

Chapitre 8

Accroître les échanges commerciaux et les rendre plus équitables

Résumé

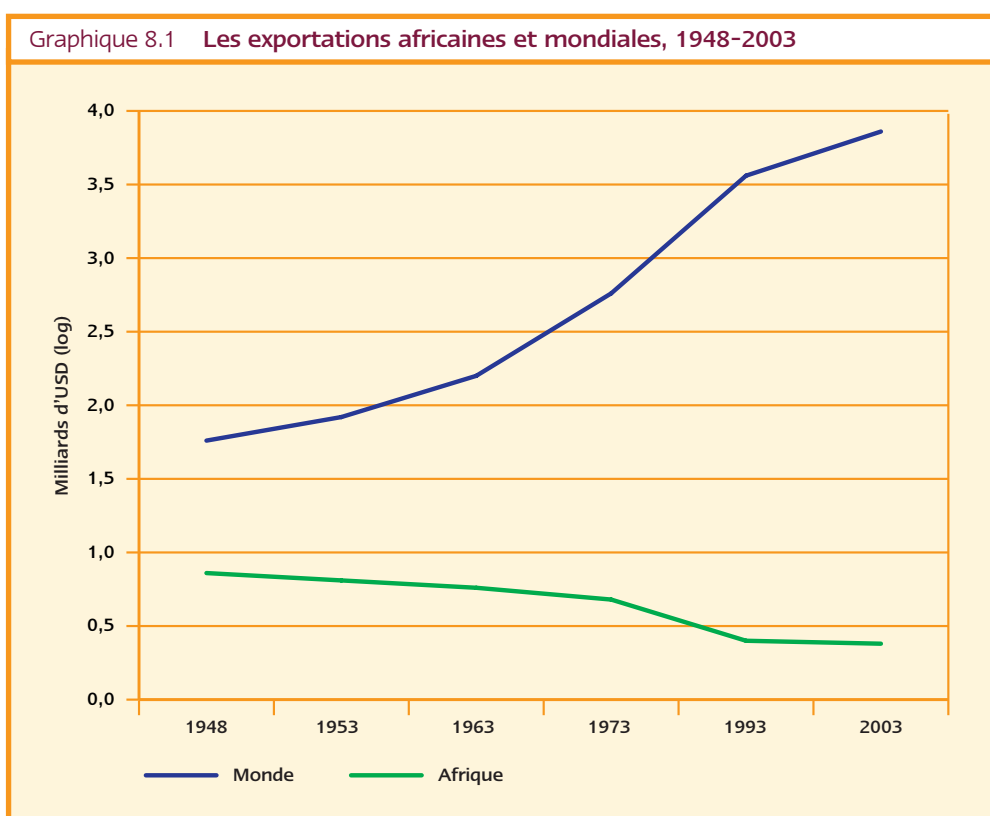
L'Afrique ne parviendra pas à connaître une croissance soutenable et à faire reculer la pauvreté, et n'atteindra pas non plus les objectifs du Millénaire pour le développement si sa part de plus en plus réduite du commerce mondial n'augmente pas. Le renforcement de la concurrence mondiale rend ce défi encore plus difficile à surmonter que dans le passé. En travaillant ensemble, les pays africains et la communauté internationale peuvent faire progresser les possibilités. Pour cela, il est nécessaire de :

- Développer **la capacité de l'Afrique de participer au commerce**. Les investissements d'infrastructure et la création d'un climat favorable au secteur privé (décrits au chapitre 7) figurent en haut de l'ordre du jour. D'autres mesures décrites ici sont axées sur la **facilitation du commerce**, y compris : la réforme douanière, l'abolition des obstacles réglementaires, notamment dans le secteur transport, l'amélioration de la gouvernance, la réforme du transport aérien et maritime et l'intégration régionale.
- Éliminer, dans les pays développés ainsi que d'autres pays en voie de développement, les **barrières douanières** qui empêchent l'Afrique de réaliser son potentiel commercial. Afin de progresser dans ce domaine, il faudra un cycle de Doha ambitieux, avec un calendrier d'actions précis, pour mettre fin aux niveaux inacceptables de protectionnisme et de subventions en vigueur dans les pays développés. Le développement doit être la priorité de tous les accords commerciaux, sans qu'aucune libéralisation ne soit imposée à l'Afrique.
- Offrir un **soutien transitoire à l'Afrique** lors de l'abolition des barrières commerciales mondiales. Premièrement, il faudra que le système actuel de préférences fonctionne de manière plus efficace – en étendant les programmes à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus et en veillant à ce que les critères de règle d'origine ne soient pas appliqués de manière restrictive. Deuxièmement, les pays riches doivent financer « l'aide pour le commerce » afin d'aider les pays concernés à assumer les coûts économiques et sociaux que suppose l'adaptation à un nouvel environnement commerce mondial.

Une liste des recommandations de la Commission relatives au commerce figure à la fin de ce chapitre.

8.1 Introduction : les bénéfices potentiels du commerce pour l'Afrique

1 Le commerce a été un des principaux moteurs de la croissance ces 50 dernières années. Alors qu'ils sortaient des ravages de la Seconde Guerre mondiale et de la crise économique et du protectionnisme des années 1930, les pays des développés ont commencé à ouvrir leurs marchés. Le commerce entre ces pays s'est rapidement développé, ce qui a contribué à la plus forte période de croissance de leur histoire. Ces 20 dernières années, la Chine et maintenant l'Inde ont connu une expansion rapide du commerce qui a contribué à l'accélération de leur croissance. Ces pays, ainsi que d'autres, ont percé sur de nouveaux marchés : 80 % des exportations des pays en voie de développement portent actuellement sur des produits manufacturés, alors que, il y a 20 ans, leurs exportations se composaient à 70 % de produits de base¹. La part des pays en voie de développement dans le commerce mondial a fortement augmenté, la part des produits manufacturés étant passée de 17 % en 1990 à 27 % en 2000².



Source : OMC, 2003

2 En revanche, ces 30 dernières années ont été marquées par la stagnation en Afrique. La composition des exportations de l'Afrique n'a pour ainsi dire pas changé et a contribué à l'effondrement de la part du commerce mondial de l'Afrique, laquelle est passée d'environ 6 % en 1980 à 2 % en 20023 (cf. graphique 8.1). Le problème se trouve aggravé par la croissance dans d'autres régions plus dynamiques qui ont réussi à se tailler une part du marché des produits manufacturés (cf. graphique 8.2 pour les exportations actuelles).

L'Afrique ne sera pas en mesure d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, ni de connaître une croissance soutenable et de faire reculer la pauvreté si le commerce n'augmente pas.

3 Il en résulte deux diagnostics très importants. Premièrement, l'effondrement de la part de l'Afrique dans le commerce mondial s'explique en partie par sa faible capacité, en termes de production et de commerce – sur les marchés des produits de base, des produits manufacturés et des services – et son manque de compétitivité. En d'autres termes, il y a des problèmes majeurs au niveau de ce que les économistes appelleraient le « côté offre », plutôt qu'au niveau du « côté demande » de l'accès au marché. Ces difficultés liées au problème de la capacité ont été renforcées par le protectionnisme honteux auquel l'Afrique se heurte sur les marchés du monde développé et la nécessité pour elle d'entrer en concurrence avec les exportations lourdement subventionnées des pays développés. Ces obstacles, ainsi que les subventions, sont totalement inacceptables. Ils sont politiquement dépassés, économiquement injustifiés, écologiquement néfastes et moralement indéfendables. Ils doivent disparaître.

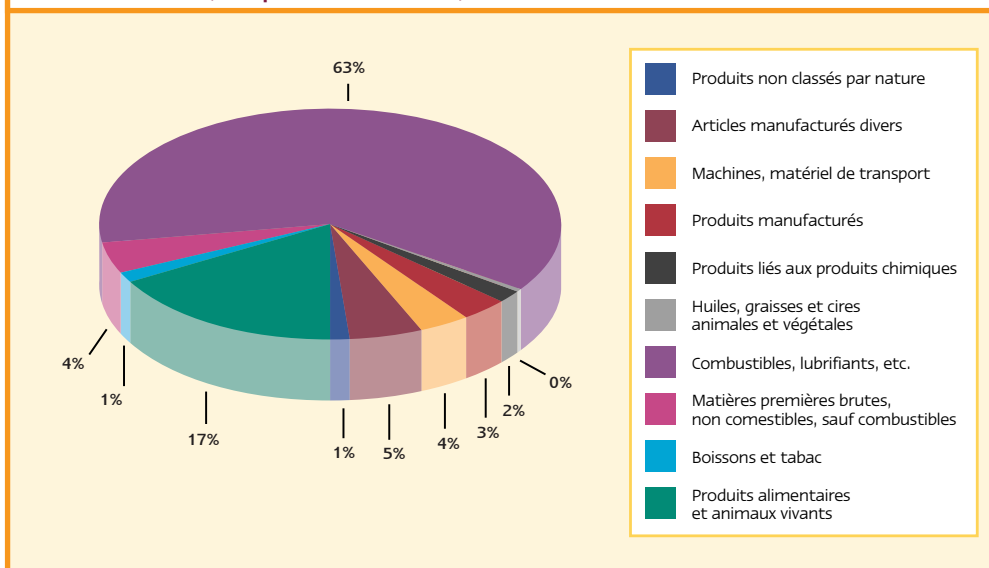
4 Deuxièmement, les progrès accomplis par d'autres pays signifient qu'il sera désormais beaucoup plus difficile pour l'Afrique de percer sur les marchés mondiaux, dans la mesure où ses concurrents d'autres pays en voie de développement ont acquis des avantages concurrentiels très nets. Dans ses efforts de rattrapage, l'Afrique se heurte à un défi toujours plus grand. En outre, l'Afrique se trouvera confrontée à des pressions compétitives croissantes à mesure que la réduction des barrières commerciales mondiales continuera à réduire la valeur des préférences dont elle bénéficie.

5 Les politiques proposées dans ce chapitre en vue de stimuler la croissance du commerce en Afrique découlent de ces deux diagnostics. Nous nous concentrons tout d'abord sur le côté offre, quatre domaines liés étant à l'origine des problèmes : la gouvernance et le climat des investissements, y compris la paix et la sécurité ; les infrastructures ; les obstacles africains et les groupements régionaux fragmentés et, enfin, les compétences et le savoir-faire nécessaires pour sortir de la dépendance vis-à-vis des produits de base. Ces problèmes ont été aggravés par les différentes crises économiques que l'Afrique a traversées ces dernières décennies. Les mesures à prendre dans les deux premiers domaines ont déjà été envisagées en détail au chapitre 7 sur la croissance et aux chapitres 4 et 5 sur la gouvernance et la paix et la sécurité. Les autres aspects de la politique commerciale nécessitent des interventions de la part de l'Afrique principalement, dont beaucoup sont simples à prendre et relativement peu coûteuses. Avec un soutien accru de la part des pays développés, des progrès rapides et considérables pourraient être accomplis.

6 Bien que nous ayons insisté sur l'importance de l'offre, les pays développés peuvent et devraient faire beaucoup au niveau de la demande afin d'améliorer et de stimuler les investissements et la réforme côté offre. Nous aborderons ces questions dans la deuxième partie de ce chapitre.

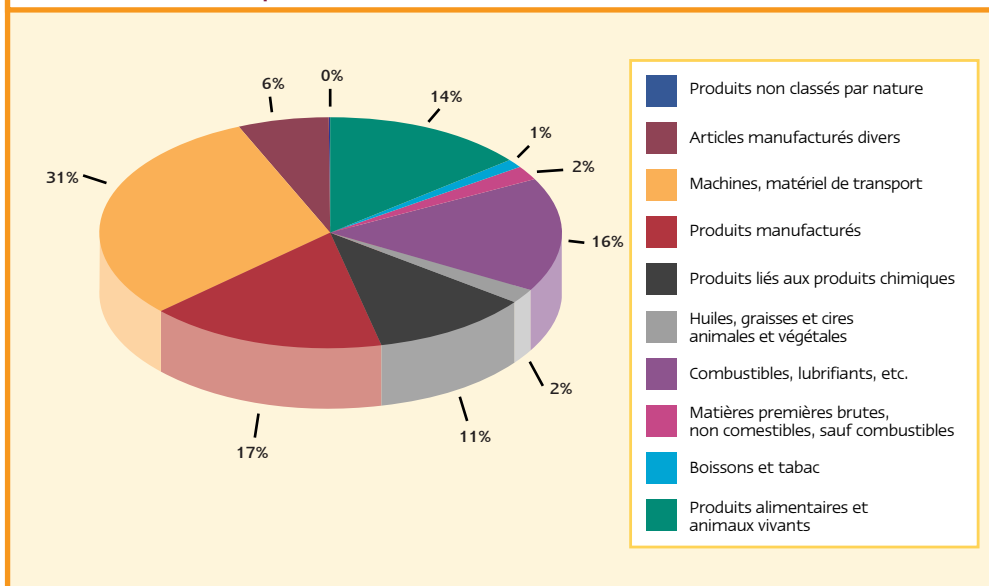
7 La demande est en grande mesure façonnée par les politiques des pays développés en matière d'accès aux marchés. Les pays riches doivent accélérer le processus de démantèlement de leurs barrières commerciales afin de donner à tous les pays en voie de développement, dont l'Afrique, la possibilité d'augmenter leurs exportations. En particulier, ils devraient cesser leurs pratiques discriminatoires à l'égard des produits dans lesquels les pays en voie de développement, y compris l'Afrique, possèdent actuellement un avantage comparé, de façon à ce que ces pays touchent une rémunération équitable de leurs exportations traditionnelles. Ils doivent cesser de subventionner leur propre production, par exemple le coton, et de déverser leurs excédents sur les marchés mondiaux. Ces mesures sont essentielles si l'on veut donner aux producteurs africains la

Graphique 8.2 Exportations de l'Afrique subsaharienne vers le reste du monde (Afrique du Sud exclue) en 2003



Source : COMTRADE, ONU

Graphique 8.3 Importations du reste du monde vers l'Afrique (Afrique du Sud exclue) en 2003



Source : COMTRADE, ONU

possibilité de faire concurrence pour les produits traditionnels et nouveaux, sur les marchés africains ou ailleurs. Les pays riches doivent cesser de nuire aux perspectives de l'Afrique d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de parvenir à un taux de croissance plus élevé.

8 De telles mesures pourraient être regroupées sous l'axiome « tout d'abord, ne pas faire de mal », mais les pays développés peuvent également prendre des mesures positives en vue d'encourager l'Afrique dans ses tentatives de percée sur de nouveaux marchés. Les pays développés accordent déjà des préférences aux importations des pays les plus pauvres d'Afrique, y compris dans le cadre des programmes « Tout sauf les armes » de l'Union européenne et de la « loi sur les possibilités et la croissance en Afrique » des États-Unis. Ils devraient étendre le système des préférences des pays les plus pauvres d'Afrique aux autres pays très pauvres de la région. En outre, ils devraient faire en sorte que les préférences fonctionnent réellement. Trop souvent, elles s'en vont en fumée à cause d'une application beaucoup trop contraignante des règles d'origine et d'autres prescriptions.

9 Les préférences doivent être transitoires et temporaires. Elles visent à stimuler brièvement l'accès aux marchés tandis que les barrières commerciales sont progressivement démantelées. Elles devraient viser à renforcer la confiance des investisseurs à court terme mais elles ne doivent pas créer de privilèges à long terme sources d'inefficacité et de manque de compétitivité. Le démantèlement des barrières mondiales suppose des coûts en raison des perturbations économiques et sociales inévitables liées à l'adaptation des structures agricoles et industrielles à la nouvelle donne internationale. Là encore, les pays riches peuvent faire beaucoup pour aider l'Afrique à gérer les coûts de l'ajustement, au-delà des investissements côté offre.

