes et dotées de ressources suffisantes pour être

compétitives. Corrélativement, il est nécessaire d'avoir un environnement des affaires propice aux investissements ainsi qu'à la création et au développement d'entreprises. A ce niveau, plusieurs éléments essentiels peuvent être mentionnés, comme la souplesse et la rapidité des procédures administratives et douanières, la facilité d'accès au crédit, ou encore la stabilité de l'environnement politique.

Au vu des diverses contraintes présentées, l'évolution de la concurrence au niveau mondial semble compromettre significativement les perspectives de transformation structurelle résultant d'une participation accrue aux CVM. Afin de réellement s'engager sur la voie d'une transformation structurelle effective, il apparaît impératif pour l'Afrique de s'attaquer à la mise à niveau de ses industries de manière plus autonome.

Favoriser l'intégration sectorielle au niveau régional

Au terme de cette analyse, un constat s'impose. La portée de l'industrialisation et de la transformation structurelle des pays africains est contrainte par la participation « captive » de ses entreprises au sein des CVM. Dès lors, il s'agit donc de s'affranchir de ce carcan économique, afin de véritablement tirer profit des opportunités que les CVM peuvent offrir. Une intégration satisfaisante dans les CVM nécessite donc un affranchissement – qui ne pourra être que partiel – de ces différentes contraintes, processus dans lequel le renforcement des chaînes de valeur régionales a un rôle crucial à jouer.

Les chaînes de valeur régionales pourraient bien constituer le tremplin dont l'Afrique a besoin pour véritablement mettre en marche une transformation structurelle plus rapide. Elles ont le potentiel d'amener vers une industrialisation plus intégrée et une capture de valeur plus importante, grâce à l'élimination de certains obstacles à la montée en gamme, comme le verrouillage fonctionnel, et à une plus grande diversification des marchés.

De plus, s'appuyer sur la complémentarité des facteurs de production et des ressources au niveau régional renforcerait la compétitivité des industries et les liens avec les économies locales, induisant ainsi des effets d'entraînement catalyseurs de croissance. Les risques de relocalisation des emplois et des activités s'en trouveraient réduits et le niveau général des compétences au niveau régional amélioré. Enfin, la proximité géographique des marchés de consommation finale et des fournisseurs d'intrants contribuerait également à la réduction des coûts de transport, ainsi qu'à l'atteinte d'une taille critique en termes de demande.

Les chaînes de valeur régionales pourraient bien constituer le tremplin dont l'Afrique a besoin pour véritablement mettre en marche une transformation structurelle plus rapide.

Conclusion

Outre sa faible participation aux échanges commerciaux mondiaux et sa dépendance à l'exportation de produits primaires, l'Afrique fait face à de nombreux défis quant à l'utilisation des CVM comme tremplin vers l'industrialisation et la transformation structurelle. Pour pallier les limites des CVM, le renforcement de l'intégration sectorielle régionale apparaît comme une voie stratégique prometteuse. Néanmoins, pour être efficaces, les politiques industrielles doivent s'appuyer sur une vision concertée et sur une coordination efficace entre les différents acteurs clés. La définition des stratégies d'industrialisation nécessite une analyse permettant d'identifier les potentiels et les faiblesses, afin de mettre en perspective les capacités et les besoins dans tous les secteurs visés. Le rôle des interfaces institutionnelles, ainsi que les initiatives progressives des décideurs politiques, apparaissent essentiels dans la conceptualisation et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement nécessaires au développement des chaînes de valeur régionales, et à une meilleure intégration dans les CVM.



Arielle N'Diaye

Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université d'Auvergne. Sa recherche porte sur l'insertion dans les CVM et la diffusion Nord-Sud des pratiques de RSE.

INDUSTRIE EXTRACTIVE

Miser sur l'industrie extractive en Afrique pour une transformation économique inclusive

Carlos Lopes

Les ressources naturelles constituent un formidable atout et le secteur extractif peut jouer un rôle crucial dans le processus de transformation structurelle en Afrique.

L'Afrique dispose de réserves en minerais parmi les plus importantes au monde, avec trois-quarts des ressources mondiales de platine, la moitié des diamants et du chrome et un cinquième de l'or et de l'uranium. Le continent peut également se targuer de posséder de vastes réserves de charbon, de cuivre, de cobalt et de minerai de fer et d'abriter d'immenses réserves de gaz et de pétrole. Ces ressources représentent une part significative des exportations de la moitié des pays africains.

Malgré plus d'un demi-millénaire d'exploitation commerciale de ces ressources, le continent demeure l'une des régions géologiques les moins connues de la planète ; la valeur et l'ampleur totale des réserves minières à découvrir restent de l'ordre de la conjecture. S'il faut en croire les récentes découvertes de fer, de gaz, d'or et de charbon en Guinée, au Ghana, au Liberia, en Tanzanie et au Mozambique, l'abondance des ressources minières africaines permettrait de financer l'agenda de transformation du continent. Les minerais pourraient changer la donne, s'ils étaient transformés pour contribuer effectivement au développement humain.

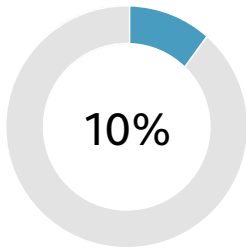
Pour l'instant, le secteur minier africain représente tout juste 10 pourcent de la production mondiale. On dit également qu'à l'échelle planétaire, 80 pourcent des projets miniers concernent quatre ressources minérales essentielles : le minerai de fer, le cuivre, l'or et le nickel, tous présents en Afrique. Le continent apparaît donc encore comme le futur terrain de jeu des industries extractives.

Les minerais pourraient changer la donne, s'ils étaient transformés pour contribuer effectivement au développement humain.

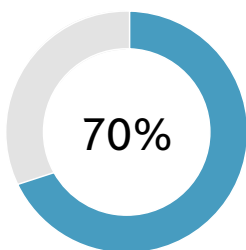
Paradoxalement, la plupart des pays africains les plus riches en ressources figurent parmi les plus mal lotis de l'Indice de développement humain. L'Angola, notamment, avec un des taux de mortalité maternelle les plus élevés au monde, la Guinée équatoriale, avec un des taux de mortalité infantile les plus élevés au monde et la République démocratique du Congo figurent en bas de classement dans tous les domaines considérés par l'indice. C'est le Niger, le plus gros exportateur d'uranium, qui occupe la dernière place.

Les mauvais résultats des économies riches en minéraux sont liés à divers facteurs : un secteur extractif africain faiblement intégré à l'activité socio-économique nationale ; des exportations de matières premières à faible ou sans valeur ajoutée ; des liens faibles en amont et en aval avec le reste de l'économie. Les effets du « syndrome hollandais » de même que la faiblesse des cadres juridique et réglementaire ont en outre aggravé la situation en compromettant la transparence et la redevabilité.

On estime le volume des flux financiers illicites à 50 milliards de dollars par an au cours des dix dernières années, soit davantage que l'aide bilatérale versée par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à la région. Ce



Pourcentage du secteur minier africain par rapport à la production mondiale. S'il l'on tient compte des ressources, le potentiel de progression est grand.



La part du diamant dans les exportations du Botswana. Il représente aussi 50% des recettes publiques et 40% du PIB.

chiffre inclut les ententes sur les prix et l'évasion fiscale. Entre 2005 et 2009, par exemple, un demi-million de salariés des mines de cuivre zambiennes avaient un taux d'imposition supérieur à celui des sociétés minières multinationales opérant dans le pays. Inutile de dire que le continent a été grugé de montants astronomiques qu'il aurait pu utiliser pour booster le développement humain et investir dans des infrastructures ou la fourniture de services.

Malgré ces nombreux défis, de réels signes de changement apparaissent. Le paysage géopolitique de même que la situation régionale et nationale évoluent, permettant de mobiliser l'industrie extractive du continent au profit d'une transformation économique inclusive. En schématisant, on peut répartir les éléments de changement en deux catégories : les facteurs structurels et l'évolution de la posture politique.

Exploiter les principaux facteurs structurels

Ces dix dernières années ont été marquées par un super-cycle du prix des matières premières, induit par une très forte demande de ressources minérales à l'échelle mondiale, et en particulier de la part d'économies émergentes comme l'Inde et la Chine. Cette demande a suscité de nouveaux partenariats et modifié la façon de faire des affaires en créant des opportunités économiques sans précédent.

Pour être en véritable position de force dans les négociations, l'Afrique doit maximiser la demande de matières premières minérales. Chaque fois qu'elle est en position de force, elle doit imposer l'enrichissement local des minerais et négocier des accords de licence plus favorables. Le Botswana est un exemple à méditer : il a connu près d'un demi-siècle de croissance économique ininterrompue grâce aux revenus du diamant et à la valorisation de ce produit au travers de sa *joint venture* avec De Beers. Le diamant reste le principal moteur de l'économie botswanaise, puisqu'il représente bon an mal an environ 70 pourcent des recettes d'exportation du pays, 50 pourcent des recettes publiques et 40 pourcent du PIB.

Les filières mondiales aussi ont évolué pour mieux s'interconnecter. Aujourd'hui, il n'est pas rare que divers stades et activités d'une même chaîne de production soient répartis dans plusieurs pays. Les économies africaines peuvent profiter de ces opportunités en s'insérant à un niveau de la chaîne, en renforçant leurs capacités dans des tâches spécifiques, sur une base concurrentielle mondiale ou dans le cadre d'une plus large stratégie de diversification à partir de leurs exportations de ressources.