10 Bien que l'Afrique se heurte à un désavantage concurrentiel important, les mesures recommandées dans ce rapport, si elles sont mises en œuvre, associées à l'augmentation du commerce mondial qui devrait suivre la libéralisation des échanges, donneront à l'Afrique une chance sans précédent d'élargir ses exportations, y compris vers les marchés en expansion rapide de l'Asie. Ces effets seront renforcés davantage encore si d'autres pays en voie de développement aident l'Afrique dans ce processus, notamment en s'ouvrant aux exportations de l'Afrique subsaharienne.

11 Cette expansion des exportations et les augmentations importantes de l'aide que nous recommandons augmenteront considérablement la capacité de l'Afrique d'importer⁴ (cf. graphique 8.3 pour les importations actuelles). L'Afrique ne peut pas fabriquer tous les produits dont elle a besoin et ne devrait pas essayer : les importations sont aussi nécessaires et désirables que les exportations pour tous les pays, en particulier les petits. Elles peuvent réduire le coût des produits consommés par les pauvres ou utilisés pour les investissements productifs.

12 Pour que ces mesures d'expansion commerciale donnent des résultats, elles doivent s'accompagner de politiques commerciales appropriées en Afrique, dont une plus grande ouverture, ce qui fait partie de la logique économique globale du commerce. Mais ce processus devra être géré soigneusement, avec un échelonnement approprié des réformes et en faisant attention aux impacts sur les producteurs et les consommateurs. L'histoire des progrès accomplis en Europe et en Amérique du Nord, et plus récemment dans les économies des tigres asiatiques, montre qu'un mélange d'ouverture et de protection ouvre un chemin géré à l'intégration mondiale⁵. En tant que telles, ces politiques ne devraient pas être dictées dans des accords commerciaux dans le cadre de négociations mercantiles ni dans le cadre de programmes de la Banque mondiale ou du FMI. Pour que le traitement spécial et différentiel⁶ fonctionne au sein de l'OMC, il faut laisser à l'Afrique la souplesse de mettre en œuvre les réformes. Il devrait s'agir d'une priorité de n'importe quel cycle de développement. L'Afrique ne devrait pas être forcée à se libéraliser. Les réformes devraient être choisies par les pays africains dans le cadre de l'impulsion forte et se voir accorder plus d'importance dans les plans de développement nationaux. Comme nous l'avons indiqué d'un bout à l'autre de ce rapport, toute tentative de dicter des politiques est non seulement inacceptable à l'égard d'un pays partenaire et souverain,

mais risque également de s'avérer inefficace en termes d'engagement réel et de réforme. Il ne s'agit de toute évidence pas de la voie à suivre.

8.2 Augmenter la capacité de l'Afrique de participer au commerce

13 Un problème majeur auquel l'Afrique se trouve confrontée est sa faible capacité de participer au commerce, en raison de sa productivité réduite et de son manque de compétitivité, problèmes résultant des crises économiques des dernières décennies. Ces problèmes se trouvent aggravés par les obstacles auxquels l'Afrique se heurte sur les marchés mondiaux, dont des niveaux indéfendables de protectionnisme et de subventions de la part des pays riches. Les sections suivantes sont consacrées aux mesures nécessaires pour augmenter les possibilités de l'Afrique de participer au commerce et abolir ces obstacles. Mais nous devons souligner que ces mesures auront peu ou pas d'impact si la compétitivité de l'Afrique ne s'améliore pas.

14 L'objectif à long terme devrait être de veiller à ce que l'Afrique parvienne à entrer en concurrence avec les autres pays sur un pied d'égalité sur les marchés mondiaux, pour un large éventail de produits et de services. Cela peut paraître irréaliste, étant donné les difficultés auxquelles de nombreux pays d'Afrique subsaharienne se trouvent actuellement confrontés, et un défi énorme pour certains pays. L'adoption vigoureuse des mesures soulignées dans le présent rapport sera essentielle à cet égard : améliorer la politique et la gouvernance en Afrique, investir dans les infrastructures de santé et d'éducation, dans la paix et la sécurité, le tout avec un doublement de l'aide et en mettant fin, une fois pour toutes, aux problèmes d'endettement de l'Afrique. L'histoire récente est encourageante. Les économies des tigres asiatiques et d'autres pays tels que la Chine et le Vietnam ont accompli des progrès énormes dans la réalisation de cet objectif, en dépit de leurs points de départ peu favorables.

Conditions préalables à la croissance et développement de la capacité de participer au commerce

15 Les conditions préalables fondamentales à une économie exportatrice dynamique et compétitive sont les mêmes que pour une économie dynamique, comme nous l'avons vu au chapitre précédent sur la croissance. La stabilité politique, la paix et la sécurité sont des conditions essentielles. Au-delà, l'habilitation du secteur privé varié de l'Afrique – des exploitations agricoles familiales aux grandes entreprises – nécessitera les mêmes conditions favorables que celles que les investisseurs recherchent partout, à savoir : des infrastructures de transport et de communication fonctionnelles, un cadre économique stable et prévisible, un environnement juridique et réglementaire habilitant, des autorités locales bien gérées et une administration publique et une prestation de services efficaces, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. L'amélioration de la gouvernance est importante, car la corruption et la bureaucratie peuvent considérablement augmenter le coût des produits et facilement rendre des produits rentables non compétitifs. Il convient de s'attaquer à tous ces éléments, afin de créer un environnement habilitant pour le secteur privé.

16 Les infrastructures constituent un élément essentiel de cet environnement. Avoir des marchés opérationnels, avec les infrastructures de transport, de communication et d'énergie nécessaires, constitue un défi de premier ordre. Des routes de plusieurs millions de dollars aux réformes peu coûteuses mais difficiles à mettre en œuvre, l'ampleur et la nature des investissements nécessaires pour surmonter les lacunes actuelles sont énormes et variées. Des investissements de cette nature sont particulièrement justifiés, du point de

vue économique. Le défi est plus grand dans les pays enclavés, où se trouvent 28 % de la population de l'Afrique subsaharienne, où le coût du transport est 50 % plus élevé et où les volumes commerciaux sont de plus de 50 % inférieurs à ceux de pays côtiers similaires⁷.

17 L'amélioration de la capacité de l'Afrique de participer au commerce dépendra de quatre domaines d'intervention : i) un environnement habitant pour le secteur privé, ii) les infrastructures, iii) la réduction des obstacles auxquels l'Afrique se trouve confrontée, iv) la diversification afin de sortir de la dépendance vis-à-vis des produits de base.

8.2.1 Un environnement habitant pour le secteur privé

18 La gouvernance et un climat habitant pour le secteur privé sont des thèmes abordés aux chapitres 4, 5 et 7. L'amélioration du climat des investissements a déjà stimulé la croissance et fait reculer la pauvreté dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. Comme mentionné au chapitre 7, en Ouganda par exemple, un vaste programme de réformes a été entrepris au début des années 1990, ce qui a permis de stabiliser l'économie et d'augmenter la participation du secteur privé. Par conséquent, la part des investissements privés dans le PIB a plus que doublé entre 1990 et 2000⁸. Par ailleurs, la croissance impressionnante du Mozambique depuis la fin de la guerre civile en 1992 s'explique non seulement par la reconstruction post-conflit, mais également par les efforts déployés par le gouvernement pour réduire la bureaucratie tatillonne et rationaliser la réglementation. Ainsi, les investissements nationaux et étrangers ont presque doublé⁹.

8.2.2 Les infrastructures

19 Les contraintes qui pèsent sur les infrastructures sont évoquées au chapitre 7, où nous proposons une augmentation de plusieurs milliards du financement annuel des infrastructures afin de lutter contre les principaux goulets d'étranglement, y compris ceux qui nuisent au commerce et à l'intégration. Plusieurs infrastructures sont liées au commerce : les routes rurales et internationales, les voies ferrées, les ports et les aéroports, les petites villes gérées efficacement pour servir de liens entre les marchés locaux et internationaux, ainsi que les télécommunications, l'énergie et l'eau. Dans les pays enclavés, le coût du transport peut représenter les trois quarts de la valeur des exportations. Expédier une voiture du Japon à Abidjan coûte 1 500 USD, mais expédier la même voiture d'Abidjan à Addis-Abeba coûte 5 000 USD¹⁰. Les estimations actuelles du coût des investissements d'infrastructure, y compris celles résultant d'une étude récente de la Banque mondiale, nous amènent à penser qu'il sera nécessaire de prévoir des dépenses supplémentaires de l'ordre de 10-20 milliards d'USD, soit au moins deux fois les niveaux actuels¹¹. Les dépenses portuaires et aéroportuaires, entre autres, ne sont pas comprises dans ce chiffre. Par conséquent, les besoins réels seront probablement sous-estimés.

8.2.3 La réduction des obstacles au commerce en Afrique

Des politiques commerciales nationales et régionales efficaces

20 Le commerce doit devenir une plus grande priorité dans les stratégies nationales de développement et doit être correctement intégré aux autres domaines de la réforme économique¹². Les pays et les régions d'Afrique doivent élaborer une vision du commerce et développer des stratégies pour qu'elle devienne réalité. Les ministres du Commerce doivent travailler en étroite collaboration avec leurs homologues des ministères des Finances, de la Planification, de l'Agriculture et de l'Industrie afin de veiller à ce que les efforts poussés des gouvernements soient axés sur les réformes nécessaires pour garantir la croissance et le commerce, et pour garantir que la croissance et le commerce

contribuent à faire reculer la pauvreté (cf. encart 8.1). Ces efforts sont particulièrement importants pour maximiser les bénéfices d'une réforme du commerce pour les hommes et les femmes et pour garantir que les impacts, en termes d'égalité des sexes, sont compris et pris en compte et que les retombées négatives de la réforme sont gérées comme il se doit.

21 L'Afrique se heurte à de nombreux obstacles au commerce, tant sur le plan interne qu'externe, qui ne l'aident pas à sortir de la pauvreté. L'Afrique a accompli des efforts pour réduire ses propres droits de douane, soit dans le cadre d'une réforme commerciale entreprise au niveau national, soit dans le cadre des conditions imposées par les programmes du FMI et de la Banque mondiale. L'indice de restriction des échanges de la Banque mondiale¹⁴ montre que l'Afrique est relativement plus ouverte que l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine. Pour ces raisons, elle mérite plus de reconnaissance aux négociations de l'OMC pour ces réformes passées. Mais l'Afrique pourrait également faire plus pour réduire ses propres barrières douanières. Dans nombre des modèles économiques utilisés pour évaluer les bienfaits de la réforme du commerce, une grande partie des bienfaits pour l'Afrique résulte de la réduction de ses propres barrières douanières. Parce qu'elles nécessitent des ajustements, les réformes font toujours des gagnants et des perdants et de telles réformes posent deux grands défis. Les investissements importants nécessaires pour développer la capacité de produire et de vendre aideront les producteurs à bénéficier de ces nouvelles possibilités et une plus grande assistance s'imposera pour aider les pays à gérer l'ajustement (cf. section 8.3.3). Bien que les estimations tirées de ces modèles reposent lourdement sur des hypothèses et devraient être utilisées avec précaution, elles montrent les bénéfices considérables de l'ouverture à des importations moins chères, ce qui peut amplifier les bienfaits de nouveaux marchés à l'étranger. L'ouverture doit être envisagée avec précaution, secteur par secteur, étant donné l'impact potentiellement néfaste de l'ouverture aux importations agricoles subventionnées. Au minimum, la simplification des structures douanières, le « gel droits de douanes » – c'est-à-dire l'engagement de ne jamais dépasser un certain plafond – aux niveaux actuellement appliqués, et la recherche d'une plus grande harmonisation douanière permettraient d'éliminer les distorsions et se traduiraient par des gains importants pour l'Afrique en termes de revenus.

La promotion de la croissance soutenable par l'intégration régionale

22 Historiquement, le marché intérieur africain a été fragmenté par des barrières internes et externes importantes. En 1991, le traité d'Abuja a été adopté. Ce traité prévoyait un calendrier pour la création d'une communauté économique panafricaine d'ici

Encart 8.1 L'intégration du commerce au DSRP – La Tanzanie

La première DSRP (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) de la Tanzanie ne portait pas sur le commerce : elle était principalement axée sur les secteurs sociaux. La deuxième version de la DSRP aborde le problème de la croissance de manière plus approfondie, en tenant compte du commerce et en établissant des stratégies et des objectifs interdisciplinaires. Par exemple, la promotion des PME est vue comme un moyen d'améliorer l'environnement du secteur privé pour la croissance, mais aussi pour le commerce. Le ministère de l'Industrie et du Commerce travaille en étroite collaboration avec le bureau du président – Planification et Privatisation – sur des politiques de promotion des PME et avec le ministère des Finances sur l'accès au crédit, la réglementation de la microfinance, les garanties de crédit à l'exportation et les PME.

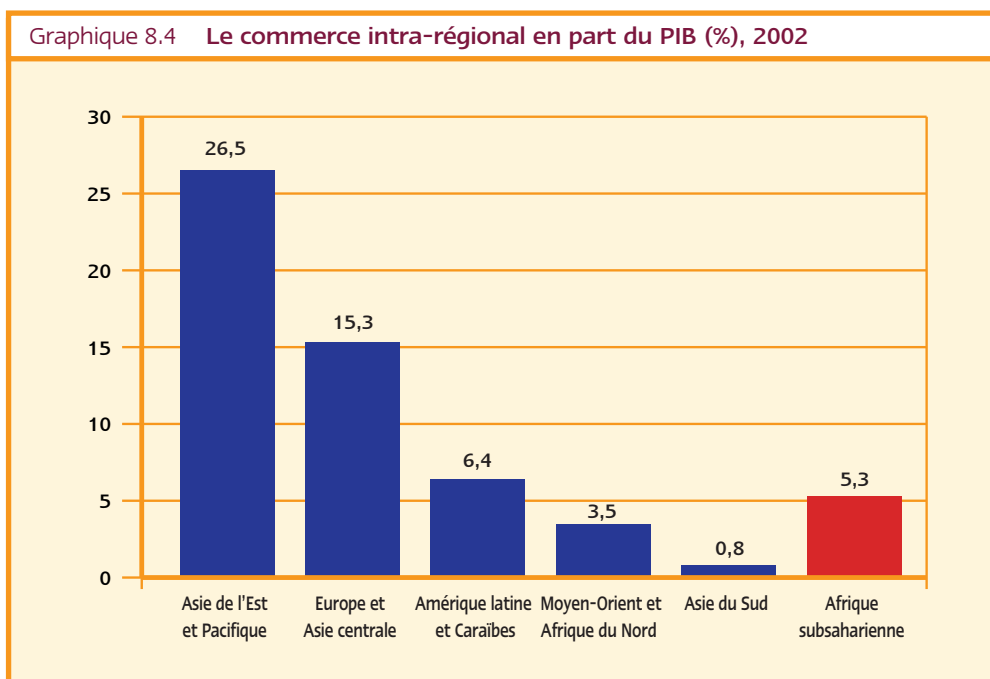
Source : ministère britannique du développement international¹³

à 2025¹⁵. Les communautés économiques régionales actuelles devaient en être le fondement. Il s'agit d'un objectif ambitieux, mais la première étape doit être la création de zones de libre-échange servant de base à une plus grande intégration économique, aux niveaux régional et continental. Le graphique 8.4 montre le potentiel du commerce interrégional dans des régions plus intégrées telles que l'Asie de l'Est et le Pacifique.

23 La prolifération des groupements économiques régionaux et des protocoles sur tout le continent pose des défis énormes, caractérisés par le chevauchement des adhésions¹⁶. Des progrès ont toutefois été accomplis au cours des 10 années passées. La plupart des régions ont maintenant adopté une structure douanière externe commune (ne supposant généralement pas plus de trois ou quatre bandes), dont l'exemple le plus récent est la CEA en janvier 2005 – tandis que certaines, dont la CEMAC, l'UEMAO et les 11 pays membres de la COMESA, ont également aboli les droits de douane entre elles (cf. encart 8.2). D'après des estimations récentes de la CEA¹⁷, les gains, en termes de bien-être, de l'intégration régionale de l'Afrique subsaharienne pourraient être de l'ordre de 1,2 milliard d'USD, ce qui nous conforte dans l'idée que l'Afrique a beaucoup à gagner de sa propre libéralisation.