Il s'agit donc de saisir ces occasions pour moderniser et pérenniser les emplois, stimuler une croissance inclusive en s'orientant vers des produits à plus forte valeur ajoutée, améliorer les compétences et les aptitudes, et donner accès à la connaissance, à des infrastructures et aux technologies. L'Afrique pourra ainsi entrer plus facilement sur de nouveaux marchés offrant des possibilités d'emploi productif et reprendre des filières mondiales à des pays comme la Chine, l'Inde et Taïwan, où le coût de la main-d'œuvre augmente.

L'intégration régionale pourrait étendre les liens continentaux par-delà la filière minière proprement dite en ajoutant des liens en amont, secondaires et latéraux pour désenclaver le secteur minier africain.

Traditionnellement, on associe volontiers l'industrie minière africaine à des entreprises non africaines, du fait même que les minéraux extraits sont expédiés en vrac vers d'autres continents. L'intégration régionale pourrait étendre les liens continentaux par-delà la filière minière proprement dite en ajoutant des liens en amont, secondaires et latéraux pour désenclaver le secteur minier africain. En investissant dans des couloirs de développement régionaux (dans le cadre des négociations sur les contrats miniers), on pourrait réduire

2 milliards d'euros

C'est environ le budget public annuel du Niger. Le chiffre d'affaire total d'AREVA, qui exploite l'uranium nigérien, surpasse les 9 milliards d'euros.

la fracture de développement infrastructurelle. Le couloir de développement Conakry/Buchanan qui recouvre la Guinée, le Liberia et la Côte d'Ivoire doit faciliter l'exploitation de grands gisements de minerais dans le sud de la Guinée, les relier à la ligne de chemin de fer Conakry/Kankan et relier les gisements de minerais situés à l'ouest de la Côte d'Ivoire au port libérien de Buchanan.

Évolution de la posture politique

Cela fait belle lurette que divers plans africains et stratégies nationales et régionales de développement envisagent les ressources extractives comme vecteur de modernisation de l'Afrique, à commencer par le Plan d'action de Lagos et, plus récemment, la Vision minière pour l'Afrique, adoptée par les dirigeants de l'Union africaine.

Cette Vision, contrôlée et dirigée par les Africains, propose un plan de réforme crédible de l'extraction minière, mais pas seulement. Elle invite à une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales afin de soutenir le développement. Elle promeut la transformation et la valorisation locale des matières premières afin de constituer un capital humain, financier et institutionnel capable de survivre à l'épuisement de la ressource minière. Elle suggère par ailleurs un espace fiscal élargi et une fiscalité souple afin de permettre aux pays africains de mettre les rentes reçues au service du développement et d'apporter une valeur ajoutée par l'enrichissement local des minerais. Elle propose, enfin, une approche multisectorielle dans la politique minière de développement.

Des pays comme le Mozambique, l'Éthiopie et le Lesotho se réfèrent déjà à cette Vision pour réformer leurs propres politiques minières, de même que leurs cadres juridique et réglementaire. La communauté internationale y adhère également.

Pour opérationnaliser cette Vision et son Plan d'action, un Centre africain de développement minier (CADM) a été mis sur pied, chargé de promouvoir le rôle transformationnel des ressources minérales par la multiplication des liens économiques et sociaux. Une des missions premières du CADM est de veiller à ce que l'Afrique puisse correctement exprimer et intérioriser ses intérêts et ses préoccupations dans ce secteur lucratif. C'est le CADM, par exemple, qui coordonne les efforts de renforcement des capacités en vue de négocier de meilleurs contrats et d'obtenir de meilleurs accords au profit et pour la prospérité de chacun ; c'est lui aussi qui veille à ce que le secteur rende des comptes sur le plan écologique et social. C'est un organe central et stratégique de coordination, dont les missions vont de l'optimisation de l'espace politique à la montée en puissance des activités d'exploration géologique en passant par l'amélioration de la viabilité des petits sites miniers, la résorption des manquements graves dans la gouvernance des ressources naturelles, la création de liens avec les autres secteurs économiques et sociaux et la constitution d'une expertise en matière de recherche et d'analyse politique.

Les Africains reprennent manifestement les choses en mains. En Namibie, les investisseurs étrangers qui veulent exploiter des minerais doivent désormais conclure un partenariat avec un organisme public minier ; la République démocratique du Congo est en train de revoir son code minier afin de permettre à l'État de détenir au minimum 35 pourcent des parts des projets miniers. Profitant de la hausse des prix du cuivre sur les marchés internationaux, la Zambie est parvenue à porter l'impôt sur les sociétés minières à 35 pourcent et à introduire un impôt de 10 pourcent sur les bénéficiaires exceptionnels en sus des royalties sur la production qui s'élevaient déjà à 6 pourcent. Cette décision a rapporté 415 millions de dollars de recettes supplémentaires à l'État zambien.

Dans leur esprit, ces mesures récentes ne diffèrent pas de celles prises par la Mongolie, le Pérou, l'Indonésie, la Pologne, voire même les États-Unis afin d'accroître les impôts et les royalties. D'autres pays ont introduit des taxes à l'exportation sur les matières premières, ou sont en passe de le faire. En Indonésie, les intérêts étrangers sont plafonnés à 49 pourcent, au bout de dix années d'exploitation, tandis qu'au Canada, le gouvernement fédéral analyse toutes les grosses acquisitions étrangères afin de garantir un bénéfice net à l'économie du pays.

Avec l'avènement de négociations de contrat plus fructueuses, les gouvernements commencent à réexaminer et à analyser les précédents accords pour s'assurer de leur équité.

Avec l'avènement de négociations de contrat plus fructueuses, les gouvernements commencent à réexaminer et à analyser les précédents accords pour s'assurer de leur équité. Sept pays ont récemment renégocié des contrats. Jusqu'au mois dernier, par exemple, l'uranium extrait au Niger alimentait une ampoule française sur trois. Le chiffre d'affaires total d'Areva – aux alentours de 9 milliards d'euros – n'était en grande partie possible que grâce au Niger, son principal fournisseur, dont le budget public annuel n'avoisinait que les 2 milliards de d'euros. La récente renégociation a abouti à un accord plus juste et plus équitable pour le Niger. Cet accord octroie davantage de contrôle au gouvernement et prévoit le versement d'une compensation par Areva pour l'amélioration des infrastructures.

Il y a ensuite l'enquête mémorable de la Guinée sur le minerai de fer de Simandou, le plus grand gisement inexploité au monde. Cette enquête a recommandé que les concessions minières accordées aux sociétés BSG et Vale leur soient retirées au motif qu'elles avaient été obtenues par prévarication. Certains leaders mondiaux de la production d'acier et de l'extraction du minerai de fer se sont déclarés intéressés par la concession, rendant la Guinée à nouveau maître du jeu. On ignore cependant si la Guinée parviendra à faire de Simandou le maître-atout d'un changement profond dans ce pays parmi les plus pauvres de la planète.

Enfin, la coresponsabilité gagne du terrain. Des acteurs internationaux prennent enfin leurs responsabilités. Des dispositifs comme le Processus de Kimberly pour les diamants et l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) pour les minerais sont louables. Malgré leurs faiblesses, ils contribuent à améliorer la transparence et la redevabilité dans les négociations de contrat. Mais beaucoup reste à faire.

L'Afrique va devoir passer d'un modèle de croissance pour partie financé par le prix des matières premières et une demande en hausse, mais n'occupant qu'un pour cent de la main-d'œuvre du continent, à un modèle de transformation dans lequel ces ressources ne constituent qu'un ingrédient parmi d'autres et dont le fer de lance est l'industrialisation.

Cet article a été publié dans [GREAT insights volume 3, numéro 7](#) (juillet/août 2014)



Carlos Lopes
Secrétaire exécutif de la
Commission économique pour
l'Afrique, au niveau du Sous-
secrétaire général des Nations
unies.

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Des sources de financement innovantes pour la transformation structurelle africaine

Marianna Maculan et Abbi M. Kedir

Les sources de financement du développement sont changeantes et diversifiées. L'architecture de l'aide ayant subi certains changements, il est urgent d'explorer d'autres sources innovantes de financement adéquates et prévisibles pour transformer les économies africaines.

Des mutations considérables sont intervenues au cours des dix dernières années dans le paysage international de l'aide au développement, tant en termes d'acteurs impliqués que d'instruments utilisés. Ces mutations ont créé des opportunités et des défis : elles ont, d'une part, multiplié les ressources disponibles pour le développement, le nombre d'acteurs impliqués et les options ouvertes aux pays en développement pour attirer et garantir des flux financiers externes mais, d'autre part, créé de nouveaux risques en matière de gestion adéquate de ces flux.

Le contexte du financement du développement est devenu plus compliqué depuis 2008, avec une crise économique paralysante qui a durement touché les fournisseurs traditionnels d'aide au développement. La hausse du niveau d'endettement national a conduit à une baisse de l'investissement, de la consommation intérieure et des recettes collectées par les pays auprès des contribuables. Le rétrécissement des budgets nationaux a entraîné une baisse de l'aide au développement fournie par les donateurs traditionnels. Toutes ces transformations ont des incidences sur le financement du programme de transformation structurelle de l'Afrique tel que convenu dans la Position africaine commune et l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA).

Comme toute crise, la crise financière de 2008 a conduit à la formulation de nouvelles solutions et à la création de nouvelles structures et de nouveaux instruments. L'Afrique a mieux surmonté la crise que d'autres régions, en partie grâce à des politiques de gestion macroéconomique prudentes et à l'utilisation judicieuse des revenus exceptionnels engrangés avec l'essor des prix des matières premières, pour le renforcement des réserves en devises.