24 Les études menées montrent également qu'une amélioration de la coopération régionale peut contribuer à la réduction des barrières que sont le coût du transport, les « règles d'origine »¹⁸, les normes et autres obstacles réglementaires, ainsi que la mauvaise administration douanière – ce que l'on appelle le programme de « facilitation du commerce ». Progresser rapidement dans ces domaines aiderait considérablement à développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce régional et mondial. En outre, les communautés économiques régionales pourraient faire beaucoup plus pour encourager les liaisons industrielles à l'intérieur des régions et l'amélioration de la coopération dans le but de s'attaquer aux contraintes en matière d'infrastructures et de production.

25 Le développement de la capacité institutionnelle est également important. Cela suppose de développer la capacité intellectuelle et de promouvoir la recherche et l'analyse



Source : ONU COMTRADE

en vue de renforcer le débat politique et la réforme. La priorité devrait également être accordée au renforcement de la gestion des données et au développement d'ensembles de données homogènes et cohérents entre les différents États membres.

26 L'IFPRI²⁰ a identifié plus de 250 produits agricoles pour lesquels un ou plusieurs pays d'Afrique subsaharienne possèdent un avantage comparé. Un tiers de ces produits sont importés dans d'autres pays d'Afrique²¹. Étant donné qu'un quart des céréales consommées en Afrique sont importées, une augmentation du commerce intra-régional

Encart 8.2 La COMESA : les avantages de l'intégration du commerce

La zone de libre-échange de la COMESA (marché commun de l'Afrique orientale et australe) a été créée le 31 octobre 2000, avec neuf des vingt pays membres de la COMESA : Djibouti, l'Égypte, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe.

En 2004, deux autres pays – le Burundi et le Rwanda – se sont joints à eux. Les autres États membres de la COMESA, sont à des stades différents de la réduction des droits de douane : l'Angola, les Comores, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Namibie, le Swaziland et l'Ouganda. Les pays de la zone de libre-échange n'appliquent pas de droits de douane ni de quotas pour tous les produits provenant de leurs territoires, mais continuent à imposer leurs propres droits de douane sur les produits importés du reste du monde.

Les membres de la COMESA visent à intégrer leurs économies en renforçant leurs relations commerciales et d'investissement. L'objectif est de parvenir à une coopération économique totale progressivement, en commençant par une zone de libre-échange, en passant ensuite à l'union douanière, puis au marché commun et, enfin, à la communauté économique. L'union douanière, à l'origine prévue pour la fin 2004, a maintenant été reportée à 2005.

D'après une déclaration faite en 2004 par le secrétariat de la COMESA, le commerce au sein de la COMESA a augmenté de 15 % (de 4,5 milliards d'USD en 2002 à 5,3 milliards d'USD en 2003) à la suite de l'instauration de la zone de libre-échange, ce qui a renforcé la compétitivité des marchandises dans la région. La loi américaine relative à la croissance et aux possibilités en Afrique a également eu pour effet de stimuler le commerce de la COMESA : les exportations sont passées de 457 millions d'USD en 2002 à 880 millions d'USD en 2003. Jusqu'en mars 2004, les exportations au titre de la loi relative à la croissance et aux possibilités en Afrique se sont maintenues à 752 millions d'USD. La COMESA est très axée sur les améliorations de l'efficacité que l'intégration poussée permettra en termes d'augmentation de la taille du marché régional et de soutien à l'intégration avec l'économie mondiale, par exemple en entreprenant, avec les États membres, une analyse des implications du cycle de Doha et des accords de partenariat économique avec l'Europe afin que les négociations soient basées sur les informations disponibles.

Source : ministère britannique du développement international¹⁹

pourrait créer des possibilités pour les producteurs agricoles ruraux pauvres tout en contribuant à atténuer les problèmes de sécurité alimentaire de l'Afrique. Par exemple, ces 10 dernières années, le Kenya a importé des céréales d'Ouganda et de Tanzanie pendant les périodes de sécheresse.

27 Les principaux problèmes qui se posent consistent à harmoniser et à rationaliser la configuration actuelle des communautés économiques régionales²² et à déterminer à quel rythme optimiser leur rôle de fondements d'une éventuelle union continentale, comme

prévu dans le traité d'Abuja. Il existe plusieurs approches²³. Par exemple, l'initiative Cross Border a été utilisée pour accélérer l'intégration régionale dans nombre de pays de la COMESA²⁴, par le principe du « régionalisme ouvert ».²⁵

28 Les débats menés avec l'UE sur les accords de partenariat économique (APE) – cf. section 8.3 – auront également un impact sur le rythme de l'intégration régionale. À l'heure actuelle, quatre régions participent aux négociations : le centre, l'Ouest, l'Est et le Sud. La rationalisation des blocs actuels est actuellement en cours. Par exemple, la Zambie, l'île Maurice, le Malawi et le Zimbabwe négocient actuellement leurs APE par le biais de la COMESA, et non pas de la SADC.

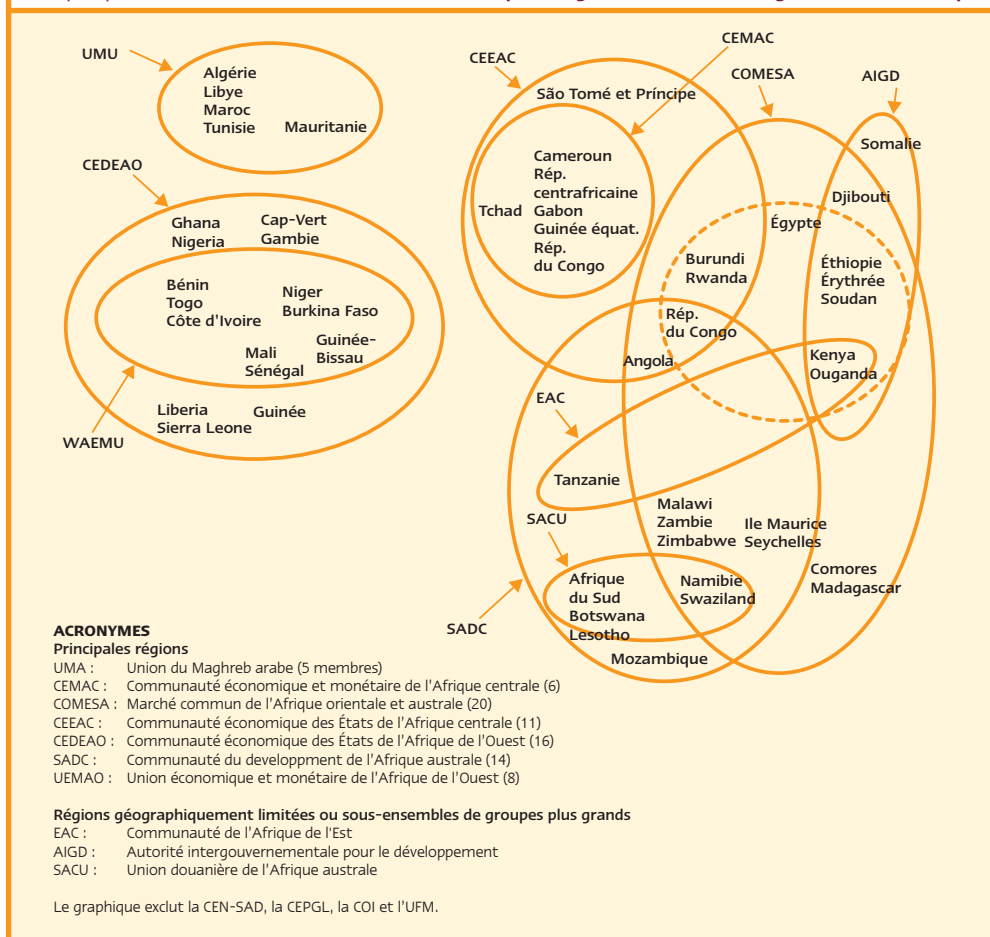
29 Différentes formes d'intégration économique régionale ont été tentées avec des degrés de réussite différents. L'expérience africaine à ce jour a montré que l'élimination des droits de douane en vue de créer une zone de libre-échange ou une union douanière est un objectif difficile à atteindre mais possible. En outre, un plus grand impact peut être obtenu en conjuguant ce processus à des mesures d'amélioration de la facilitation du commerce. Il pourrait être possible de parvenir à couvrir tout le continent dans un délai raisonnable. Une zone de libre-échange africaine permettrait de bénéficier d'une bonne partie des bénéfices d'une intégration économique poussée beaucoup plus rapidement et efficacement que l'intégration en une seule étape. Si les groupements régionaux africains harmonisent leur approche de la création de zones de libre-échange, il sera alors possible pour eux de s'unir et de former une union économique panafricaine. Certaines régions ont considérablement renforcé leur coopération ces dernières années. Par exemple, la COMESA et la SADC ont récemment décidé d'adopter une « structure douanière externe commune » et de coordonner leurs négociations avec l'UE. Pour leur part, la CEDEAO et l'UEMAO envisagent de former une union monétaire²⁶.

30 Une intégration plus poussée nécessite une harmonisation réglementaire et juridique. Il s'agit d'un processus très difficile et extrêmement exigeant en ce qu'il nécessite des compétences spécialisées et des négociations pointues. Plus il y a de pays et plus ils sont différents, plus le processus d'harmonisation est problématique. L'intégration européenne est peut-être l'union économique la plus profonde et une des plus anciennes. Même pour les États membres bien dotés en ressources ce processus a été difficile et a pris un demi-siècle. En outre, l'intégration de nouveaux États a nécessité des transferts financiers importants et une assistance technique considérable. Pour nombre de pays africains, parvenir à un tel niveau d'intégration prendra beaucoup de temps. Les pays appartenant à la zone franc (UEMAO et CEMAC) pourraient donner un bon exemple de ce qui est possible. Les membres de l'UEMAO et de la CEMAC ont la même devise, le franc CFA, dont le cours est fixé par rapport à l'euro, et leur propre politique monétaire dictée par leurs banques centrales régionales respectives. Les deux régions ont des unions douanières. Dans l'UEMAO, beaucoup a également été accompli en terme de convergence économique (avec les pays qui se sont engagés à atteindre certains objectifs de « convergence » fiscale et économique), mais également dans l'harmonisation de la réglementation commerciale et des procédures d'investissement. L'UEMAO possède également une Bourse régionale petite mais active.

Facilitation du commerce : réduire les barrières non tarifaires de l'Afrique

31 En dépit de salaires très bas, le coût et la difficulté que supposent la circulation de marchandises à l'intérieur des pays africains et entre les pays africains peuvent être beaucoup plus élevés que dans des pays plus riches, ce qui nuit à la compétitivité de l'Afrique. Les gouvernements africains font pression depuis des dizaines d'années pour amener l'OCDE à abolir ses barrières commerciales. Pourtant, nombre de leurs propres obstacles au commerce sont relativement simples et peu coûteux à abolir et peuvent, dans certains cas, faire plus de dégâts que les barrières des pays riches (cf. encart 8.3).

Graphique 8.5 Les communautés économiques régionales et sous-régionales de l'Afrique



Source : Adapté des données de la Banque mondiale

32 Le processus de réduction de ces obstacles au commerce aux frontières est ce que l'on appelle globalement la « facilitation du commerce ». Cela suppose de s'attaquer aux procédures tatillonnes de l'administration douanière, à la bureaucratie excessive, à la mauvaise gouvernance et à la corruption, au manque de cadres réglementaires transparents, au manque de systèmes automatisés et au faible niveau des capacités humaines. Les gouvernements africains devraient faire des réformes dans ce domaine une priorité extrêmement élevée, et intégrer leurs efforts derrière les stratégies nationales.

33 Dans les années 1990, le dédouanement d'un conteneur de 4 mètres aux ports d'Abidjan ou de Dakar revenait à peu près aussi cher que l'expédition de ce conteneur à un port d'Europe du Nord²⁷. L'Afrique souffre du nombre moyen de retards douaniers le plus élevé au monde. Par exemple, en Estonie et en Lituanie, le dédouanement ne prend qu'un jour. En Éthiopie, il en prend en moyenne 30. Dans un pays en voie de développement, une opération douanière moyenne suppose 20-30 parties, 40 documents, 200 informations, dont 30 sont à répéter au moins 30 fois²⁸. À cause de frais et d'inefficacités de ce type, il est extrêmement difficile de mettre les produits sur le marché à un prix compétitif. Il s'agit là de problèmes sur lesquels le secteur privé a fortement insisté au cours de nos consultations²⁹.

34 L'impact de ces réformes sur la croissance peut être très élevé. D'après une étude de l'OCDE³⁰, l'impact sur le PIB de l'Afrique subsaharienne pourrait s'élever à près de 1 %, au bas mot³¹.

Encart 8.3 Les barrières internes de l'Afrique subsaharienne

- D'après les estimations, chaque journée passée en douane ajoute jusqu'à 0,8 % au coût des marchandises.

Retard moyen dans les régions du monde (en jours) Source : CEA

Afrique	Afrique subs.	Amérique latine	Asie	Europe occidentale
11,4	12,1	7,2	5,5	3,9

- Dans de nombreux cas, le niveau effectif de protection offert par le coût du transport est supérieur à celui offert par les droits de douane. Par exemple, pour de nombreuses exportations d'Afrique subsaharienne vers les États-Unis, l'incidence des droits de douane peut être aussi faible que 0-2 % (coût des droits de douane dans la valeur des produits) mais l'incidence du coût du transport excède 10 % (coût du transport dans la valeur des produits).
- Dans une majorité de pays d'Afrique subsaharienne, les frais de transport sont deux fois plus élevés que la moyenne mondiale.
- Des obstacles informels tels que les postes de contrôle (on en dénombre un tous les 14 kilomètres entre Lagos et Abidjan) et les différences des normes entre les différentes communautés régionales (nombre d'essieux/longueur de camion autorisée : Cameroun (CEMAC) : 18 m, Nigeria (CEDEAO) : 22 m) ne font que renchérir les coûts.

Source : Hummels, CEA, Banque mondiale, CNUCED et OMC

35 Malheureusement, la facilitation du commerce a été associée à certaines des nouvelles questions inscrites à l'ordre du jour du cycle de Doha, les « questions de Singapour »³², qui ont soulevé une opposition considérable. Ces dernières ont une portée plus spécifique et plus limitée (associée aux articles V, VIII et X du GATT) que la facilitation du commerce pour le développement. Bien que les pays africains ne devraient pas se voir imposer d'obligations de facilitation du commerce qu'ils ne sont pas en mesure d'honorer, leur croissance et leur commerce bénéficieront de mesures immédiates et unilatérales telles que la publication de règles et de règlements de manière transparente et l'élimination des postes de contrôle informels sur les routes.

Le rôle de la facilitation du commerce dans l'intégration régionale

36 L'Afrique a du chemin à faire avant de pouvoir réaliser tout le potentiel de l'intégration régionale. À environ 12 % du commerce transfrontalier, le commerce intra-régional reste très faible. Une plus grande coordination entre les pays et les régions est nécessaire pour accélérer les efforts de facilitation du commerce en Afrique et atteindre le même niveau d'engagement que dans les économies de la Coopération économique de l'Asie-Pacifique (CEAP), cette dernière s'étant engagée à parvenir à une réduction de 5 % des frais de transaction du commerce d'ici à 2006³³. D'après les estimations, les gains en revenus réels annuels des économies en phase de réforme représentent actuellement une augmentation de 17,1 milliards d'USD des revenus réels³⁴. D'après une étude de la CEAP, les efforts en vue de respecter l'engagement pris à l'origine pourraient élever le PIB de l'APEC de 0,9 % (154 milliards d'USD) par an³⁵.

37 De nombreux accords relatifs aux couloirs de transport régional ne sont pas efficaces parce que les obstacles administratifs et pratiques n'ont pas été supprimés (cf. encart 8.4).

Encart 8.4 Le couloir de Trans-Kalahari (TKC)

La TKC (route reliant l'Afrique du Sud à la Namibie et passant par le Botswana) a fait l'objet d'une réhabilitation majeure en 1999, mais le trafic a atteint seulement 15 % de la capacité escomptée. En 2003, la TKC a lancé un projet pilote en vue de remplacer les différents documents obligatoires jusque là par un seul document administratif, qui a été complété par un site Web indiquant dans le détail le processus de documentation (développé par l'administration douanière de l'Afrique du Sud). Cela a abouti à une réduction du temps de traitement aux frontières, qui est passé d'une moyenne de 45 minutes à 10-20 minutes, soit une économie estimée de 2,6 millions d'USD par an (USAID).

Source : *Perspectives économiques mondiales de la Banque mondiale, 2005*

La taille des essieux de camions et la réglementation en matière de charge à l'essieu varient entre les pays voisins du Botswana, de la Namibie et de la Zambie. En outre, il existe trois écartements de voie en Afrique. Les régions accomplissent des progrès en vue de résoudre ces problèmes. La réduction des titres de transport requis (visas) entre les membres de la CEDEAO a considérablement facilité le transport routier³⁶.

La réforme douanière

38 Le démantèlement de certaines de ces barrières nécessite des compétences et de l'organisation. La réforme des services douaniers et portuaires peut nécessiter des contrats de gestion tels que ceux conclus entre le gouvernement mozambicain et la société Crown Agents (cf. encart 8.5).

39 La réforme douanière devrait également occuper une place importante dans les programmes de gouvernance (chapitre 4), en raison des revenus élevés en jeu et des possibilités de pots-de-vin et de corruption. Son importance a été vivement soulignée pendant nos consultations avec le monde des affaires³⁷. Le coût des retards et des pots-de-vin douaniers nuit sérieusement à la compétitivité de l'Afrique. En Côte-d'Ivoire, il faut généralement compter 400 USD pour traverser le pays en camion en raison des « frais de route » (accumulation de pots-de-vin et paiements officiels).

Encart 8.5 L'expérience du Mozambique

Après la guerre civile (1975-1994), la perception des recettes de l'État au Mozambique s'est quasiment effondrée, en partie en raison des niveaux élevés de fraude et d'évasion douanière. Près de la moitié des négociants mozambicains interrogés se sont vus demander de payer des frais qu'ils n'étaient pas tenus de régler en vertu de la loi ou de la réglementation. La plupart ont versé entre 4 et 40 USD par transaction, mais 9 % ont payé entre 40 et 400 USD. En 1996, le gouvernement mozambicain a renforcé les procédures douanières et mis en place des mesures de facilitation du commerce. La société Crown Agents a été sélectionnée pour gérer les opérations douanières, former le personnel et offrir d'autres types de services. Cent trente membres du personnel se sont vus condamner pour faute lourde. Le dédouanement des marchandises s'effectue maintenant 40 fois plus rapidement qu'avant la réforme, ce qui fait de Maputo un des terminaux les plus efficaces d'Afrique³⁸. Les enquêtes indiquent que 80 % des importations routières et 62 % des importations maritimes sont dédouanées dans les 24 heures suivant la présentation des pièces requises³⁹. Les deux premières années, bien que les importations aient diminué de 0,2 %, les recettes douanières ont augmenté de 38,4 %.

Source : *Perspectives économiques mondiales de la Banque mondiale, 2005*

40 L'amélioration d'une administration douanière mal gérée peut avoir un impact considérable sur le climat des investissements. Par exemple, la société Intel a décidé d'investir 300 millions d'USD dans une usine de puces au Costa Rica, juste après que le gouvernement du Costa Rica a garanti une accélération du dédouanement⁴⁰. Des frais importants peuvent être imposés aux sociétés importatrices et exportatrices et, indirectement, aux sociétés qui dépendent des importations ou des exportations de marchandises. Les retards des importations peuvent empêcher les entreprises d'adopter des processus qui dépendent de livraisons « juste à temps », ce qui élève leurs charges en les obligeant à détenir des stocks plus importants.

41 Il a été montré que les mesures de facilitation du commerce réduisent considérablement les frais et les retards douaniers, tout en augmentant également les recettes (cf. encart 8.6). Les recettes douanières peuvent fournir jusqu'à un quart des recettes de l'État en Afrique et cette dépendance est souvent citée comme un obstacle à la réduction des droits de douane. Mais dans la mesure où les droits et les taxes ne sont pas souvent perçus de manière efficace, la perception des recettes n'est pas optimisée et il arrive parfois que les frais de perception soient supérieurs aux sommes perçues. Il pourrait être tout à fait possible de réduire les droits de douane et de maintenir, voire augmenter, les recettes⁴¹.

Encart 8.6 Le projet d'administration fiscale du Lesotho (AFL)

L'objectif du projet AFL était de renforcer « la gestion fiscale soutenable, équitable et améliorée par l'AFL »⁴², en partie par la réorganisation des ministères en une seule administration fiscale.

La facilitation du commerce aux frontières a été améliorée : les temps d'attente aux frontières sont passés de deux-trois heures à une moyenne de 30 minutes pour les négociants et de 20-60 minutes à moins de cinq minutes pour les petits négociants (qui, à certaines frontières, peuvent représenter 50 % de toutes les transactions) et les consommateurs. L'égalisation des taux de TVA avec l'Afrique du Sud et d'autres arrangements ont considérablement simplifié la collecte de la TVA aux frontières.

Collecte des recettes aux frontières : les recettes ont triplé en raison de la réduction de la contrebande et de la plus grande facilité de mise en conformité. Les recettes recouvrées aux frontières sont passées d'environ 700 000 USD par mois sous le régime de la taxe de vente à environ 2,9 millions d'USD par mois depuis l'introduction de la TVA.

Seuil de paiement de la TVA aux frontières : dans un souci d'efficacité administrative, la TVA n'est pas prélevée lorsque la valeur totale des achats est inférieure à 150 rands : cela signifie que les petits négociants et les petits acheteurs peuvent passer la frontière sans passer par le dédouanement.

Source : Gouvernement du Lesotho/Ministère britannique du développement international, *South Africa LRA Output to Purpose Review*, 2003

Les services liés au commerce : aider les pays à participer au commerce

42 Ces obstacles sont aggravés par le manque de concurrence et par les distorsions de la réglementation des services, dans les domaines du transport aérien et maritime par exemple, qui augmentent considérablement les coûts. C'est au niveau des infrastructures du secteur des services liés au commerce (par exemple les télécommunications, les intermédiaires financiers et les sociétés de logistique) que les plus grands bénéficiaires existent⁴³ (cf. graphique 8.6).

43 Des défis majeurs attendent de l'Afrique dans les domaines du transport maritime, du transport aérien et des nouvelles mesures de sécurité.

44 Transport maritime : les monopoles qui existent dans le secteur du transport maritime entraînent des coûts excessifs. La déréglementation du secteur maritime qui a amélioré la concurrence entre les transporteurs pourrait réduire les frais de transport de 25-50 %⁴⁴.

45 Transport aérien : le coût du transport aérien en Afrique est plus élevé que dans d'autres pays, ce qui nuit sérieusement à la capacité de l'Afrique d'entrer en concurrence et de se diversifier, notamment en ce qui concerne les pays enclavés. Plus de 20 % des exportations africaines arrivent aux États-Unis par avion. D'après les estimations, le coût du transport aérien peut représenter jusqu'à 50 % de la valeur des exportations vers les États-Unis⁴⁵. Bien que la décision de Yamoussoukro de 1999 ait poussé à la réforme⁴⁶, la plupart des compagnies aériennes en Afrique sont toujours protégées. Le passage immédiat à un arrangement du type « ciels ouverts »⁴⁷ réduirait considérablement les frais de transport aérien. Il s'agit là d'une option relativement peu coûteuse et c'est aux gouvernements africains qu'il incombe de l'adopter.

46 Nouvelles mesures de sécurité : l'introduction de nouvelles mesures de sécurité aux États-Unis en vue de lutter contre le terrorisme dans les ports pourrait renforcer la marginalisation des pays en voie de développement. Étant donné que le commerce africain se compose à 13 % d'exportations à destination des États-Unis⁴⁸, les nouvelles mesures pourraient réduire les exportations africaines en augmentant davantage encore le coût élevé du commerce international pour la région. Les préoccupations de sécurité pourraient constituer une nouvelle barrière non tarifaire et réduire les bienfaits des systèmes de préférences tels que Tout sauf les armes et la loi américaine sur la croissance et les possibilités en Afrique. **Les pays développés devraient évaluer l'impact des nouvelles mesures de sécurité** sur les exportations africaines et soutenir les efforts de l'Afrique de mise en conformité avec les contraintes de sécurité.

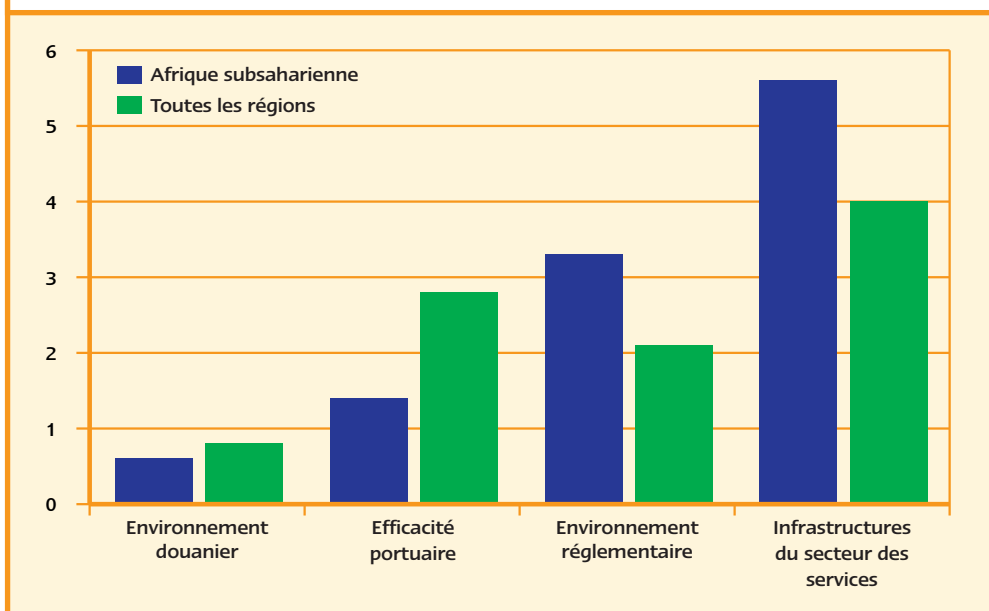
Mise en œuvre

47 Pour être efficaces, les mesures de facilitation du commerce doivent s'intégrer dans un processus de réforme nationale beaucoup plus large. Aucun ensemble de mesures ne répondra aux besoins de tous les pays. La Bolivie a financé, à partir de plusieurs sources, un projet de modernisation douanière sur cinq ans dont le coût s'est élevé à environ 38 millions d'USD (dont 25 millions d'USD pour les améliorations institutionnelles et 9 millions d'USD pour les systèmes informatiques)⁴⁹. Certains aspects de la réforme sont techniquement exigeants et nécessitent un complément de formation et des investissements d'infrastructure. Les efforts actuellement entrepris, tels que le programme ASYCUDA, présentent un potentiel énorme (le coût se situe entre 2,5 et 5 millions d'USD), mais doivent être associés à une formation des ressources humaines (préposés des douanes, par exemple). Mais d'autres aspects, au départ principalement, peuvent être couverts par les budgets de fonctionnement normaux des agences douanières. Il s'agit de mesures rapides et peu coûteuses : de simples mesures de rationalisation des infrastructures de communication permettent de s'attaquer au problème de l'inefficacité de la bureaucratie, de réduire la duplication et de normaliser la documentation. Des outils aussi simples que les centres de facilitation du commerce et l'échange de données électronique peuvent également réduire considérablement les coûts frontaliers.

Assistance technique et développement des capacités

48 L'assistance technique offerte par le Fonds de dépôt mondial du programme de développement de Doha⁵⁰ vise principalement à renforcer la capacité des responsables des pays en voie de développement de participer aux négociations de l'OMC et d'honorer les engagements pris. L'accord de l'OMC sur l'évaluation douanière (y compris la réforme

Graphique 8.6 Modification des exportations en pourcentage depuis les réformes d'amélioration du commerce



Source : Wilson et al, 2004

douanière), bien que signé par de nombreux pays, n'a jamais été mis en œuvre dans l'esprit de l'accord. D'après les estimations, sa mise en œuvre devrait coûter aux pays entre 1,6 million d'USD et 16,2 millions d'USD. Des ressources de mise en œuvre de vastes programmes de facilitation du commerce existent au sein de l'OMC, de la CNUCED, de la Banque mondiale⁵¹, de la Communauté européenne et des banques de développement régional. Mais une approche plus coordonnée entre les donateurs s'impose. Étant donné les intérêts du secteur privé⁵², il faudrait les encourager à contribuer soit financièrement, soit par l'apport d'expertise et le partage des meilleures pratiques avec les administrations douanières.

Recommandations - Développer la capacité de participer au commerce :

- L'Afrique doit augmenter sa capacité de participer au commerce. Elle doit abolir les obstacles internes qui existent entre pays africains. Les pays développés devraient soutenir l'Afrique dans ses efforts en vue de parvenir à une plus grande efficacité économique par l'intégration régionale et la facilitation du commerce aux niveaux régional et national. À ce titre, ils devraient apporter un soutien budgétaire aux institutions régionales, contribuer au développement des capacités et soutenir les efforts déployés en vue de répondre aux besoins des membres plus faibles des communautés régionales.
- Avec le soutien des pays développés, les pays africains devraient intégrer la facilitation du commerce dans leurs stratégies de développement nationales et réduire d'urgence les barrières non tarifaires en entreprenant une réforme du transport maritime et aérien, en rationalisant l'administration douanière, y compris par d'autres efforts en vue d'augmenter les recettes, en améliorant la gouvernance et en luttant contre la corruption. Ils devraient également procéder à une évaluation des domaines dans lesquels la simplification réglementaire et la

libéralisation du secteur des services pourraient être bénéfiques. Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs devrait devenir un outil permettant d'assurer que ces accords commerciaux essentiels sont mis en œuvre dans les pays africains.

- Les pays développés devraient honorer les engagements en faveur du soutien à la facilitation du commerce pris dans l'accord-cadre de l'OMC de juillet 2004, y compris en aidant les pays à s'adapter aux nouvelles règles et en atténuant les impacts négatifs possibles des nouvelles mesures de sécurité. Le Cadre intégré devrait continuer à être soutenu et être étendu à tous les pays d'Afrique à bas revenus⁵³.
- L'Afrique devrait faire plus pour améliorer l'environnement économique pour les agriculteurs et les entreprises, en s'appuyant sur d'importants investissements d'aide de la part des pays développés pour produire et vendre de manière compétitive. Le financement des infrastructures devrait être en partie consacré à l'amélioration du transport et des communications en Afrique.