Comme nous le savons, l'année 2015 est la date butoir des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et donc une année phare pour le développement international. Les Nations Unies sont en train de définir un nouvel agenda du développement pour l'après-2015, dont les Objectifs pour le développement durable (ODD) constitueront la pierre angulaire. Cet agenda devrait être approuvé en septembre 2015, à New York, et devrait comprendre un nouveau cadre pour son financement. En prévision, la troisième Conférence internationale pour le financement du développement se tiendra en juillet 2015, à Addis-Abeba, en Ethiopie, sous les auspices du gouvernement éthiopien et en collaboration avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA).

Qui sont les acteurs dans le paysage actuel du financement du développement ?

Si les *donateurs bilatéraux traditionnels* (pays d'Europe de l'Ouest, États-Unis, Canada, Japon) restent les plus grands pourvoyeurs d'aide internationale au développement, il est important de noter le rôle croissant des *économies émergentes*. Ces économies – Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud (BRICS) – offrent d'immenses opportunités de coopération Sud-Sud avec les pays africains et améliorent la composition en devises de la dette, réduisant ainsi les risques potentiels liés à la volatilité. Ces nouveaux partenaires contrebalancent également la baisse de l'aide offerte par les donateurs traditionnels. Leurs niveaux d'aide au développement sont en hausse et dans le cas de la Chine et de l'Inde, impliquent des montants significatifs. Cependant, dans l'ensemble, les donateurs des pays émergents ne fournissent qu'une petite partie de l'aide internationale, et les ratios aide/

GAVI Alliance

GAVI, l'alliance du vaccin, est un partenariat public-privé sur les questions d'immunologie fondé en 2000, qui développe et soutient des méthodes innovantes pour élargir la vaccination dans les pays pauvres. .

RNB restent généralement beaucoup plus faibles que ceux des donateurs traditionnels. Au vu de leurs propres niveaux de pauvreté et de leurs besoins, ces efforts sont néanmoins substantiels. Le Nigeria, l'Égypte ou le Gabon sont à présent non seulement bénéficiaires, mais aussi pourvoyeurs d'aide.

Les *donateurs multilatéraux*, quant à eux, sont des entités inter-gouvernementales qui fournissent l'aide au développement, telles que la Banque mondiale et les Banques régionales de développement. Ces entités assurent toujours des opérations considérables de soutien budgétaire. Le *système des Nations Unies* appartient également à cette catégorie, fournissant de l'aide tout en jouant un rôle clé dans l'élaboration de l'agenda de développement aux niveaux mondial, régional et national. D'autres nouveaux donateurs multilatéraux, actifs dans des secteurs plus spécifiques, ont acquis une importance croissante au cours des dernières années et continueront de se développer dans leurs domaines d'intervention.

On remarque également que de nouveaux acteurs non-étatiques (par exemple des organisations philanthropiques telles que la Bill and Melinda Gates Foundation) sont devenus des acteurs clés du financement du développement. Le secteur privé est de plus en plus disposé à financer des projets de développement, souvent en partenariat avec des entités publiques, en formant des *partenariats public-privé (PPP)* pour le développement. On peut citer, par exemple, GAVI Alliance, qui est devenu un acteur majeur du secteur de la santé. Certains PPP se lancent également dans le développement d'infrastructures de développement clés tels que les routes et les réseaux haut débit. Enfin, un certain nombre de projets de développement en Afrique sont financés par des *organisations de la société civile*, une large catégorie d'acteurs, très diverse. Leur importance, leur présence et leurs interventions acheminement des fonds de plus en plus importants à travers ce secteur.

L'espace des donateurs est souvent encombré et manque de coordination. Beaucoup de choses ont été dites et écrites sur les principes de la Déclaration de Paris et sur la nécessité que les États soient aux commandes (comme, par exemple, dans le cas de l'Agenda 2063 de l'UA). Toutefois, en réalité, la mise en œuvre des principes de Paris a mené à une prolifération de plates-formes de coordination, avec des résultats discutables quant à la question de savoir si ceci conduit réellement à une harmonisation plutôt qu'à davantage de fragmentation, alors que les coûts de transaction pour que tout ceci tienne ensemble ne sont pas négligeables. L'incapacité à coordonner l'aide est, depuis des décennies, le talon d'Achilles du secteur global de l'aide ; une situation qui peut s'avérer particulièrement chaotique dans les États fragiles de l'Afrique.

L'incapacité à coordonner l'aide est, depuis des décennies, le talon d'Achilles du secteur global de l'aide; une situation qui peut s'avérer particulièrement chaotique dans les États fragiles de l'Afrique.

Améliorer la gouvernance pour tirer le meilleur parti de l'aide

Certains auteurs influents ont soulevé la question de savoir dans quelle mesure l'aide détournerait les affectations budgétaires nationales et rendraient les pays moins responsables de leurs propres besoins de développement. Il a été également avancé que l'aide pourrait décharger les pays de la responsabilité de financer leur propre développement par un flux constant de financement externe ; en conséquence, davantage de ressources du budget national pourraient être consacrées à fabriquer des armes et financer des guerres. D'autres encore ont fait valoir que l'aide internationale entraînerait davantage de corruption dans les pays et que ce que les donateurs financent réellement, c'est ce que le gouvernement bénéficiaire choisit de faire avec les fonds libérés par l'aide. En Afrique, la gouvernance reste un problème et son amélioration est un élément crucial pour accroître l'efficacité du financement du développement.

UNITAID

UNITAID est une initiative internationale novatrice dans le domaine de la santé et financée en grande partie par une taxe minime sur les billets d'avion. Elle vise à élargir l'accès aux traitements du VIH/sida, du paludisme et de la tuberculose dans les pays à faible revenu.

Au cours des 15 dernières années, les pays africains ont activement participé aux débats sur l'efficacité de l'aide, en inscrivant la nécessité de l'appropriation de l'aide au premier rang des priorités et en demandant aux donateurs d'aligner leurs processus sur les processus nationaux. En pratique, dans de nombreux pays africains, il y a des systèmes mixtes et fragmentés pour recevoir et gérer l'aide. L'agenda de l'efficacité de l'aide donnera probablement davantage de résultats à moyen terme, une fois que les pays auront renforcé leurs capacités internes et amélioré leur gouvernance. A court terme, les coûts de transaction sont considérables et la création d'un tel nombre de structures de coordination et d'harmonisation pour gérer l'aide n'est pas rentable. Tout au contraire, elle crée davantage de confusion et réduit la transparence.

Sources innovantes de financement du développement

Le financement innovant est de plus en plus considéré comme l'une des solutions les plus prometteuses pour assurer des flux financiers supplémentaires durables, afin de répondre aux besoins de développement de l'Afrique. Des défis y sont toutefois associés. Dans le contexte actuel de déclin de l'aide étrangère provenant de sources traditionnelles, le financement innovant offre des fonds additionnels en exploitant un potentiel inexploré. La coopération Sud-Sud en particulier peut constituer une voie prometteuse pour lever des financements innovants et promouvoir l'appropriation des programmes de développement par les pays en développement eux-mêmes.

Le financement innovant peut être défini comme la mobilisation de moyens non-traditionnels pour réunir des fonds pour le développement. Un exemple fructueux dans le secteur de la santé est celui d'UNITAID et de sa *taxe sur les billets d'avion*. Il s'agit d'une taxe d'un faible montant (1 à 2 dollars US par exemple) ajoutée aux prix des billets d'avion aller, payée par les passagers à l'achat de leur billet, en complément aux autres taxes aéroportuaires applicables dans le pays de départ. Elle est imposée à toutes les compagnies aériennes et n'a donc aucune incidence sur la concurrence. Juridiquement, les pays qui mettent cette taxe en œuvre s'assurent que le revenu découlant de cette taxe est utilisé pour l'aide au développement. Jusqu'ici, 9 pays ont adopté cette taxe sur les billets d'avion et de nombreux autres sont en train de négocier pour le faire. On note qu'au nombre de ces pays figurent le Cameroun, le Congo, Madagascar, le Mali et le Niger. Cette taxe est une source prévisible et stable de financement du développement.

La *taxe sur les transactions financières*, déjà mise en œuvre en France, est une autre source de financement innovant. Il s'agit d'un faible pourcentage appliqué aux transactions sur les actions et les obligations. A ce jour, 15 pourcent du revenu de cette taxe est consacré au financement du développement. Plusieurs autres pays européens discutent des modalités pour mettre en œuvre également une taxe similaire.

En ce moment également, UNITAID négocie avec plusieurs gouvernements africains la mise en place d'une *taxe sur les barils de pétrole*, qui collecterait entre 5 et 10 cents sur chaque baril produit dans les pays disposant de cette ressource. Les montants récoltés pourraient être alloués à la solidarité internationale, ce qui entraînerait des retombées positives pour ces gouvernements en termes de visibilité et de réputation, et constituerait une opportunité indolore de *mobilisation des ressources domestiques*. En outre, cette taxe pourrait donner aux gouvernements l'occasion de renégocier des accords initialement inéquitables avec les sociétés extractives ou de réviser les arrangements existants – et trop généreux – en matière d'imposition des sociétés.