8.2.4 Réduire la dépendance vis-à-vis des produits de base

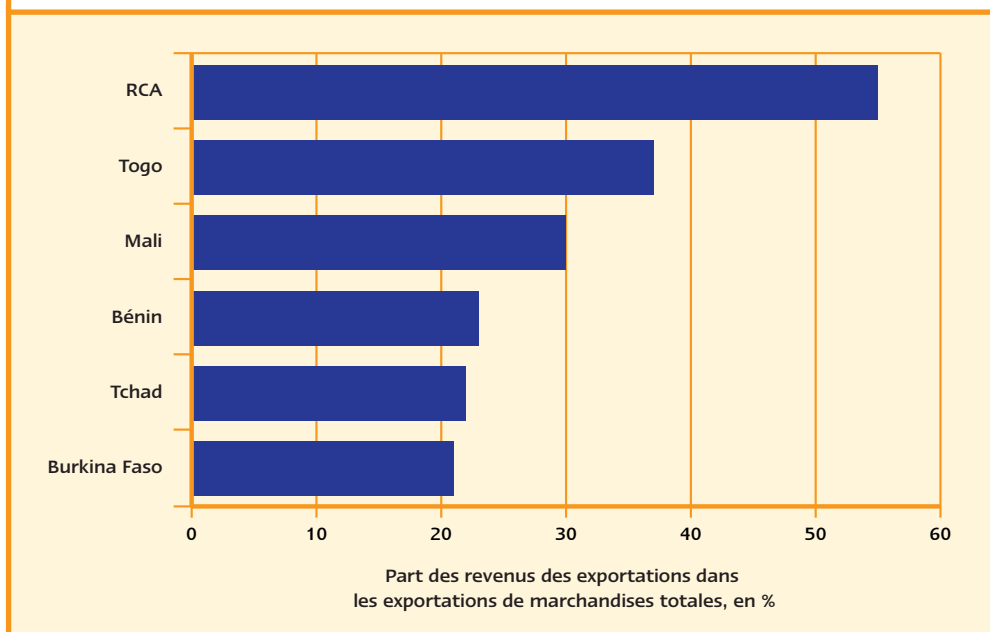
49 De nombreuses économies d'Afrique dépendent lourdement de quelques produits de base, à savoir, principalement, des cultures agricoles traditionnelles telles que le café, le coton (cf. graphique 8.7) et le sucre⁵⁴, lequel représente actuellement 50 % des exportations agricoles totales de l'Afrique⁵⁵. Par conséquent, les conditions défavorables du marché comptent beaucoup et créent un risque élevé. Un cycle de Doha ambitieux, sur lequel nous reviendrons plus loin dans ce chapitre, élargira les possibilités commerciales de l'Afrique et permettra une diversification des exportations par destination et produit, y compris dans le domaine des productions à valeur ajoutée supérieure. Mais la principale mesure politique nationale à prendre consiste à développer une base économique plus large afin de diversifier l'économie et de lui permettre de s'adapter au risque, pour qu'elle puisse gérer les fluctuations du marché. Les progrès doivent s'appuyer sur le développement d'un secteur privé dynamique et réagissant rapidement, des exploitations agricoles familiales aux grandes entreprises. Mais d'autres mesures décrites dans cette section peuvent compléter ces efforts.

50 Dix-sept des 20 articles d'exportation les plus importants pour l'Afrique (autres que des combustibles) sont des produits de base et des produits semi-finis tirés des ressources naturelles⁵⁶. De nombreux pays ont commencé à se diversifier dans d'autres secteurs, tels que la pisciculture ou les fleurs⁵⁷. En moyenne, les pays africains tirent plus de 21 % de leur PIB des produits de base⁵⁸ (combustibles compris), contre environ 10 % pour l'ensemble des pays en voie de développement et moins de 3 % pour les pays développés⁵⁹. Presque tous les pays les plus durement touchés par la baisse des cours des produits de base figurent également parmi les plus pauvres au monde⁶⁰, plus de la moitié de l'Afrique subsaharienne entrant dans cette catégorie⁶¹.

51 L'Afrique subsaharienne a souffert le plus de la baisse des termes de l'échange, que l'on peut définir comme le prix des exportations par rapport aux importations (cf. graphique 8.8). L'augmentation des quantités exportées n'a pas suffi à couvrir la perte du pouvoir d'achat des exportations de produits de base. Le prix de ces produits, tels que le café, a eu tendance à baisser en raison de la production excédentaire et de l'intensification de la concurrence mondiale. À elle seule, la baisse des cours mondiaux du café a entraîné une baisse de 40 % des termes de l'échange de l'Éthiopie, ce qui s'est traduit par une baisse du PIB d'environ 6 %⁶².

52 Les marchés des produits de base aissent être instables, ce qui n'aide pas à distinguer les tendances à long terme des variations de cours cycliques. Cependant, le prix

Graphique 8.7 Dépendance des revenus des exportations agricoles vis-à-vis du coton, 1997/1999



Source : CNUCED

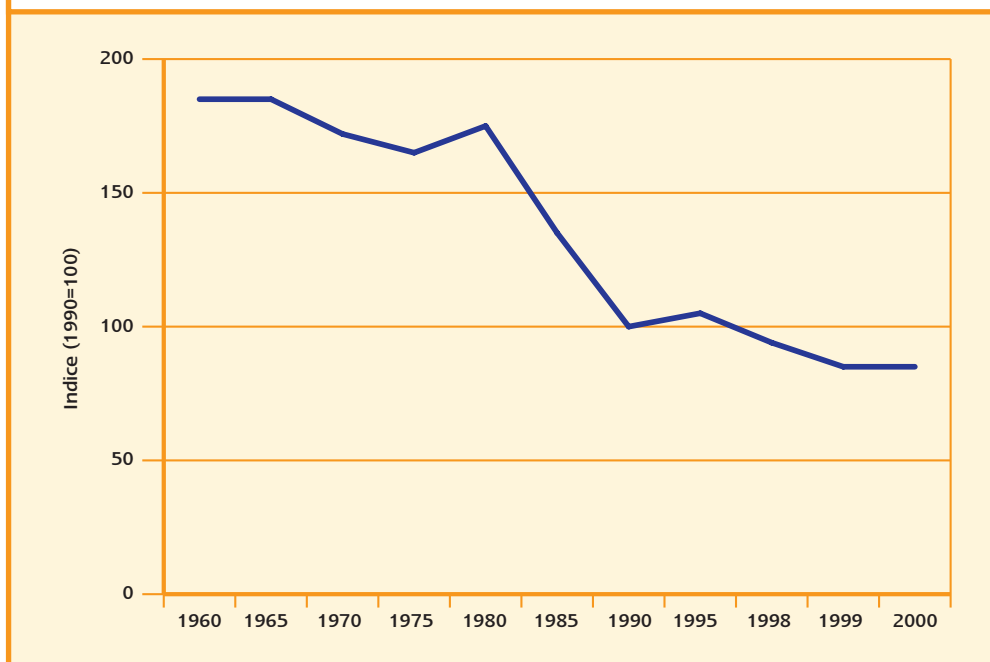
de certains produits semble connaître un déclin permanent. Par exemple, 11 pays d'Afrique subsaharienne se trouvent confrontés à des chocs « permanents » au niveau de leurs termes de l'échange⁶³. En même temps, la présence de chocs à court terme, causés par les intempéries par exemple, est une source d'instabilité supplémentaire. Bien que le pétrole joue un rôle important dans les économies africaines, on ne dénombre actuellement que neuf pays exportateurs de pétrole⁶⁴. D'après les estimations, une augmentation d'un dollar des cours internationaux du pétrole augmente les revenus pétroliers des pays d'Afrique subsaharienne exportateurs de pétrole d'environ 900 millions d'USD et augmente la facture pétrolière des pays importateurs de 200 millions d'USD⁶⁵. Le financement compensatoire peut avoir un rôle important à jouer dans l'atténuation de l'impact de l'instabilité des cours et de l'impact sur les budgets et les programmes de dépenses gouvernementaux. Cependant, les mécanismes actuels, tels que le mécanisme FLEX de l'UE, ne sont pas particulièrement efficaces. Ce qui s'impose, c'est un système de subventions à décaissement rapide qui offre un soutien à court terme afin d'amortir l'impact des chocs et de stabiliser les budgets.

53 La diversification est une stratégie à long terme qui nécessite une transformation structurelle d'une économie. Cependant, l'expérience passée montre que cela est possible, comme cela a été le cas au Chili, en Malaisie et à l'île Maurice, par exemple.

La situation actuelle au niveau international

54 La gestion des cours des produits de base est reconnue constituer un problème international depuis les années 1920. Cependant, lorsque les mesures collectives prises par la communauté internationale pour stabiliser les prix se sont avérées un échec général⁶⁶, la question de la dépendance vis-à-vis des produits de base a disparu de l'ordre du jour international. Les accords internationaux relatifs aux produits de base⁶⁷ ont été utilisés pour minimiser les effets des chocs des cours des produits de base. Les pays ont fait un

Graphique 8.8 Baisse des termes de l'échange des produits agricoles africains, 1960-2000



Source : CNUCED

grand usage des stocks de réserve ou des contingents d'exportation pour intervenir sur les marchés afin de stabiliser les cours mondiaux des produits de base et d'élever le rapport pour les producteurs de produits de base. Cependant, ces mesures ont échoué dans les années 1980 et 1990, lorsque le coût de les maintenir est devenu intenable. Ces questions ont fait l'objet d'un regain d'intérêt récemment, lorsque l'UE⁶⁸ et la CNUCED⁶⁹ ont demandé de répondre aux défis particuliers qui se présentent aux pays en voie de développement dépendant des produits de base. Le président français Jacques Chirac a renforcé cette tendance, en employant l'expression « conspiration du silence » pour décrire les mesures internationales prévalantes en la matière⁷⁰. C'est ce que nous avons cherché à faire ressortir dans tout ce chapitre. Comme la communauté internationale l'a récemment reconnu, une approche internationale intégrée et globale est nécessaire pour gérer le problème des produits de base, en particulier en raison du lien entre la dépendance vis-à-vis des produits de base et la pauvreté. Un système de déblocage de subventions en cas de choc s'impose d'urgence (cf. chapitre 9). Cependant, étant donné que la libéralisation des décennies passées a rendu les marchés plus complexes, les formes passées de coopération basées sur la stabilisation internationale des cours doivent être évitées. Suite au consensus de Sao Paulo de la CNUCED XI⁷¹, la création d'un nouveau groupe de travail composé de différentes parties prenantes et chargé d'examiner ces questions devrait être soutenue.

Des possibilités commerciales pour les petits exploitants agricoles

55 La production agricole africaine reste principalement axée sur les exportations ou l'agriculture de subsistance. D'après les analyses, les marchés des denrées de base seront les marchés agricoles qui connaîtront la croissance la plus rapide en Afrique au cours des 20 prochaines années, la valeur actuelle de la production nationale s'élevant à environ 50 milliards d'USD⁷². D'après les projections, la demande en denrées de base devrait largement dépasser la croissance des marchés d'exportation et doubler d'ici à 2015⁷³. Cela

signifie que le développement de marchés régionaux et locaux fonctionnant bien devrait être une priorité, ce qui englobe le développement d'institutions de micro-crédit, le soutien aux associations de producteurs et l'harmonisation des régimes juridiques et administratifs. L'urbanisation offre de nouvelles possibilités non seulement pour la fourniture de denrées de base mais également pour la consommation de produits transformés et de valeur plus élevée.

56 Pour que les produits de base lui rapportent plus, l'Afrique devra améliorer la productivité, la qualité et la fiabilité de l'offre et produire des produits à valeur ajoutée plus élevée, notamment par la transformation agricole. Les progrès dans ce domaine résulteront en partie de l'établissement d'un environnement habilitant pour le secteur privé, comme nous l'avons vu plus haut, mais les pays africains doivent également s'attaquer au problème de la structure de production. La structure actuelle, qui repose souvent sur les petites exploitations ou l'agriculture de subsistance, empêche les économies d'échelle. Les grandes entreprises ou les coopératives peuvent avoir accès à des services tels que la gestion du risque de prix et à des facteurs de production spécialisés qui ne sont pas accessibles aux petites exploitations. Les gouvernements et les programmes d'aide des donateurs devraient soutenir le développement d'organisations de producteurs afin de garantir les économies d'échelle et de parvenir à une organisation commerciale. Cela leur permettrait d'avoir plus de poids sur des marchés dominés par les multinationales et les agro-industries nationales. Les programmes devraient également veiller à ce que les agriculteurs aient accès à des ressources telles que les informations, le crédit et la formation nécessaire pour se diversifier et passer à des activités sources de revenus telles que l'agro-transformation et les cultures à valeur plus élevée. Le soutien à des arrangements de commercialisation efficaces dans les zones rurales où la commercialisation pourrait poser problème devrait être encouragé. Les pays développés devraient également continuer à soutenir les organismes internationaux des produits de base⁷⁴ et le Fonds commun pour les produits de base⁷⁵ afin d'améliorer la productivité et la qualité de la production de produits de base en Afrique, par exemple le programme d'amélioration de la qualité du café⁷⁶. Il est particulièrement important de prendre des mesures dans le domaine du café en raison de problèmes de surdépendance et de production excédentaire et en raison des prix très bas que des millions d'agriculteurs de l'Afrique rurale reçoivent⁷⁷. Une augmentation du financement de la part des pays développés contribuerait à augmenter la participation des groupes de producteurs au « commerce équitable ». La demande en produits portant la marque « fair trade » (commerce équitable) augmente, mais des investissements sont nécessaires pour développer la capacité des groupes de producteurs d'Afrique de répondre aux demandes exigeantes des marchés des pays développés.

57 Les marchés d'exportation offrent des possibilités très lucratives mais peuvent s'avérer très difficiles à exploiter. Les grands détaillants tels que les supermarchés européens jouent un rôle décisif dans la structuration de la production et le traitement des légumes frais exportés d'Afrique. Les 30 plus grandes chaînes de supermarchés au monde contrôlent près du tiers des ventes de produits d'épicerie⁷⁸. Leurs normes d'entreprise ou informelles⁷⁹ peuvent s'avérer encore plus rigoureuses que les normes officielles, telles que les normes sanitaires et phytosanitaires décrites plus loin dans ce chapitre, ce qui a pour effet d'exclure les petits agriculteurs et de concentrer les affaires entre les mains des grandes entreprises. En 1997, environ 70 % des revenus de l'exportation de produits horticoles de valeur élevée du Kenya provenaient des petits exploitants agricoles. En 2000, la nécessité de se conformer aux normes alimentaires internationales a réduit ce chiffre à 30 %⁸⁰. D'après les estimations, les effets de la réglementation relative à la sécurité sanitaire des aliments adoptée en 2005 par l'Union européenne⁸¹ pourrait coûter au Kenya plus de 400 millions d'USD par an en revenus

d'exportation perdus⁸². Si les pays d'Afrique ne se conforment pas à ces normes (voir les sections suivantes), un changement des habitudes d'achat d'autres régions, telles que l'Amérique latine, pourrait avoir lieu. Les supermarchés devraient évaluer l'impact de leurs pratiques d'achat et d'élaboration de normes sur les petits exploitants et les aider à s'intégrer dans la chaîne de l'offre. Des pratiques telles que le paiement dans les 30 jours pourrait augmenter leurs chances de survie.