Le financement innovant suppose que l'on soit créatif et que l'on sorte des sentiers battus. Il est possible, par exemple, d'explorer des opportunités inexploitées avec l'industrie du sport. La plupart des fédérations sportives sont déjà engagées dans la solidarité internationale, mais de manière fragmentée, en finançant de petits projets de développement à court terme plutôt que des projets à long terme visant une transformation structurelle. Les organisations multilatérales ou la Commission de l'Union africaine, qui abrite une Division du sport peu active au sein de la Commission des affaires sociales, pourraient négocier avec le Comité olympique international et/ou les fédérations sportives, afin de créer une plate-forme commune pour imposer de petites taxes « indolores » sur la vente de billets

pour les manifestations sportives, ou sur la riche industrie des droits télévisuels pour les événements sportifs professionnels. Les recettes collectées pourraient alors être utilisées pour des projets de développement à l'échelle mondiale.

Les retombées en termes de réputation pour les organisations dans l'industrie du sport seraient un bon moyen de convaincre ces acteurs de mettre en œuvre de tels mécanismes. NBA Cares, aux États-Unis, par exemple, est chargé de la solidarité pour la NBA (National Basketball Association) et chaque match de basket est toujours une occasion de mettre en évidence les projets de développement financés par la Ligue. Cependant, ces entités non-étatiques ne seront pas en mesure de mettre en œuvre par elles-mêmes des financements innovants. Les organisations multilatérales établies devront être proactives pour créer ces opportunités, et par la suite, gérer les fonds de solidarité et les matérialiser en projets de développement globaux.

Il est important de créer des mesures incitatives pour favoriser le financement innovant et la mobilisation des ressources domestiques dans les pays en développement.

Il est important de créer des mesures incitatives pour favoriser le financement innovant et la mobilisation des ressources domestiques dans les pays en développement. Les pourvoyeurs d'aide traditionnels peuvent, par exemple, apporter aux pays en développement des fonds en contrepartie de mesures concrètes pour mobiliser des fonds au niveau domestique et en ayant recours à des sources innovantes (par exemple, l'utilisation efficace des *obligations de la diaspora – diaspora bonds* – en Ethiopie pour le développement d'infrastructures). Dans ce cas, l'aide des donateurs conventionnels jouera un rôle complémentaire.

Ceci serait tout à fait conforme avec les principes d'efficacité de l'aide. Les pays en développement rehausseraient leur sentiment d'appropriation, ainsi que leur capacité à mobiliser des ressources au niveau interne, tant à travers leurs systèmes normaux de collecte des impôts (par exemple en élargissant la *base fiscale*) que par l'intermédiaire de mécanismes de financements innovants pour financer leurs propres priorités de développement. L'appropriation serait renforcée car les pays assumeraient la responsabilité primordiale de mobiliser le financement du développement et mettraient l'accent sur la mobilisation de ressources intérieures. Cependant, ceci va de pair avec le recours à l'aide internationale au développement fournie par les partenaires au développement comme catalyseur pour financer les projets de développement des pays africains.

Conclusion

L'avenir de l'aide au développement est déterminé par une série de processus politiques et économiques complexes et aux multiples facettes. Certaines tendances permettent déjà de voir quelle tournure l'aide internationale prendra dans la période de l'après-2015. En premier lieu, l'aide publique provenant des sources traditionnelles restera vitale pour l'aide au développement. En second lieu, les nouvelles économies émergentes sont en train d'accroître leur part d'aide internationale et de nouveaux acteurs, notamment les fondations philanthropiques, la société civile et le secteur privé, sont devenus des acteurs majeurs du développement international. De nouvelles formes d'aide – financement innovant, partenariats public-privé, coopération Sud-Sud – soulignent qu'un large écart de richesse entre les pourvoyeurs et les bénéficiaires d'aide n'est pas nécessaire. De nouveaux concepts de solidarité internationale sont en train de prendre forme. En troisième lieu, la réussite des efforts pour accroître l'efficacité de l'aide dépend étroitement des progrès réalisés en matière de gouvernance dans les pays africains. Enfin, le financement innovant peut être une source stable et prévisible de financement additionnel.



Marianna Maculan

Chargée de la mobilisation des ressources et des partenariats, au sein du bureau de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en Ethiopie.



Abbi M. Kedir

Économiste à la Section Prévisions de la Division de la politique macroéconomique de la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique (CEA).

ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

APE: quels gains pour l'Afrique et que peut-elle perdre?

Isabelle Ramdoo

Quel bilan peut-on tirer des APE négociés ? Au-delà des préférences commerciales octroyées, l'objectif déclaré d'aider les économies ACP à s'intégrer dans l'économie mondiale pourrait avoir été manqué.

Après douze longues années de laborieuses négociations, le régime commercial non-réciproque vieux de 50 ans entre l'Europe et ses partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique a pris fin le 1er octobre 2014. Le régime commercial non-préférentiel, prévu par les Accords successifs de Yaoundé, Lomé et Cotonou, est en effet arrivé à terme en 2007, à l'expiration de la seconde dérogation accordée par l'Organisation mondiale du commerce, qui avait autorisé l'UE à faire une discrimination entre ses partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et le reste des pays en développement.

En prévision, les pays ACP ont dû pour la première fois négocier des accords réciproques, bien qu'asymétriques, avec un partenaire commercial majeur – et développé – en dépit du fait que leurs propres agendas d'intégration régionale étaient toujours en gestation. C'est ainsi que sont nés les Accords de partenariat économique (APE).

APE : une route longue et sinueuse ...

Les objectifs des APE étaient ambitieux. En premier lieu, les APE devaient être des *outils de développement*. Négociés au niveau régional, ils étaient censés contribuer à édifier des marchés régionaux robustes, doper le commerce et l'investissement, faciliter l'intégration des économies ACP dans l'économie mondiale et stimuler des réformes économiques plus profondes. En second lieu, ils étaient supposés garantir aux biens ACP un accès immédiat, complet et d'une durée indéterminée au marché de l'UE, ainsi qu'ouvrir le marché des services. Ils visaient également, à terme, à assurer aux fournisseurs de biens et services européens un accès significatif aux marchés africains. On s'attendait enfin à ce que tout ceci crée une nouvelle impulsion dans les relations ACP-UE, avec l'abandon du paradigme de l'aide en faveur de celui basé sur un modèle d'affaires. Cependant, le processus s'est avéré beaucoup plus difficile que prévu et avec le temps, les niveaux d'ambition ont chuté.

Initialement, la plupart des partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, en particulier les pays les moins avancés, avaient tourné le dos à l'offre car ils ne voyaient pas ce qu'ils gagneraient de plus que ce qui leur était déjà acquis. L'Europe leur fournissait déjà, depuis 2001, un plein accès à ses marchés. Ils éprouaient un ressentiment certain quant aux efforts substantiels exigés d'eux pour ouvrir leurs marchés à l'Europe, redoutant une perte de recettes fiscales provenant des droits d'importation, une concurrence déloyale de l'agriculture européenne subventionnée et une éviction des petites entreprises d'un secteur manufacturier déjà faible en raison de la concurrence des produits européens.

En dépit de ceci, les pays en développement ACP craignaient toutefois que l'absence d'accord avec l'UE n'aggrave leur situation, car ils perdraient leurs préférences au titre de l'accord de Cotonou et se retrouveraient en concurrence avec tous les autres pays en développement. Mais les résultats furent décevants. À la fin de 2007, sur les 76 pays ACP qui participaient aux négociations, seuls 36 avaient conclu des APE avec l'UE. Fin 2014, ce nombre s'élevait à 49. Au total, 27 pays se sont retirés, 15 en Afrique, 12 dans le Pacifique. Le champ d'application des accords a été réduit au commerce de marchandises (outre l'APE des Caraïbes), malgré un engagement à continuer de négocier sur les services dans l'avenir. Le chapitre développement n'a pas répondu aux attentes, à l'exception de l'Afrique de l'Ouest, qui a négocié un paquet développement pour financer les besoins de mise en œuvre.

Cumul

Système pouvant permettre aux pays ACP de s'approvisionner en produits dans d'autres pays, de les transformer localement et d'être toujours éligibles pour exporter vers l'UE (le produit exporté étant considéré comme originaire du pays ACP en question).

Décryptage des APE : Que contiennent-ils ?

Les APE ont élargi la couverture des échanges pour les produits ACP, par rapport aux préférences commerciales unilatérales antérieures. Au titre du régime unilatéral, 97 pourcent des produits ACP entraînent dans le marché de l'UE à des conditions préférentielles. Dans le cadre des APE, le marché européen a été *totalelement libéralisé* à compter du 1er janvier 2008. Si les règles d'origine se sont améliorées de manière assez substantielle par rapport au régime antérieur, les dispositions relatives au cumul varient sensiblement selon les régions, certaines régions ayant plus de possibilités que d'autres. La question de la coopération administrative douanière n'a toujours pas été réglée, ce qui veut dire qu'au cours des 12 dernières années, les pays ACP n'ont pas été en mesure de s'approvisionner en intrants régionaux ou de se servir des APE pour promouvoir le développement de chaînes de valeur régionales pour l'exportation vers l'UE.

La libéralisation n'a pas été immédiate et les droits de douane seront éliminés progressivement sur 25 ans au maximum, sur 75 pourcent des produits au minimum, selon les régions. Dans la plupart des cas, les produits agricoles sont restés sensibles et ne feront donc pas l'objet de libéralisation. Le tableau ci-dessous résume les engagements de libéralisation dans toutes les régions APE.