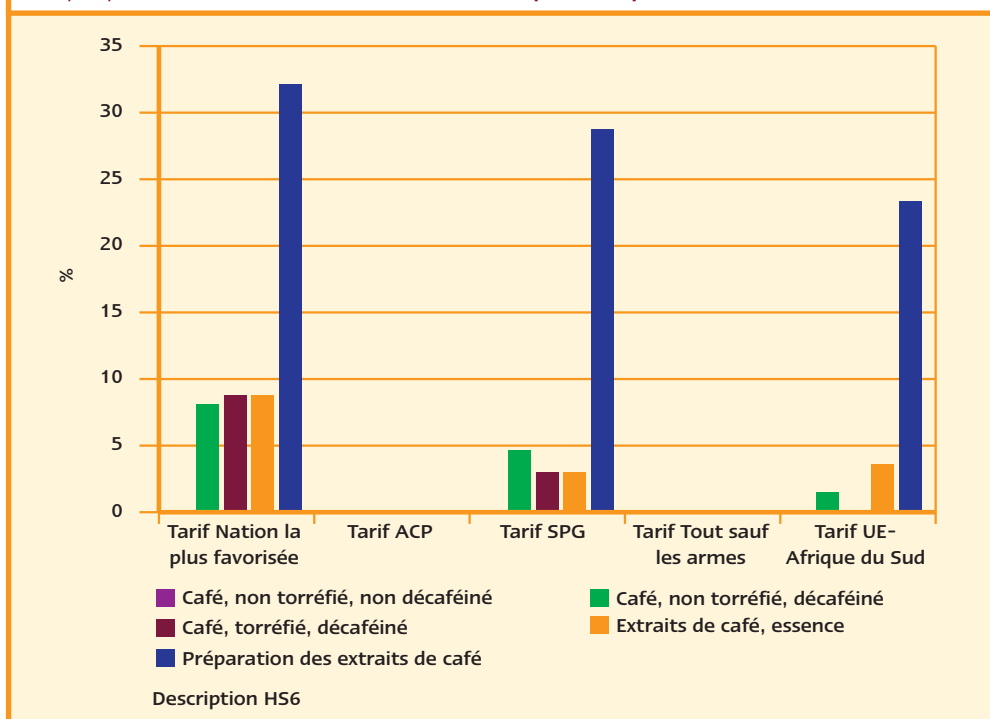
Le risque et l'incertitude

58 L'augmentation de la productivité suppose des investissements, mais les agriculteurs n'investiront pas s'ils ne sont pas absolument certains de leurs revenus. Les pays africains ont, individuellement et collectivement, essayé différentes modalités de commercialisation pour s'attaquer au problème. De nombreux offices de commercialisation d'État ont fermé parce qu'ils sont devenus insolvables ou n'ont pas offert des conditions séduisantes aux agriculteurs. Des infrastructures institutionnelles efficaces peuvent contribuer à combler ce vide et aider à gérer le risque de prix et la « découverte des prix ». Des manières novatrices d'utiliser les technologies de l'information et de la communication peuvent permettre aux petits exploitants de disposer d'informations sur les marchés, par exemple par l'utilisation des téléphones mobiles, comme cela a été tenté en Ouganda⁸³. Les gouvernements peuvent faciliter les choses en faisant exécuter les contrats afin d'empêcher les manquements et en améliorant la transparence avec laquelle ils gèrent les importations et l'aide alimentaire. Ceci aura pour effet d'améliorer les incitations et les activités des négociants privés sur le marché des denrées de base⁸⁴.

59 Les bourses de marchandises⁸⁵ peuvent surmonter les problèmes d'information et d'exécution sur le marché. Le processus de définition du prix sur ces bourses de marchandises est transparent et tiré par le marché. Elles offrent également des services tels que le transport, l'entreposage et la diffusion des informations, en plus des opérations au comptant et à terme. La Bourse sud-africaine des marchandises à terme est largement reconnue comme le mécanisme de « découverte de prix » pour le maïs dans la région de l'Afrique australe. Il pourrait peut-être être justifié de créer d'autres bourses de marchandises régionales similaires, telles qu'une bourse des marchandises de l'Afrique orientale⁸⁶.

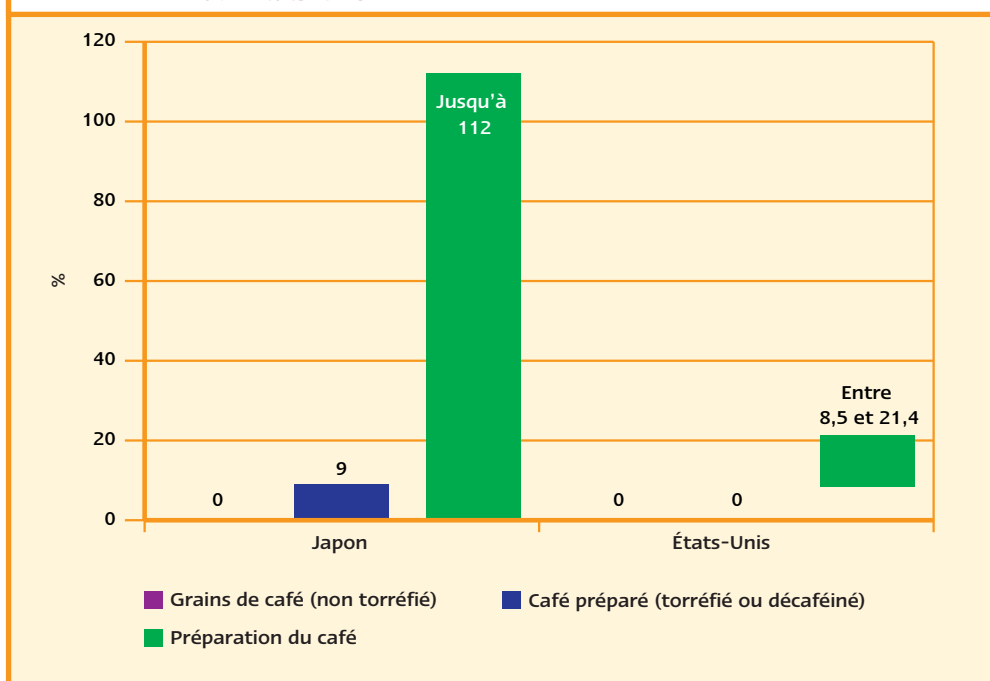
60 Les solutions basées sur le marché, telles que le projet de gestion du risque de prix des produits de base de la Banque mondiale, peuvent donner aux producteurs des pays en voie de développement accès à des produits de gestion de risque utilisés dans le monde développé et fondés sur les marchés internationaux. Les outils reposant sur le marché, bien que n'étant pas une panacée, peuvent offrir une plus grande sécurité pour un certain nombre de produits de base⁸⁷. Le marché à terme est adapté à la gestion des risques résultant des fluctuations de prix à court terme, mais pas à la gestion des chutes des cours à long terme. Certains gouvernements africains (la Côte-d'Ivoire et le Ghana, par exemple) ont vendu « à terme » leurs exportations de cacao et de nombreux pays francophones ont ainsi vendu leurs exportations de coton. Mais le recours aux instruments boursiers n'est pas répandu en Afrique. Une utilisation plus poussée des marchés internationaux du risque pourrait être une solution lorsque les secteurs financiers manquent de maturité et ne comportent qu'un nombre limité de produits financiers peu sophistiqués. Cependant, un usage répandu est peu probable sans assistance technique pour le développement de l'infrastructure et de l'expertise institutionnelles requises. La communauté des donateurs peut aider en apportant un plus grand soutien à la mise en œuvre de programmes dans ce domaine et en contribuant au développement de la capacité de gérer l'instabilité des cours des produits de base, notamment dans le cadre de programmes de développement rural.

Graphique 8.9 Échelle des droits de douane pour les produits du café dans l'UE



Source : Adapté de Bureau et al, 2004

Graphique 8.10 Échelle des droits de douane pour les produits du café au Japon et aux États-Unis



Source : Adapté de Bureau et al, 2004

Contraintes pesant sur la diversification

61 Beaucoup affirment que la structure des droits de douane dans les pays riches nuit au secteur de la transformation en Afrique. Si l'on considère les « droits liés » – droits de douane qui s'appliquent à tous les membres de l'OMC – tous les secteurs sont concernés par « l'escalade des droits de douane » (lorsque les droits de douane augmentent avec le niveau de transformation). Mais, étant donné que les exportations africaines bénéficient d'un accès « préférentiel » aux marchés (cf. section 8.3.2), elles se heurtent à une escalade des droits de douane relativement limitée sur les marchés de l'Union européenne et des États-Unis⁸⁸. Cependant, un certain degré d'escalade existe toujours lorsque les produits sont exclus des systèmes de préférences. Par exemple, sous la loi américaine sur la croissance et les possibilités en Afrique, de nombreux produits jugés « sensibles » sont exclus de l'accès en franchise de droits de douane. Ceci concerne des produits tels que l'huile de soja, le sucre et le cacao, le tabac et le coton, qui intéressent l'Afrique⁸⁹. Dans l'Union européenne, pour les pays d'Afrique ne faisant pas partie des moins avancés, les produits concernés comprennent la viande (le bœuf, le porc et la volaille), l'huile de soja, l'arachide, le sucre, le cacao, les oranges et les ananas. Les exemples les plus souvent cités pour illustrer l'escalade des droits de douane sont le café⁹⁰ et le cacao⁹¹. Cependant, l'escalade pour le café africain est évidente uniquement sous le système japonais des préférences et pour le café préparé de manière élaborée sur le marché américain (graphiques 8.9 et 8.10). Pour les produits issus du cacao, cependant, il existe des preuves d'escalade des droits de douane dans certains systèmes préférentiels au cours des derniers stades de la chaîne de transformation⁹². Ceci est particulièrement marqué avec le système japonais : les fèves de cacao entrent à 0 %, la pâte de cacao à 5 %, la pâte de cacao dégraissée à 10 %, la poudre de cacao à 13 % et le chocolat et les produits élaborés à plus de 280 %.

62 D'après les importateurs, la plus grande préoccupation n'est pas l'escalade des droits de douane, mais la nécessité de se conformer à des normes, d'obtenir des certificats d'origine et de gagner la confiance des consommateurs (nous reviendrons sur la question des normes plus loin dans ce chapitre). Cependant, s'il est vrai que l'escalade des droits de douane ne constitue pas un problème majeur, il n'y a aucune raison de ne pas éliminer les distorsions qui restent.

63 L'état du marché pour certains produits de base est également contrôlé par un petit nombre de grandes sociétés intégrées, qui récupèrent l'essentiel de la valeur d'un produit. Dans le secteur du café, par exemple, 90 % de la valeur va aux négociants, aux entreprises de transformation et aux détaillants⁹³. De nombreux pays d'Afrique se trouvent pris au piège de la production de produits à faible valeur ajoutée parce qu'ils n'investissent pas dans les équipements de transformation. Il faudrait aider les pays d'Afrique à diversifier leur production en optant pour des produits dynamiques à valeur ajoutée plus élevée, par la transformation et le passage à d'autres secteurs où ils possèdent un avantage comparé.

64 Plusieurs fonds de diversification ont été recommandés par la communauté internationale à l'appui du changement structurel des économies dépendant des produits de base⁹⁴. L'initiative de capacité de productivité africaine du NEPAD/UA est une proposition concrète plus précise, reposant sur l'avantage comparé de l'Afrique⁹⁵. Cadre politique de l'effort d'industrialisation de l'Afrique axé sur la participation du secteur privé, englobant également les questions de science, de technologie et d'innovation (cf. chapitre 4), cette initiative s'attaque aux contraintes qui empêchent les économies africaines de participer activement au commerce mondial et aux flux d'investissements et visent à réorienter la production sur des secteurs à plus grande valeur ajoutée. Les priorités sont à la fois sous-régionales et sectorielles⁹⁶. Cependant, un investissement de grande échelle s'impose car le succès dépend d'un ensemble de politiques et des infrastructures. Une facilité souple a été créée pour permettre l'obtention de fonds. L'agro-transformation a été identifiée comme une priorité sectorielle pour toutes les régions, mais étant donné les contraintes qui existent, des investissements en installations et équipements pouvant se monter à 75 millions d'USD

seraient nécessaires⁹⁷. Les pays auraient également besoin qu'on les aide à élaborer une stratégie de marketing afin de pouvoir accéder à des marchés plus récents tels que l'Inde et la Chine (un indicateur de succès potentiel pourrait être une augmentation d'au moins 50 % de la valeur des exportations de fruits transformés). Les donateurs devraient apporter au moins 70 millions d'USD⁹⁸ (prêts et garanties exclus) pour que la facilité puisse devenir opérationnelle.

8.3 Possibilités de participer au commerce

Le commerce de l'Afrique

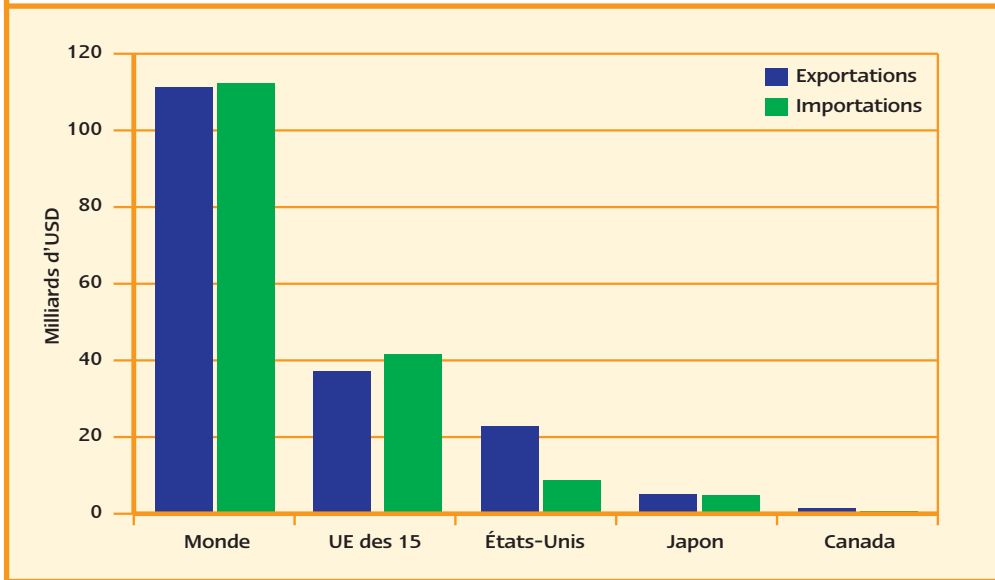
65 Dans les sections précédentes, nous avons essayé de déterminer comment développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce et de devenir compétitive sur les marchés mondiaux. Mais l'Afrique doit être en mesure d'entrer sur ces marchés dans de meilleures conditions qu'à l'heure actuelle. Les pays riches prêchent les avantages du libre-échange mais ne le pratiquent pas et cette hypocrisie nuit constamment aux progrès mondiaux dans le domaine du commerce. Dans les sections suivantes, nous expliquons comment parvenir à rendre la situation plus équitable pour le commerce africain.

66 Les accords multilatéraux fournissent le cadre principal pour les règles et les termes de l'échange. En 1945, les pays développés se sont efforcés d'éliminer les barrières commerciales protectionnistes. Jusqu'au cycle de l'Uruguay (1986-1994), les pays en voie de développement ont eu peu de poids dans les négociations commerciales et, par conséquent, les produits dans lesquels les pays pauvres sont spécialisés ont fait l'objet de très peu d'attention. Heureusement, les choses ont progressé. Le cycle de Doha de négociations commerciales mondiales axées sur le développement vise à réduire les barrières douanières et autres obstacles au commerce des produits particulièrement importants pour les pays en voie de développement. Ces négociations ont échoué au sommet ministériel de Cancun en septembre 2003, principalement parce que les dirigeants n'avaient pas suffisamment l'ambition de faire progresser le développement. Après certains retards, les négociations ont repris. L'accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC a défini les paramètres globaux des négociations du sommet ministériel de Hong Kong de décembre 2005. Après l'échec de Cancun, cette année sera décisive pour l'avancement du développement aux négociations de Doha et c'est à Hong Kong que des décisions concrètes doivent être prises.

67 Du point de vue de l'Afrique, nous pensons que le cycle de Doha devrait se fonder sur les principes suivants :

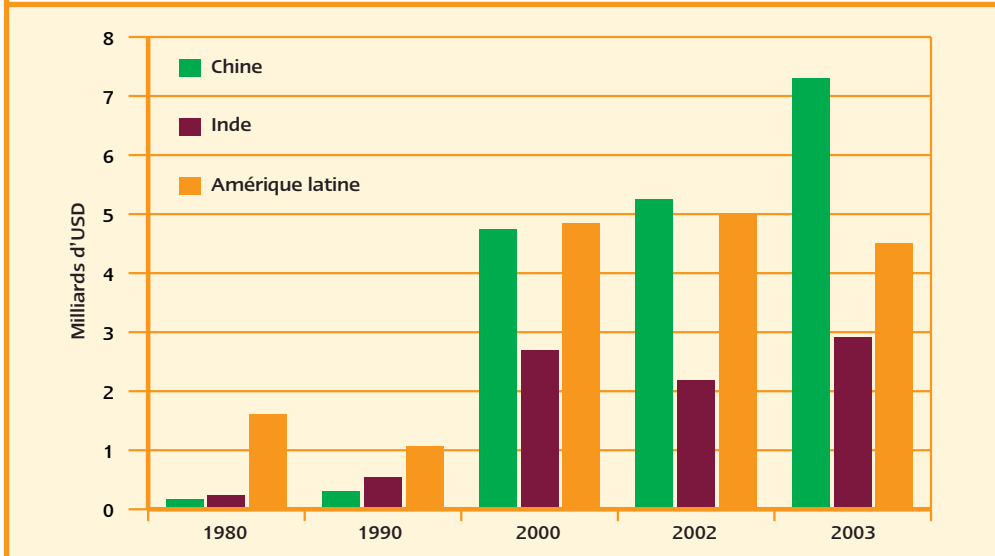
- (a) Créer un environnement commercial international plus équitable qui élimine les obstacles auxquels l'Afrique se trouve confrontée dans l'exportation de ses produits, y compris le système de préférences ;
- (b) Veiller à ce que l'Afrique puisse bénéficier d'un système basé sur les règles, y compris le soutien aux négociations commerciales⁹⁹ et à la gestion des affaires juridiques, et faciliter l'accroissement de l'adhésion de l'Afrique¹⁰⁰ (cf. chapitre 10) ;
- (c) Veiller à ce que le traitement spécial et différentiel fonctionne pour l'Afrique, en accordant la priorité au développement sans recourir aux litiges juridiques, avec une souplesse suffisante pour permettre à la réforme commerciale de se dérouler à un rythme décidé localement – et non pas imposé par la réciprocité ou les conditionnalités de politique économique des IFI – avec un séquençement approprié et dans le cadre des stratégies commerciales et de développement régionales et nationales ;
- (d) Développer un processus de décision plus transparent et intégrateur au sein de l'OMC ;
- (e) Offrir un soutien important pour aider l'Afrique à développer sa capacité de participer au commerce et à s'ajuster aux réformes commerciales.

Graphique 8.11 Exportations de l'Afrique subsaharienne vers le monde et le groupe QUAD (UE, États-Unis, Canada, Japon), 2003



Source : Statistiques des directions du commerce du FMI, 2004

Graphique 8.12 Exportations de l'Afrique subsaharienne vers l'Inde, la Chine et l'Amérique latine



Source : Manuel des statistiques de la CNUCED, en ligne

68 Des résultats ambitieux au cycle de Doha se traduiraient par des gains importants pour les pays en voie de développement¹⁰¹. Les bénéfices pour les pays d'Afrique subsaharienne sont relativement réduits à court terme, mais augmenteront à long terme si les mesures que nous recommandons sont adoptées. À court terme, l'Afrique a besoin d'un meilleur accès, par le biais de systèmes de préférences plus efficaces – mesure relativement peu coûteuse pour les pays riches – et de recevoir une « aide au commerce » pour l'aider à s'adapter à la

réduction des obstacles commerciaux. À moyen terme, l'Afrique a besoin de développer sa capacité de participer au commerce, en bénéficiant de niveaux soutenus d'investissements d'infrastructure, entre autres, ainsi que de politiques appropriées pour élaborer et séquencer la réforme commerciale. Des niveaux élevés de soutien seront nécessaires de la part des pays développés pour aider l'Afrique dans ces domaines. Globalement, l'Afrique doit stimuler sa compétitivité afin de bénéficier le plus possible de Doha.

69 Le potentiel de bénéfices importants renforce la nécessité de rallier la volonté politique et de réussir le cycle de Doha. Les estimations des bénéfices pouvant être tirés varient, car elles se fondent sur des hypothèses différentes, mais tous ces modèles montrent que seule une libéralisation ambitieuse décidée à Doha bénéficiera vraiment à l'Afrique. Ces bénéfices seront plus grands si l'Afrique réduit davantage encore ses propres barrières commerciales à un rythme approprié et si elle parvient à progresser rapidement par rapport au programme de facilitation du commerce. Si le cycle de Doha n'est pas ambitieux, l'Afrique risque de perdre : les obstacles sérieux, en particulier pour ceux qui concernent les « produits sensibles » risquent de perdurer et la valeur des préférences dont bénéficie l'Afrique diminuera.

70 Le mauvais usage que les pays développés font de la classification « produits sensibles » pose une menace sérieuse pour Doha. D'après les estimations, si seulement 2 % des lignes tarifaires agricoles des pays développés sont classées sensibles, et reçoivent par conséquent un abattement de 15 % seulement, les trois quarts des bénéfices en termes de bien-être mondial seront perdus¹⁰².

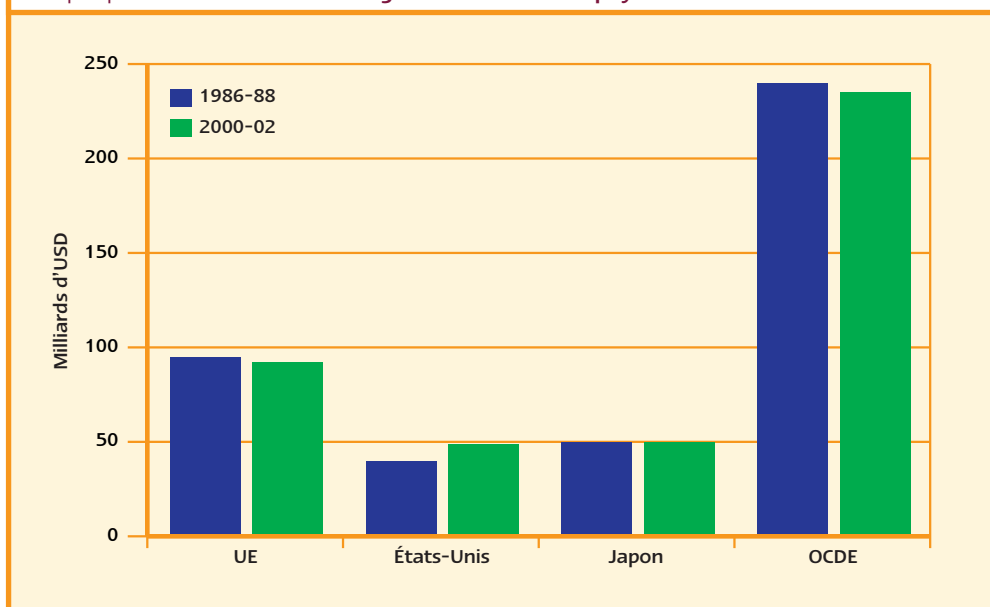
71 L'Afrique a également besoin de réduire sa dépendance vis-à-vis de ses anciennes relations commerciales avec l'Europe et de développer ses échanges avec d'autres marchés, notamment dans le sud (cf. graphique 8.11 pour une indication des progrès récents). Parce que l'Europe s'élargit et intègre des nations plus pauvres, ces rapports sont appelés à changer de toute façon. Les nouveaux marchés sont importants. Par exemple, ces dernières années, le commerce entre la Chine et l'Afrique a considérablement augmenté. En 2004, il s'élevait à plus de 20 milliards d'USD¹⁰³, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à l'année précédente. Le commerce sud-sud augmente rapidement et plus de 40 % des exportations des pays en voie de développement sont désormais destinées à d'autres pays en voie de développement¹⁰⁴ (cf. graphique 8.12). Les États-Unis importent plus des pays en voie de développement que des pays développés et 40 % de ses exportations sont destinées aux pays en voie de développement. C'est ce que le président brésilien Lula appelle la « nouvelle géographie du commerce et de l'économie » et c'est pour cela qu'il a demandé une réduction de 50 % des droits de douane entre les pays en voie de développement¹⁰⁵.

8.3.1 L'agriculture dans le programme de développement de Doha

72 L'agriculture est le secteur le plus important pour la majorité des pays d'Afrique subsaharienne et pour la majorité de la population, comme nous l'avons vu à la section 7.3.3. La plupart des pays africains n'ont pas de minerais précieux à exploiter et seuls neuf d'entre eux sont de grands exportateurs de pétrole. Bien que le secteur de l'agriculture soit d'une valeur relativement réduite pour toute l'Afrique (par rapport au pétrole et aux produits manufacturés), il représente 70 % de l'emploi¹⁰⁶ ou plus et domine les exportations de la plupart des pays.

73 L'agriculture compte pour 30 % du PIB de l'Afrique directement, et pour une part beaucoup plus élevée si l'on inclut les activités liées à l'agriculture¹⁰⁷. Ce secteur de la production est dominé par les pauvres (voir la section consacrée à l'agriculture au chapitre 7). Par contre, l'agriculture n'est pas d'une grande importance économique pour la plupart

Graphique 8.13 Le soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE

des pays développés, où elle ne représente qu'un petit pourcentage du PIB et où seulement 5 % de la population environ dépend de l'agriculture, contrairement à ce qui se passe en Afrique. Pourtant, les secteurs agricoles de la plupart des pays de l'OCDE sont les plus lourdement subventionnés et protégés de leurs économies, et la situation n'a pas beaucoup changé au cours des décennies passées (cf. graphique 8.13).

74 Le soutien total aux agriculteurs des pays de l'OCDE en 2003 s'est élevé à 350 milliards d'USD, soit 1 milliard d'USD par jour¹⁰⁸. Sur cette somme, 257 milliards d'USD étaient consacrés au soutien aux producteurs et 52 milliards d'USD au soutien à la RD, à la formation, au marketing et à la promotion. L'essentiel du soutien aux producteurs est offert par le biais de barrières qui maintiennent les prix artificiellement élevés – environ 160 milliards d'USD – par opposition aux 97 milliards d'USD versés directement aux producteurs. L'UE, les États-Unis et le Japon représentent 90 % du soutien total dans l'OCDE et l'essentiel de ce support est destiné au lait, à la viande, aux céréales et au sucre¹⁰⁹. Ce soutien équivaut à 16 fois l'aide de l'OCDE à l'Afrique (22 milliards d'USD en 2002). Il suffirait de transférer un septième de ces ressources à l'aide pour doubler les volumes d'aide mondiaux.

75 Ces versements des gouvernements à l'agriculture coûtent très cher aux consommateurs et aux contribuables de l'UE, ainsi qu'aux agriculteurs des pays pauvres. Pire encore, ces versements vont principalement aux riches, aux entreprises et aux propriétaires. Seulement 4 % du soutien de l'UE va aux 25 % d'exploitations agricoles les plus petites. Le chiffre est à peu près le même aux États-Unis. Les 25 % d'exploitations agricoles les plus grandes reçoivent plus de 70 % du soutien, chiffre qui atteint 80 % aux États-Unis¹¹⁰. Le coût de la PAC pèse le plus sur les pauvres (les denrées alimentaires en particulier consomment relativement plus de leur revenu) : les sommes en question équivalent à plus de 1 500 USD qui s'ajoutent au budget alimentaire annuel d'une famille de quatre personnes¹¹¹. Les consommateurs des pays riches, c'est-à-dire le public, ont le plus à gagner de la cessation du gaspillage que représentent la protection et le soutien à l'agriculture.

76 Ces préoccupations ont toutes été vigoureusement émises au cours de nos cinq consultations régionales avec la société civile et le monde des affaires en Afrique et dans la majorité des soumissions que nous avons reçues sur les questions commerciales.

77 Les pays en voie de développement se trouvent confrontés à un ensemble énorme de mesures protectionnistes sur les marchés des pays développés. Parmi ces obstacles, citons des « droits de douane » élevés, taxes appliquées à la frontière sur les marchandises importées. Les droits de douane moyens appliqués sur les produits agricoles sont de 22 % dans l'UE et de 14 % aux États-Unis, soit trois à quatre fois plus que pour les produits manufacturés. En outre, les « pics tarifaires » sont beaucoup utilisés : il s'agit de droits très élevés appliqués à des produits spécifiques. Ces droits concernent plus de 40 % des lignes tarifaires agricoles dans l'UE et au Japon. Les droits de douane maximum aux États-Unis sur les fruits et les fruits secs sont de plus de 200 %. Ils sont de 300 % sur la viande dans l'UE. Les « quotas de droits » limitent le volume des importations et les « droits spécifiques » sur les « produits sensibles » sont particulièrement lourds¹¹². « L'escalade des droits de douane » constitue un obstacle dont nous avons parlé plus haut. Pour la plupart des produits subsahariens, les systèmes d'accès préférentiel réduisent l'impact de ces obstacles, sans toutefois les annuler complètement. Même avec ces systèmes, la complexité des obstacles restants nuit à l'entrée. C'est pourquoi l'élimination simple et complète de tous ces obstacles aux exportations africaines est tellement importante.

La réforme agricole aux États-Unis

78 Ces dernières années, la réforme agricole américaine a été inversée : les subventions aux agriculteurs ont augmenté après avoir baissé. La loi agricole américaine de 2002¹¹³ a institutionnalisé le soutien d'urgence aux agriculteurs américains, avec une valeur sur 10 ans de 190 milliards d'USD, soit une augmentation de 83 milliards d'USD par rapport aux programmes précédents. De même, les liens sont plus forts entre les subventions et les décisions de production. Cette approche entraîne des excédents et par conséquent le dumping de produits agricoles. La politique américaine du coton est un exemple extrême des dégâts que cette démarche cause sur les pauvres d'Afrique (voir ci-dessous la section consacrée au coton).

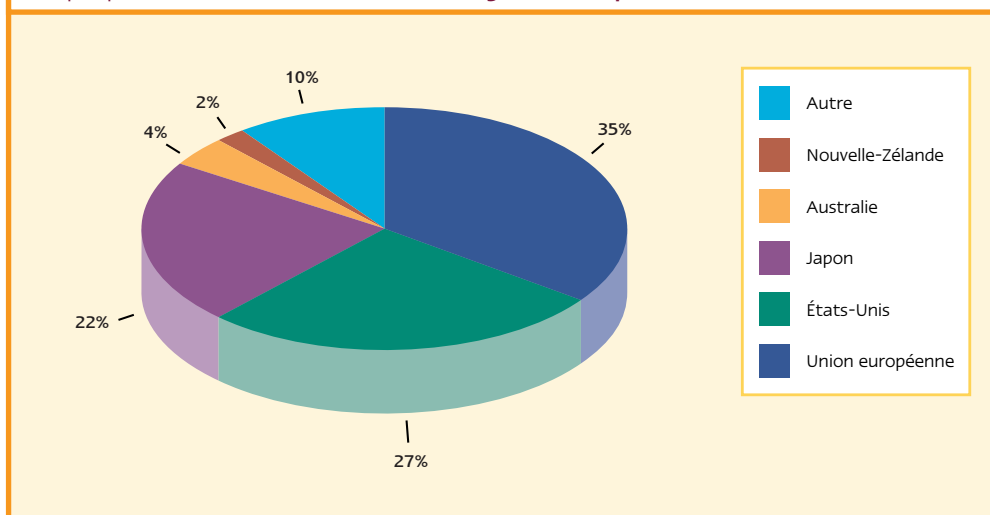
79 Les États-Unis sont également le plus grand utilisateur des crédits à l'exportation¹¹⁴, lesquels peuvent fournir l'équivalent des subventions, en partie par la réduction du coût du crédit et en partie par la réduction du risque grâce à la fourniture de garanties gouvernementales et d'assurances crédit. Ces programmes américains s'élèveraient à environ 5,5 milliards d'USD sous la loi agricole de 2002¹¹⁵. L'accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC comporte un engagement d'élimination des subventions à l'exportation, mais aucune date n'a été fixée à cette fin.