Tableau 1 : Résumé des engagements de libéralisation dans les régions APE

	Afrique centrale	CAE	CEDEAO	AFOA	SADC	CARIFORUM	Pacifique
Nb de pays APE	1 sur 8	5	16	4 sur 11	6	15	2 sur 14
Degré de libéralisation	Cameroun: 80%	82.6%	75%	Madagascar: 81% Maurice: 96% Seychelles: 98% Zimbabwe: 80%	SACU: 80% Mozambique: 81%	86,9%	Fidji: 87% PNG: 88%
Echéance	15 ans	25 ans	20 ans	10 ans	12 ans	25 ans	15 ans

Source: ECDPM

Les accords contiennent un certain degré de flexibilité qui permet aux pays de mener leurs réformes de transformation économique, y compris en ayant recours à des politiques industrielles visant la diversification de leur base économique. Par exemple, si les accords régulent les restrictions à l'exportation, les pays peuvent toujours y recourir dans des circonstances spécifiques. Les APE n'ont pas de règles plus strictes que l'OMC sur les autres questions liées au commerce, ce qui veut dire que la plupart des PMA jouissent du même degré de flexibilité que dans le cadre de l'OMC. En outre, les produits européens pourront avoir accès aux marchés des signataires à l'entrée en vigueur de ces accords.

Concernant le développement, la seule région qui a négocié un paquet développement complet est la CEDEAO, avec au moins 6,5 milliards d'euros qui seront mis à disposition pour la période 2015-2019. Le Programme APE pour le développement (PAPED) de l'Afrique de l'Ouest devrait permettre de relever les défis potentiels liés à la mise en œuvre des APE. Le soutien se concentrera sur le commerce, l'agriculture, les infrastructures, l'énergie et le renforcement des capacités pour le développement de la société civile.

Les APE sont-ils adaptés à l'évolution du régime commercial ?

En dépit de l'ambition déclarée initialement, la plupart des APE, à l'exception de celui du CARIFORUM, restent des accords partiels étroitement axés sur le commerce des marchandises. Le commerce des services n'est pas couvert et aucunes mesures audacieuses n'ont été prises pour élaborer des règles sur d'autres questions liées au commerce telles que l'investissement, la concurrence et la protection des données.

Bien sûr, de nombreux pays en développement, en particulier des PMA, ne sont peut-être pas prêts, institutionnellement ou en termes de capacités, à adopter des règles ambitieuses qui vont plus loin que celles couvertes par l'OMC, ou même à s'aventurer dans des domaines non couverts par l'OMC. Cependant, les marchés internationaux devenant de plus en plus intégrés et étroitement liés, et en raison de l'espoir faible de voir des

Accords méga-régionaux

TTIP

Participants : États-Unis et Union européenne.

Part du PIB global : 46%

TPP

Participants : États-Unis, Japon, Canada, Australie, Singapour, Mexique, Chili, Nouvelle-Zélande, Brunei, Pérou, Vietnam et Malaisie

Part du PIB global : 38%

RCEP

Participants : ASEAN (Brunei, Myanmar, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam), Australie, Chine, Inde, Japon, Corée du Sud et Nouvelle-Zélande.

Part du PIB global : 30%

progrès significatifs à l'OMC, les grandes nations commerciales s'orientent vers le bilatéral et le plurilatéral pour améliorer leurs cadres réglementaires et les adapter aux besoins d'un environnement commercial en pleine évolution. C'est notamment le cas de l'UE, du Japon, de l'Inde et de la Chine. Trois grands accords commerciaux méga-régionaux sont en cours de négociation: le Partenariat transpacifique (TPP), le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) et le Partenariat économique global régional (RCEP). S'ils sont menés à terme avec succès, ces accords devraient avoir des incidences significatives pour l'environnement réglementaire.

S'il est conclu, un accord tel que le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entraînera nécessairement une érosion des préférences pour les pays ACP, mais ceci n'est pas le défi majeur. Les droits de douane appliqués entre les pays ACP et ces deux grandes économies sont déjà faibles et les économies ACP ne sont ni des concurrents directs des États-Unis sur le marché de l'UE, ni des concurrents directs de l'UE sur le marché états-unien. Toutefois, pour ce qui est des règles, on s'attend à ce que le TTIP adapte les règles actuelles en matière de commerce et d'investissement aux exigences du nouvel environnement des affaires. En bref, de nouvelles règles et normes plus élevées seront très certainement élaborées. Alors que les règles peuvent être multilatéralisées à un stade ultérieur, les normes sont parfois adoptées dans des politiques internes qui s'appliquent à tous les pays une fois qu'elles sont en place.

On peut donc s'attendre à ce que la concurrence sur les marchés se joue à travers la convergence de normes visant à réduire le coût de production. C'est là que, dans leur stade actuel, les APE semblent tristement pâles. S'il est vrai que les paniers de biens commercés par l'UE et les États-Unis sont hautement sophistiqués, les APE ne répondent à cet égard pas à l'objectif déclaré d'aider les économies ACP à s'intégrer dans l'économie mondiale, car ils restent des accords de libre-échange traditionnels axés sur l'élimination des droits de douane, plutôt que sur la sophistication des marchés.

Les APE [...] restent des accords de libre-échange traditionnels axés sur l'élimination des droits de douane, plutôt que sur la sophistication du marché.

Conclusions

S'il est conclu avec succès, le TTIP (comme d'autres accords méga-régionaux) établira de nouvelles références pour le système commercial mondial. Le calendrier et les résultats sont pour le moment inconnus, mais l'heure n'est plus à la complaisance. Il paraît clair que pour les pays ACP, une vraie réponse stratégique ne peut pas consister à ne rien faire ou être attentiste. De même, la stratégie du rejet n'est guère utile, car des accords méga-commerciaux tels que le TTIP seront certainement conclus et les pays tiers ne peuvent pas faire grand-chose à cet égard. Enfin, le repli vers le protectionnisme peut accentuer la marginalisation des pays ACP parce que l'isolement affaiblit davantage la capacité des États à se transformer.

Il est donc temps, pour les décideurs des pays ACP, d'élaborer de nouvelles réponses stratégiques en prenant des mesures audacieuses dans leur propre agenda commercial intra-régional afin d'atténuer 'l'effet tsunami' des méga-accords commerciaux. De plus, il pourrait être judicieux de forger des alliances stratégiques avec d'autres pays non-participants, pour prendre l'initiative à l'OMC en abordant certaines des questions qui pourraient affecter le système commercial mondial quand ces méga-accords seront conclus.



Isabelle Ramdoo

Directrice adjointe
du Programme sur la
Transformation économique
à l'ECDPM (European Centre
for Development Policy
Management)

LE DERNIER MOT

La transformation structurelle de l'Afrique est possible mais ne se fera pas sans préalables

Cheikh Tidiane Dieye

L'Afrique a les cartes en main pour réussir sa transformation structurelle. Mais elle devra renforcer son intégration régionale, corriger son modèle d'insertion dans le commerce mondial et assurer la cohérence de ses engagements commerciaux.

La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) nous rappelle dans son *Rapport économique sur l'Afrique 2015* que le commerce est l'un des meilleurs atouts du continent africain pour garantir son industrialisation et sa transformation structurelle. Même si certains pourraient arguer qu'une telle vérité est déjà connue et dite depuis fort longtemps, j'estime pour ma part que le fait de s'y intéresser à nouveau nous offre une bonne occasion d'analyser ces concepts à l'aune des mutations récentes qui s'opèrent sur le continent africain.

Tous les observateurs avertis reconnaissent que les conditions économiques et géopolitiques mondiales n'ont jamais été aussi favorables pour que le continent africain puisse, enfin, exploiter son potentiel de croissance et développement, en saisissant les opportunités multiformes qui s'offrent à lui. Certes, les transformations qui sont en cours sur le continent africain, et dans le monde, génèrent aussi de nombreux défis et produisent des incertitudes qui rendent instables et précaires les résultats obtenus. Mais dans l'ensemble, on peut reconnaître que l'Afrique a les cartes en main pour réussir sa transformation. Bien entendu, pour que cette aspiration se matérialise, elle doit parvenir à se donner une vision claire, des stratégies de développement efficaces et des politiques sectorielles volontaristes, notamment dans les domaines du commerce et de l'industrie.

[...] les conditions économiques et géopolitiques mondiales n'ont jamais été aussi favorables pour que le continent africain puisse, enfin, exploiter son potentiel de croissance et développement.

Saisir les opportunités d'un monde ouvert

Le monde est marqué par l'émergence de nouveaux acteurs qui rejoignent les acteurs traditionnels, pour changer les configurations connues jusqu'ici et élaborer de nouvelles règles de la gouvernance internationale. En effet, l'un des faits marquants de la cascade de transformation que connaît le monde est le passage d'une hégémonie bipolaire (blocs de l'Ouest et de l'Est), pendant la période coloniale et après, à une brève domination unipolaire (suite à la chute du mur de Berlin en 1989), puis à une reconfiguration multipolaire à l'heure actuelle, avec l'ouverture et la complexification des espaces mondiaux (émergence du Brésil, de l'Inde et de la Chine, entre autres).

Le monde devient ainsi un espace ouvert où s'entrechoquent des intérêts, des stratégies économiques visant soit à conserver des intérêts acquis, soit à en acquérir de nouveaux. Cette bataille que se livrent les puissances économiques traditionnelles et émergentes – que ce soit de manière directe ou bien par le biais de leurs entreprises multinationales – a une incidence visible sur les choix, les orientations et les politiques du continent africain, de ses régions et de l'ensemble de ses États.

L'espace économique et politique mondial offre tout à la fois des opportunités et présente des défis. Et la capacité de l'Afrique à se saisir de ces opportunités, pour élargir ses marges de manœuvre et pour créer les conditions d'un développement auto-entretenu, dépend de la façon dont les pays du continent se positionnent au sein de l'espace mondial, des moyens qu'ils se donnent, des relations commerciales qu'ils établissent, des politiques qu'ils adoptent et de l'usage qu'ils font de leurs ressources humaines et naturelles.

Les transformations en cours seront difficilement réversibles. Elles s'enchaînent et s'imbriquent en créant un espace faiblement réglementé, ou doté de règles largement favorables aux plus forts. Le monde est entré dans une phase où les réalités locales, régionales et internationales sont décloisonnées et forment un ensemble complexe organisé et administré par des acteurs, des institutions et des règles dont les formes évoluent constamment. Dans ce contexte, l'Afrique peut agir sur plusieurs leviers pour déclencher et entretenir un processus durable de transformation. Trois de ces leviers nous paraissent être les plus déterminants.

Renforcer l'intégration économique régionale et le commerce intra-africain

L'intégration africaine est en progrès. Mais son niveau est encore bien en deçà des attentes légitimes que l'on peut formuler. En comparant les résultats obtenus en Afrique avec ce qui se fait dans d'autres parties du monde, on mesure mieux le retard accusé par le continent africain dans la construction d'espaces communs, capables de véritablement porter les choix et politiques de développement. Le projet d'intégration a pourtant été une profonde aspiration, aussi bien des peuples que des dirigeants de l'Afrique postcoloniale. Partout sur le continent des initiatives ont vu le jour pour accélérer la transformation des petites économies fragmentées du continent en un ensemble économique structuré et cohérent. C'est ainsi que des communautés économiques régionales (CER) ont été mises en place dans les régions africaines, avec pour objectifs de construire la charpente institutionnelle de l'intégration et de d'organiser la mutualisation des ressources et des projets.

En plus des résultats concrets obtenus à l'intérieur des communautés régionales, et notamment la mise en œuvre récente du tarif extérieur commun (TEC) de l'Afrique de l'Ouest qui consacre la naissance d'une union douanière, de nombreuses autres expériences inter-régionales et continentales sont en cours et donnent des raisons d'espérer. Il s'agit entre autres de la construction de la Zone de libre échange tripartite entre la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), ainsi que de la réalisation de la Zone de libre-échange continentale dont les négociations débiteront au mois de juin 2015. Ces initiatives auront sûrement une incidence positive sur l'industrialisation et le commerce en Afrique.

Corriger le modèle d'insertion de l'Afrique dans le commerce mondial

On a souvent affirmé, à tort, que l'Afrique est peu intégrée au commerce mondial. Les analyses qui sous-tendent cette thèse sont souvent basées sur une approche quantitative ou statistique pour déterminer la place et le rôle de l'Afrique dans le commerce international. En vérité, l'Afrique souffre moins d'un déficit d'intégration que d'une mauvaise intégration dans l'économie mondiale. La quasi-totalité des pays africains sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils ont presque tous largement libéralisé et consolidé leurs tarifs alors que nombre d'entre eux, les Pays les moins avancés (PMA) en particulier, ne sont nullement obligés de le faire. Enfin, ils sont presque tous engagés, simultanément, dans une panoplie de négociations multilatérales, bilatérales et régionales destinées à les ouvrir davantage au marché mondial.

Nul ne peut donc, rigoureusement, contester l'ouverture de l'Afrique au marché mondial. Ce qui est en cause, c'est plutôt la capacité du continent à en tirer profit. Et cette incapacité s'explique par le fait que l'Afrique est intégrée dans le marché mondial à partir d'une position peu valorisante et faiblement productrice de valeur ajoutée et de richesses. Son statut est celui d'un fournisseur de produits de base et de matières premières en nombre très limité. De plus, dans le contexte d'une libéralisation hâtive, les efforts d'industrialisation, de transformation intérieure des matières premières et de

diversification de nombreux pays africains ont été contrariés ou anéantis par la faiblesse de leurs capacités à se protéger. Faiblesse qui découle à la fois de leurs problèmes de gouvernance interne et de la perte de souveraineté sur leurs instruments de politique économique et commerciale. Il est évident, dès lors, que tant que l'Afrique ne corrigera pas cette réalité, elle restera pour longtemps en marge des chaînes de valeur mondiales, se contentant de capter les parts résiduelles du commerce mondial.

Assurer la cohérence des engagements commerciaux

Depuis plus de trois décennies, les instances dirigeantes de l'Afrique ont fait le choix d'accélérer le processus d'intégration régionale, à travers l'élaboration et la mise en œuvre de politiques régionales communes dans un nombre significatif de domaines: commerce, industrie, agriculture, monnaie, investissement, concurrence, normes, facilitation de échanges, libre circulation des biens et des personnes, développement régional, etc. L'élaboration de ces politiques fait l'objet de longues et profondes négociations entre États pour trouver un équilibre satisfaisant entre les intérêts d'États encore vulnérables, peu industrialisés et encore fortement dépendants de l'extérieur et ceux des régions en construction, dont les intérêts ne coïncident pas toujours avec ceux des États qui les composent.

Parallèlement à ces initiatives relatives à l'intégration régionale, déjà complexes, les pays d'Afrique se sont aussi engagés simultanément dans une large palette de négociations commerciales, allant des arrangements commerciaux bilatéraux, dans le contexte de leurs relations avec l'Europe, à des accords commerciaux multilatéraux, actuellement négociés sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Souvent, les engagements pris dans ces accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux ne coïncident pas avec les objectifs de l'intégration et les stratégies d'industrialisation et de transformation structurelle.

Ces différents niveaux de négociation créent un système complexe de droits et d'obligations difficiles à mettre en œuvre. Et souvent, les engagements pris dans ces accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux ne coïncident pas avec les objectifs de l'intégration et les stratégies d'industrialisation et de transformation structurelle. L'accord de partenariat économique (APE) que de nombreuses régions africaines viennent tout juste de signer avec l'Union européenne est l'un des exemples des défis que de tels accords peuvent poser à l'Afrique. Selon la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), si l'APE est mis en œuvre par les régions africaines signataires avant la construction de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC), celle-ci pourrait connaître de grandes difficultés du fait de la multiplicité des règles et des régimes commerciaux entre l'Europe et les régions africaines.



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur du Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (Enda CACID),
Dakar, Sénégal.

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

La position africaine en matière de financement du développement est en phase d'élaboration

Des consultations régionales (CEA-CUA) ont eu lieu afin de discuter des priorités africaines en matière de financement du développement. Un document posant les jalons d'une position africaine commune a également été adopté.

Lors d'une réunion de consultation régionale organisée par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Commission de l'Union Africaine (CUA), les 23 et 24 mars à Addis Abeba, les participants ont discuté des priorités africaines en matière de financement du développement (FdD) dans le contexte du programme de développement post-2015.

Ces consultations régionales ont pour objectif de générer un consensus sur les priorités du continent africain concernant le financement du développement, en préparation de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (FdD3), qui se tiendra à Addis Abeba en juillet. Ces discussions sur le financement du développement cherchent à tracer les contours d'une structure de financement qui soutiendra la mise en œuvre du programme de développement post-2015 et de ses Objectifs pour le développement durable (ODD). À la fin du mois de mars, un avant-projet du document final de cette conférence a été rendu public (Voir [BioRes](#), 20 mars 2015).

Les résultats de la conférence FdD3 seront d'une importance capitale pour l'Afrique, car ils façonneront les moyens de mise en œuvre des objectifs pour le développement durable et détermineront dans quelle mesure les aspirations de l'Agenda 2063 et de la Position africaine commune pourront être réalisées. Ces derniers esquissent tous deux les priorités africaines en matière de développement pour les décennies à venir. Ils priorisent également la mobilisation de ressources domestique et le commerce, les considérant comme sources principales de financement pour une transformation structurelle et un développement durable en Afrique, tout en admettant également le besoin de financement extérieur.

Vers une position commune

Un document intitulé "Financement du développement – Perspectives de l'Afrique" a également été adopté par les délégués du comité d'experts conjoint CEA-CUA pendant leur réunion du 25 au 27 mars. Celui-ci devrait constituer la base de la position africaine sur le financement du développement. Les délégués ont appelé à ce que les négociateurs africains utilisent les consultations régionales en tant qu'input dans la négociation du document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement.

Les principes contenus dans ce document vont maintenant être consolidés pour former une position africaine commune dans les mois qui viennent. Les résultats des consultations régionales seront transmis aux ministres, qui décideront des positions communes sur les priorités, les sources de financement et les stratégies de financement du développement.

"L'Afrique doit parler d'une seule voix lorsqu'elle décide de ses priorités pour le financement du développement sur le continent", a exhorté Adballah Amok, Secrétaire exécutif adjoint de la CEA durant l'ouverture des consultations régionales. Une déclaration dont Anthony Maruping, Commissaires aux affaires économiques de la CUA, ainsi qu'Abraham Tekeste, Ministre des finances et du développement économique de l'Éthiopie, se sont faits l'écho.

Éléments commerciaux

Les discussions ont souligné que le commerce constitue l'une des principales sources de financement pour le développement. Le rapport de la réunion note que « le lien

entre le commerce, la croissance et le développement n'est pas automatique », tout en encourageant la valeur ajoutée et la formulation de politiques commerciales favorisant le développement.

Pendant les consultations, les efforts pour mettre en œuvre l'accord sur la facilitation des échanges et promouvoir le commerce intra-africain par le biais de l'intégration régionale ont également été largement soulignés.

Stephen Karingi, Directeur de la division de l'intégration régionale et du commerce à la CEA, a également relevé l'importance de la diversification du commerce pour le financement du développement et noté que le commerce intra-africain est plus diversifié que le commerce extérieur de l'Afrique. Karingi a aussi indiqué que l'insertion dans les chaînes de valeur et l'évolution en leur sein peuvent offrir des possibilités, mais seulement pour les pays sachant innover.

Autres « intérêts offensifs »

Dans un document conjoint mis en circulation par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Commission de l'Union Africaine (CUA), avant la réunion de consultation régionale, de potentiels "intérêts offensifs" pour l'Afrique dans les futures négociations multilatérales sont évoqués. Parmi ces derniers, la réduction et l'harmonisation des barrières non-tarifaires, les mesures relatives aux biens environnementaux, la maîtrise et la gestion de la volatilité des prix des produits primaires et certains problèmes liés à la concurrence, aux pratiques oligopolistiques et aux positions dominantes dans les chaînes de valeurs mondiales.

En plus de ceux-ci, le document esquisse également une liste d'actions souhaitables que les États africains devraient mettre en œuvre afin de promouvoir le commerce, telles que l'accélération de la mise en place de la zone continentale de libre-échange ou certaines mesures pour éliminer les barrières non-tarifaires au niveau intra-régional. L'implémentation de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges y est perçue comme un moyen effectif de réduire les coûts liés au commerce sur le continent, tout en accroissant le commerce intra-africain.

Toutefois, le document considère que « l'ensemble des mesures en faveur des PMA négocié à Bali – et vanté comme une réponse aux préoccupations stratégiques de l'Afrique – demeure essentiellement une promesse reposant soit sur des dispositions qui ne sont pas encore appliquées (comme dans le cas des dérogations en matière de services) ou sur les clauses de l'effort maximal (comme dans le cas de l'accès aux marchés en franchise et sans contingent, ou des règles d'origine préférentielles ou des questions relatives au coton). »

Le document appelle spécifiquement à une conclusion du cycle de Doha qui inclurait les priorités stratégiques de l'Afrique dans les domaines de l'agriculture, de l'accès au marché pour les produits non agricoles, des services et du traitement spécial et différencié.

L'importance de veiller à ce que les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux soient conformes au programme d'intégration régionale de l'Afrique est aussi mentionnée. Certains observateurs notent que les pays africains cherchent désormais une cohérence accrue entre les différents accords commerciaux qu'ils ont conclus, dont les Accords de partenariat économique (APE) avec l'UE, le *African Growth Opportunity Act* (AGO) avec les États-Unis, ainsi que leurs propres processus d'intégration régionale.

Le besoin de traiter de la question de l'érosion des préférences pouvant découler des accords méga-régionaux comme le TTIP ou le TPP a également été mentionné.

Article initialement paru dans [Bridges Africa](#).

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

La CEA prône l'industrialisation par le commerce

Selon le Rapport économique sur l'Afrique 2015 de la CEA, le commerce peut jouer un rôle capital dans l'industrialisation et la transformation structurelle de l'Afrique.

Le commerce peut contribuer à accélérer l'industrialisation et la transformation structurelle de l'Afrique. C'est ce qu'affirme avec force le *Rapport économique sur l'Afrique 2015* de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), lancé à l'occasion de la Conférence des ministres africains des finances et du développement économique, tenue le 8 avril 2015 à Addis-Abeba. Le rapport s'appuie notamment sur les messages clés des deux éditions précédentes, qui préconisaient l'industrialisation fondée sur les produits de base et soulignaient le rôle important de la politique industrielle dans la transformation structurelle.

Le choix du thème de «l'industrialisation par le commerce» a été guidé par deux considérations majeures : la place encore marginale que l'Afrique occupe dans le commerce mondial, ainsi que les résultats fulgurants que les nouveaux pays industrialisés sont parvenus à obtenir grâce aux échanges internationaux. Partant de cette relation potentiellement symbiotique entre le commerce et l'industrialisation, le rapport étudie les façons dont le commerce peut contribuer à accélérer l'industrialisation et la transformation structurelle de l'Afrique, et il identifie les obstacles à surmonter.

Le rapport met en particulier l'accent sur l'importance de l'utilisation stratégique des politiques commerciales afin de stimuler le commerce intra-africain et renforcer les chaînes de valeur régionales. L'importance des services dans l'économie – à travers la promotion des autres secteurs, la contribution directe à la croissance et à l'emploi, ainsi qu'à la promotion des IDE – est également mise en évidence dans le rapport.

Le rôle crucial des politiques commerciales

Reconnaissant que le commerce peut être un moteur de l'industrialisation et de la transformation structurelle en Afrique, le rapport souligne néanmoins que le processus n'est pas automatique. Il insiste sur l'importance de se doter de politiques commerciales adéquates pour remédier aux défaillances du marché et aux échecs institutionnels qui entravent la compétitivité des exportations. Il préconise donc que les pays africains repensent leur politique commerciale pour en faire un levier de promotion du développement industriel et de la transformation structurelle. Dans cette optique, les politiques commerciales doivent nécessairement être sélectives et trouver un équilibre entre la promotion des secteurs relativement bien établis et la protection des secteurs fragiles.

Le rapport souligne également les principaux facteurs qui limitent les échanges commerciaux de l'Afrique, auxquels les politiques commerciales doivent s'efforcer de remédier. Parmi ces facteurs, on retrouve l'étroitesse de la gamme de production et d'exportation, dominée par des produits de faible valeur, les coûts commerciaux très élevés, les barrières tarifaires et non-tarifaires qui entravent le commerce intra-africain et l'accès aux marchés internationaux. Le rapport révèle qu'en comparaison à d'autres régions, le commerce intra-africain et la part de l'Afrique dans le commerce mondial restent dérisoires, se chiffrant respectivement à 16,3 pourcent et 3,3 pourcent en 2013.

Pour faire du commerce un moteur efficace de l'industrialisation, la transformation structurelle du commerce et de la production industrielle est une précondition fondamentale. Une telle transformation implique, selon le rapport, trois facteurs essentiels : (1) la production et le commerce des produits intermédiaires ; (2) la création de chaînes de valeur nationales, régionales et mondiales, l'intégration dans de telles chaînes et leur modernisation; (3) et le renforcement du rôle des services dans ces processus.

Les politiques commerciales doivent donc s'évertuer à promouvoir ces trois axes, en conjonction avec des politiques complémentaires favorisant également l'industrialisation.

Favoriser l'intégration régionale

Le rapport souligne que l'une des clés pour l'Afrique consisterait à accroître le commerce intra-régional, en améliorant les infrastructures, en renforçant la facilitation des échanges, en réduisant les coûts commerciaux et en renforçant la compétitivité de manière générale. A cet égard, il préconise l'accélération de l'intégration africaine, en particulier à travers l'établissement d'une zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine, qui pourrait contribuer grandement à appuyer son industrialisation.

La création d'une telle zone continentale permettrait d'accroître à la fois le commerce intra-africain et son contenu industriel. L'adoption de mesures de facilitation du commerce, s'ajoutant à la mise en place d'une telle zone, multiplierait les effets positifs attendus. Dans ce contexte, les États membres africains et les CER devraient redoubler d'efforts pour mettre en œuvre de manière efficace le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain, souligne le rapport.

Enfin, le rapport recommande également la création de zones économiques spéciales, de zones commerciales et de zones franches d'exportation, pour inclure davantage de petites et moyennes entreprises et industries et promouvoir le resserrement des liens avec d'autres secteurs de l'économie.

Ne pas rester bloqué en bas des chaînes de valeur

Prenant la parole lors de la cérémonie de lancement du rapport, le Ministre du commerce et de l'industrie du Ghana, Ekow Spio-Garbrah, a mis l'accent sur l'importance du commerce. Il a expliqué que l'Afrique doit se concentrer sur le commerce transfrontalier et progresser dans les chaînes de valeur. Il a lancé un appel aux décideurs politiques africains afin de concrétiser les recommandations du rapport.

Abdalla Hamdok, Secrétaire exécutif adjoint de la CEA, a pour sa part souligné l'importance de ne pas se retrouver au bas de l'échelle de la chaîne de valeur mondiale, ce qui représente un véritable défi. Il est important d'orienter les politiques commerciales vers des objectifs de développement nationaux et d'être sélectif dans des secteurs spécifiques, a-t-il souligné, précisant que des stratégies soigneusement conçues pour le commerce peuvent contribuer à l'industrialisation.

Mais comme le souligne Carlos Lopes, Secrétaire exécutif de la CEA, dans l'avant-propos du rapport, la tâche n'est pas facile. L'industrialisation et la progression dans les chaînes de valeur requiert en particulier un investissement dans des compétences propres aux différents secteurs, dans le capital humain, dans les infrastructures et dans les services financiers, ainsi que la mise en place d'un cadre d'orientation favorable.

La problématique des accords commerciaux régionaux

Dans un contexte de prolifération des accords commerciaux régionaux, la CEA aborde aussi les potentielles conséquences pour l'Afrique des principaux accords méga-régionaux – Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), Partenariat transpacifique (PTP) et Partenariat économique global régional (RCEP). Elle relève notamment les effets de détournement des échanges commerciaux pouvant affecter l'Afrique, et qui pourraient s'avérer d'autant plus grands que ces accords sont également censés toucher aux services et à l'investissement. Le rôle négatif des APE pour le commerce intra-régional est également mentionné.

Le rapport souligne que l'Afrique doit s'assurer que son objectif d'industrialisation n'est pas remis en question par ces négociations. Il suggère que la ZLEC pourrait être d'importance capitale à cet égard. Un renforcement par l'Afrique de son intégration économique et du commerce intra-africain peut constituer la solution pour faire face aux défis découlant de ces accords méga-régionaux. Les pays africains devraient également passer en revue les divers accords qu'ils ont signés afin de tirer profit de leur marges de manoeuvre.

Sur le fil

Visitez <http://fr.ictsd.org/> pour des mises à jour sur le commerce et le développement en Afrique

L'Afrique plaide pour un renforcement des capacités

Le renforcement des capacités de production et d'exportation est nécessaire pour une meilleure intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale. C'est ce qu'ont souligné les ministres africains du commerce, réunis à Marrakech à l'occasion de la célébration du 20ème anniversaire de l'OMC.

Soulignant les nombreux obstacles tarifaires et non tarifaires persistants, qui augmentent le coût des transactions commerciales et réduisent sensiblement la compétitivité des produits africains, ils ont insisté sur l'importance que revêt la ratification de l'accord sur la facilitation des échanges conclu à Bali en décembre 2013.

Le Directeur général de l'OMC, Roberto Azevêdo, a pour sa part insisté sur la nécessité d'aider les pays en développement, notamment ceux d'Afrique, à mettre le commerce au service de la croissance et du développement. Il a invité les membres de l'OMC à accélérer les discussions en vue de la conclusion du cycle de Doha.

APE-AfOA : vers une reprise des négociations

Réunis les 9 et 10 mars 2015, les hauts fonctionnaires des pays membres d'Afrique Orientale et Australe (l'AfOA) ont convenu de reprendre les négociations avec l'UE dans le cadre de l'Accord de Partenariat Economique (APE), afin de discuter des questions laissées en suspens depuis la dernière session de négociations entre les deux parties, qui s'est tenue à l'île Maurice en novembre 2011.

Ces questions litigieuses portent sur plusieurs points, notamment sur la taxe à l'exportation, l'essentiel des échanges commerciaux et le calendrier de libéralisation, le commerce des services et les mesures de sauvegardes. Les deux parties doivent également continuer leurs discussions sur la coopération au développement.

« Malgré les intérêts parfois divergents des parties prenantes dans les négociations avec l'UE, il est permis de croire que l'APE peut être un outil inclusif pour le développement économique », a expliqué le ministre malgache du commerce et de la consommation.

Le Gabon a soumis ses engagements climatiques

Le Gabon est le premier État africain à avoir soumis son plan d'action climat aux Nations Unies, en prélude à la 21ème Conférence des Parties (COP21) de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 2015, qui aura lieu à Paris en décembre 2015.

Le Gabon s'engage à réduire d'au moins 50 pourcent ses émissions de gazes à effet de serre à l'horizon 2025 par rapport à l'évolution prévue en cas de politique inchangée. Le plan d'action prévoit également la possibilité de redéfinir d'ici à la COP21 des engagements additionnels pour 2030, ou même 2050.

« J'apprécie vivement l'initiative du Gabon et je salue cette première INDC [contribution déterminée au niveau national] d'une nation africaine », s'est réjouie Christiana Figueres, la secrétaire exécutive de la CCNUCC. Elle a également encouragé les autres pays à soumettre leur contribution aussi tôt que possible.

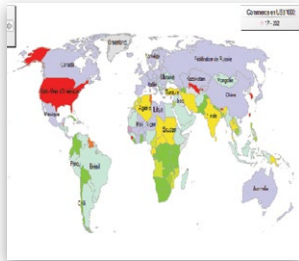
CEDEAO : Le Nigéria met en œuvre le TEC

La mise en œuvre du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO par le Nigéria a débuté le 11 avril 2015, au terme d'une période de préavis de 30 jours. L'application du TEC est assortie de mesures complémentaires de protection (MCP) visant à aider les pays à faire face à des difficultés qui pourront se présenter.

L'implémentation du tarif extérieur commun, qui peut s'élever jusqu'à 35 pourcent pour les biens les plus sensibles, a été positivement accueillie par de nombreux observateurs, soulignant les bénéfices multiples que le TEC peut avoir. En particulier, les consommateurs devraient bénéficier des baisses de prix qui sont attendues sur les biens importés.

Certains experts estiment que le TEC aura un effet clair de désarmement tarifaire sur les pays non-membres de l'UEMOA, comme le Nigéria. Du côté des finances publiques, on s'attend à ce que le TEC ait un impact global positif pour la grande majorité des pays concernés.

Publications



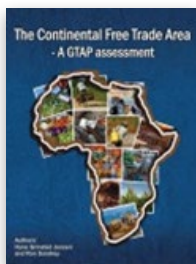
Market Access Map – *Centre du commerce international (ITC)*

Cet outil en ligne, disponible en français, s'adresse aux exportateurs, institutions d'appui au commerce, décideurs en matière de politiques commerciales et institutions académiques des pays en développement en particulier. Il permet d'examiner les différents types d'obstacles qui affectent le commerce international en analysant les droits de douane appliqués, les droits liés à la clause NPF et les préférences tarifaires. Il contient aussi une base de données sur les mesures non tarifaires. Il facilite ainsi l'analyse des questions de politique commerciale. Disponible sur : <http://www.macmap.org/>



L'industrialisation par le commerce : Rapport économique sur l'Afrique 2015 – *Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) – Avril 2015*

Ce rapport analyse le rôle que peut jouer le commerce pour l'industrialisation et la transformation structurelle de l'Afrique. Il examine les éléments essentiels pour s'industrialiser par le commerce, notamment en termes de politique commerciale, en se fondant sur l'expérience des pays industrialisés et les tentatives d'industrialisation en Afrique. Dix études de cas mettent également en lumière les implications concrètes de l'industrialisation par le commerce. Disponible sur : <http://bit.ly/1NBbxM5>



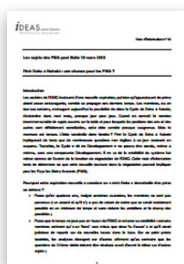
La Zone de libre-échange continentale : Une évaluation GTAP (en anglais) – *Centre de droit commercial pour l'Afrique du Sud (TRALAC) – Avril 2015*

Le *Trade Law Centre for Southern Africa (TRALAC)* a entrepris une série d'analyses en se basant sur une version 9.2 préliminaire de la base de données du Projet GTAP et sur d'autres données sur les barrières commerciales en Afrique. Des simulations ont été effectuées pour étudier l'intégration régionale et les barrières commerciales intra-africaines. Les résultats concernant l'impact de l'élimination des barrières tarifaires sur le commerce intra-africains sont prometteurs, mais d'autres barrières liées au commerce sont encore plus importantes. Disponible sur : <http://bit.ly/1JAZ75R>



Construire des économies vertes et inclusive en Afrique: expériences et leçons, 2010-2015 (en anglais) – *PNUE – Mars 2015*

Ce rapport de synthèse du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) fournit un aperçu de l'état d'avancement des économies africaines dans leur transition vers des économies vertes et inclusives. Le rapport s'appuie sur des études résumant les gains et les défis potentiels associés à l'investissement dans une économie verte. Il définit des pistes pour réformer les politiques et suggère de quelle manière il est possible de parvenir à une économie verte. Disponible sur: <http://bit.ly/1BQ7LJd>



Note d'information PMA n° 10 – Finir Doha à Nairobi: une chance pour les PMA ? – *IDEAS Centre – Mars 2015*

Cette note d'information explore la possibilité, qui semble évoquée par certains, de clore le Cycle de Doha à Nairobi, et les implications que cela pourrait avoir pour les Pays les moins avancés (PMA). Loin du sens commun, la note estime qu'un tel scénario pourrait ne pas être une catastrophe pour les PMA, bien au contraire. Elle évoque également les priorités sur lesquelles les PMA devraient se focaliser dans les négociations. Disponible sur : <http://bit.ly/1GqxMG8>

EXPLORER LE MONDE DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC LE RÉSEAU BRIDGES D'ICTSD

BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges-africa>

BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges>

BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/biores>

PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Amérique latine et les Caraïbes - En espagnol
<http://www.ictsd.org/puentes>

PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En portugais
<http://www.ictsd.org/pontes>

МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur la CEI - En russe
<http://www.ictsd.org/мосты>

桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En chinois
<http://www.ictsd.org/qiao>

PASSERELLES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique francophone - En français
<http://www.ictsd.org/passerelles>



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9
1219 Genève, Suisse
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal
+221-33-823-57-54
www.endacacid.org

PASSERELLES existe grâce à la généreuse contribution des donateurs et partenaires suivants :

DFID - UK Department for International Development

SIDA - The Swedish International Development Cooperation Agency

DGIS - Netherlands Directorate-General of Development Cooperation

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Ministry for Foreign Affairs, Finland

Ministry of Foreign Affairs, Norway

L'Organisation Internationale de la Francophonie

PASSERELLES bénéficie également du soutien de ses partenaires associés et des membres du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser, contre paiement, toute publicité. La publication accepte toute proposition de sponsoring destinée à renforcer ses capacités à étendre son audience. L'acceptation se fait à la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les articles signés de PASSERELLES sont celles de leurs auteurs, et ne représentent pas nécessairement les opinions d'ICTSD ou d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution non commerciale Creative Commons - NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Prix : €10.00
ISSN 1996-919