80 Le soutien américain aux exportations agricoles est essentiellement un « avantage social pour les agriculteurs », mais comme en Europe, les principaux bénéficiaires de ces versements sont surtout les riches¹¹⁶. Pire encore, ce sont les pauvres consommateurs et contribuables américains qui payent cet avantage. D'après les estimations, les droits de douane coûtent à l'ouvrier américain moyen à bas revenu l'équivalent de cinq jours de revenu¹¹⁷. La loi agricole arrivera à expiration en 2007 et les négociations qui ont lieu actuellement, y compris les mesures récentes sur la réduction des versements agricoles dans le budget de 2005, donnent aux États-Unis une occasion de réformer le soutien agricole.

La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne

81 La politique agricole de l'UE est déterminée par la politique agricole commune (PAC), élaborée après la Seconde Guerre mondiale. Son objectif était de promouvoir la sécurité alimentaire en garantissant le maintien des prix agricoles à des niveaux élevés pour stimuler la production. Mais, sans une nouvelle réforme crédible de la PAC, l'Union

Graphique 8.14 Estimation du soutien agricole aux producteurs dans l'OCDE¹¹⁸, 2003



Source : OCDE, 2004b

européenne ne sera pas en mesure de contribuer utilement à un résultat favorable au développement au cycle de Doha. En outre, si l'Union européenne ne progresse pas assez à cet égard, les États-Unis et le Japon ne se sentiront pas obligés de s'attaquer à cette question politiquement sensible.

82 Comme le montre le graphique 8.14, l'UE est le plus grand protecteur de l'agriculture au monde. L'UE compte également pour 90 % des subventions aux exportations agricoles de l'OCDE. Le soutien brut des consommateurs et des contribuables aux agriculteurs représente seulement 2 % des recettes agricoles en Nouvelle-Zélande, mais environ 20 % aux États-Unis et au Canada, 35 % dans l'Union européenne et 58 % au Japon. Le Japon consacre 1,4 % du PIB au soutien agricole, l'UE 1,3 % et les États-Unis 0,9 %.

83 La PAC affecte les autres pays de plusieurs manières importantes : en augmentant la production mondiale, ce qui a fait baisser les cours mondiaux¹¹⁹ ; en élevant artificiellement les prix dans l'UE ; en excluant d'autres de ses marchés ; en subventionnant lourdement les exportations et en nuisant à la stabilité des cours mondiaux¹²⁰. Bien qu'il soit demandé à l'UE d'aider les pays lorsqu'ils se trouvent confrontés à des chocs au niveau des produits de base (cf. chapitre 9), l'UE contribue également à ces chocs par ses politiques agricoles.

84 En raison de son accès préférentiel aux marchés de l'UE, l'Afrique a, d'une certaine manière, bénéficié des distorsions de la PAC. Le bœuf du Botswana n'a pas eu à entrer en concurrence avec le bœuf d'Argentine sur les marchés de l'UE, ni le sucre de l'île Maurice avec celui du Brésil, et certains producteurs africains bénéficient des prix artificiellement élevés de l'UE : par exemple, les cours du sucre y sont près de trois fois supérieurs aux cours mondiaux¹²¹.

85 Ces avantages cesseront à mesure que la réforme du commerce mondial progressera. En définitive, la PAC et les autres mesures de protection agricole de l'OCDE diminueront et l'Afrique doit s'y préparer. En outre, si l'Afrique a bénéficié des distorsions et du protectionnisme de la PAC, elle ne s'est pas encore mesurée pleinement à l'impact du protectionnisme des pays développés sur les marchés mondiaux, parce que sa capacité d'offre est tellement réduite. Si l'Afrique produisait des quantités importantes de sucre et de bœuf de qualité exportable, elle se trouverait en lice avec les produits lourdement subventionnés de l'UE et d'autres pays développés. Si l'Afrique peut développer sa capacité

d'offre, ce qu'elle doit faire nous semble-t-il, la réforme de la PAC – comme les autres réformes agricoles de l'OCDE – deviendra vite une condition préalable pour l'Afrique. Sans réforme, les exportations africaines pâtiront de la production lourdement subventionnée de l'UE et de l'OCDE.

86 Les problèmes de la PAC ont été reconnus et l'UE a entrepris plusieurs réformes importantes et difficiles, et les progrès accomplis constituent les fondements d'autres réformes futures. Citons par exemple « Agenda 2000 »¹²² puis, en 2003, le commencement du découplage graduel des paiements aux agriculteurs de la production. Bien que le niveau global de soutien aux producteurs soit peu appelé à changer, d'après les projections de l'OCDE¹²³, la nouvelle structure devrait moins créer de distorsions sur le plan du commerce. D'autres progrès ont été accomplis lorsque l'UE a accepté de réduire les subventions aux exportations dans l'accord-cadre de juillet 2004 de l'OMC.

87 Nous pensons que ces réformes doivent être accélérées et que le cycle de Doha offre la meilleure occasion de le faire. Étant donné que la PAC absorbe près de 40 % (environ 40 milliards d'USD) du budget de l'UE et que l'économie de l'UE connaît une croissance de 0,8 % seulement, il est grand temps pour les gouvernements européens de se préoccuper des possibilités que ce gaspillage empêche d'exploiter¹²⁴.

Le protectionnisme à l'œuvre : le coton, le sucre, la pêche

88 Le protectionnisme du monde développé est beaucoup plus néfaste pour certains produits que pour d'autres. Le coton, le sucre et la pêche font ressortir certains des problèmes majeurs.

89 Le coton : le soutien des États-Unis à ses producteurs de coton s'élevait à 3,9 milliards d'USD en 2002, ce qui a fait baisser les cours mondiaux de 10-20 %, les pertes de revenu annuelles pour les pays producteurs de coton en Afrique occidentale étant estimées à 250 millions d'USD¹²⁵. Ce soutien devrait se maintenir à ces niveaux au cours des six prochaines années, ce qui garantit aux agriculteurs américains le double du cours mondial actuel du coton. L'UE apporte jusqu'à 1 milliard d'USD de soutien à la production de coton de l'UE. Ces versements ont des conséquences dramatiques, qui nuisent aux revenus de plus de 10 millions de personnes qui dépendent du coton en Afrique occidentale. D'après les estimations, la suppression du soutien au coton de la part des États-Unis et de l'UE devrait augmenter les exportations de coton de l'Afrique subsaharienne de 75 %¹²⁶. Les agriculteurs africains sont beaucoup plus compétitifs que leurs homologues américains et européens : ils produisent une livre de coton au prix de 21 cents au Burkina Faso, contre 73 cents aux États-Unis¹²⁷. Le Brésil, avec le soutien officiel du Bénin et du Tchad, a récemment remis en question le soutien américain au coton à l'OMC, et une décision prise en comité en septembre 2004, à laquelle le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont contribué, a statué que le soutien des Américains au coton est pour l'essentiel contraire aux règles de l'OMC¹²⁸.

90 Le sucre : le sucre est un autre produit qui est fortement protégé par des droits de douane et des quotas et qui bénéficie de subventions importantes¹²⁹. Le soutien de l'OCDE aux producteurs de sucre nationaux équivaut approximativement à la valeur totale des exportations de sucre des pays en voie de développement. D'après les estimations, un passage au libre-échange dans le domaine du sucre élèverait les cours mondiaux de près de 40 % et générerait environ 4,7 milliards d'USD pour les pays en voie de développement¹³⁰. L'UE, la plus grande coupable, paye des prix si élevés que la betterave sucrière est cultivée dans des endroits où il est économiquement irrationnel et inefficace de le faire. En outre, bien qu'elle accorde l'accès préférentiel à 1,3 million de tonnes de sucre ACP, elle procède au dumping de 4,1 millions de tonnes de sucre subventionné sur le marché mondial. Aux États-Unis, dans les années 1990, la protection de 2 300 emplois de

l'industrie du sucre a coûté 800 000 USD chacun¹³¹. Une plainte du Brésil, de la Thaïlande et de l'Australie a abouti à une décision du comité de l'OMC selon laquelle l'UE viole les règles de l'OMC en exportant des quantités excessives de sucre subventionné. La réforme du secteur du sucre dans l'UE devrait réduire les prix et les quotas de production européens. Ceci bénéficiera aux pays en voie de développement mais entraînera de graves difficultés d'ajustement pour d'autres, y compris pour le secteur du sucre de Côte-d'Ivoire et de Madagascar¹³².

91 La pêche : les exportations de fruits de mer ont gagné en importance en Afrique ces dernières années, les exportations de la SADC ayant quadruplé entre 1998 et 2001 pour atteindre le chiffre de 892 millions d'USD. En 2001, les exportations africaines vers l'UE avaient atteint 1,75 milliard d'USD¹³³. Pourtant l'UE subventionne lourdement ce secteur : environ 1 milliard d'USD par an, dont 280 millions d'USD pour les 850 bateaux pêchant en dehors des eaux européennes¹³⁴. Si l'on ajoute à cela les règles d'origine rédigées de manière perverse et particulièrement contraignante (cf. section 8.3.2), les exportations africaines vers l'UE sont encore plus compromises. Les accords de pêche qui autorisent les bateaux européens à pêcher dans les eaux africaines sont souvent très mal négociés. Ils ne rapportent que 0,8 milliard de royalties environ et les thoniers de l'UE pêchant dans cinq États d'Afrique occidentale paient moins de 1 % de la valeur des quantités pêchées à ces gouvernements (l'aspect gouvernance de ce problème est également envisagé au chapitre 4). Des appels d'offres transparents et concurrentiels, y compris des actions plus organisées au niveau régional, pourraient aider l'Afrique à bénéficier des contrats qu'elle propose. En même temps, les flottes européennes subventionnées bénéficient d'un équipement supérieur, ce qui leur permet de pêcher beaucoup plus que les bateaux africains.

La réforme agricole : la voie d'avenir pour Doha

92 Un cycle de Doha ambitieux pourrait se traduire par des gains mondiaux en termes de développement de l'ordre de 80 à 250 milliards d'USD¹³⁵, ce qui pourrait sortir 100 millions de personnes de la pauvreté¹³⁶, selon les hypothèses. Ceux qui bénéficieraient le plus sont les consommateurs des pays développés, pour qui les produits seraient moins chers, et les pays en voie de développement, en partie en raison de la réduction de leurs propres droits de douane. Les deux tiers des gains mondiaux iraient aux pays développés, qui représentent toujours la majorité du commerce mondial. Les deux tiers proviendraient de la réforme agricole, car il s'agit du marché souffrant le plus des distorsions. Mais ces gains ne se réaliseront que si le cycle de Doha est ambitieux. Pour l'Europe, les États-Unis et le Japon, les coûts réels sont faibles et les bienfaits énormes, pour les économies comme pour le public. Pour les personnes concernées, des mesures appropriées peuvent être mises en place pour s'attaquer aux problèmes environnementaux et de développement rural, en vue d'améliorer la subsistance et non pas de lui nuire.

93 Lorsque le cycle de Doha a été lancé à la fin de l'année 2001, l'objectif était de le consacrer au développement. Il devait s'agir du résultat final. Il ne s'agissait pas seulement de traiter des affaires courantes. Le sommet ministériel de Hong Kong, prévu pour la fin 2005, ne doit pas échouer, comme l'a fait celui de Cancun, par manque d'ambition ou par ignorance des préoccupations des pays en voie de développement. Les enjeux sont trop élevés, y compris la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Nombre de personnes craignent que les ambitions de développement de Doha soient trop limitées : c'est ce qui ressort de l'analyse réalisée par le projet Millénaire des Nations unies et de nos consultations avec la société civile, le monde des affaires, les experts du commerce africain, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture¹³⁷ et d'autres.

94 L'Afrique ne bénéficiera d'un cycle de Doha ambitieux que si le développement de sa capacité de participer au commerce bénéficie d'un soutien marqué de la part des pays

développés et si ces derniers l'aident à s'ajuster à la réforme du commerce. Rien de moins et l'Afrique échouera. Un manque d'ambition sur ces trois fronts – un cycle de Doha ambitieux, le développement de la capacité de participer au commerce et le soutien à l'ajustement commercial – et l'Afrique sortira de Doha non pas gagnante, mais perdante¹³⁸.

95 Si un cycle de Doha ambitieux se traduira par des bénéfices mondiaux importants, les gains immédiats pour l'Afrique subsaharienne seront assez réduits : 0,7-1,5 milliard d'USD, environ¹³⁹. La principale raison à cela est que la capacité de l'Afrique subsaharienne de participer au commerce est très faible. À court terme, elle ne peut pas faire un usage optimum de ces nouvelles possibilités. Elle le peut à long terme, avec des gains dynamiques d'environ 4 milliards d'USD, mais seulement si elle bénéficie du soutien des mesures décrites dans le présent rapport. L'histoire des négociations commerciales passées devrait nous amener à nous inquiéter : elles ont maintenu le protectionnisme des pays riches, tandis que les niveaux d'aide diminuaient et que les remboursements de la dette augmentaient.

96 Mais pour réussir ces négociations, il faudra également gérer les difficultés qui résulteront de l'ajustement nécessaire pour tirer parti des nouvelles possibilités et surmonter les difficultés, tant dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Des réformes importantes s'imposeront dans le secteur agricole des pays développés. Mais il ne doit pas s'agir là d'un scénario perdant-perdant. Un scénario gagnant-gagnant permettrait de rallouer les énormes ressources gaspillées en protection et en subventions à un programme ambitieux des pays développés en faveur de la protection de l'environnement et du développement rural. Ce programme s'appuierait sur les progrès actuels, par exemple en Europe, afin de réduire le soutien source de distorsions commerciales. Certaines des ressources ainsi économisées devraient être utilisées pour aider les pays pauvres, y compris en Afrique, à s'ajuster à un environnement commercial plus ouvert. En particulier, une aide devrait être offerte aux pays d'Afrique les plus touchés par la perte de valeur de leurs préférences et par la perte de recettes douanières et à ceux qui doivent faire face à une augmentation du prix des importations alimentaires.

97 Le type de cycle du développement que nous décrivons permettra à l'Afrique d'accéder à un système commercial mondial plus ouvert et lui offrira de bonnes incitations commerciales pour développer ses avantages comparatifs. Des marchés plus grands et plus ouverts dans les pays développés et en développement offriront à l'Afrique plus de possibilités. Les augmentations des cours mondiaux de certains produits qui feront suite à l'abolition des subventions et du soutien inciteront l'Afrique à exporter plutôt qu'à importer.

Les importations alimentaires

98 Dans l'ensemble, l'Afrique bénéficierait d'un environnement commercial plus équitable, mais la réduction des subventions et de la protection de l'OCDE pourrait avoir des effets négatifs à court terme¹⁴⁰. L'Afrique subsaharienne doit maintenant importer des denrées alimentaires, les importations ayant presque doublé dans les années 1990 et atteint environ 10 milliards d'USD (pêche exclue) entre 2001 et 2003. Ces importations se composent à 25 % de produits céréaliers tels que le maïs, le riz et le blé¹⁴¹. Si des progrès importants sont accomplis avec la libéralisation de l'agriculture à Doha, il est possible que les cours mondiaux des denrées alimentaires augmentent à court terme et que certains pays importateurs africains se trouvent confrontés à un problème d'ajustement considérable. À long terme, les impacts varieront en fonction de la capacité des pays de tirer parti d'un système commercial international plus ouvert et moins faussé. Le soutien en vue de faciliter la transition à court terme sera important et, là encore, comme nous l'avons vu plus haut, un large éventail de mesures est nécessaire pour développer la capacité côté offre, y compris en matière de production alimentaire, de stockage et de marchés. Certains pays auront besoin d'une aide

temporaire pour que leurs besoins alimentaires soient correctement satisfaits lorsque les prix des denrées alimentaires augmenteront.

Le commerce des biens et services non agricoles

99 La libéralisation du commerce est plus avancée au niveau multilatéral pour les produits non agricoles (Accès aux Marchés Non Agricoles – AMNA) que pour les produits agricoles. Par conséquent, les droits de douane moyens sont déjà relativement bas. Pour l'Afrique subsaharienne, les principaux problèmes qui se posent actuellement sont les suivants : l'élaboration de stratégies de fabrication et d'industrialisation adéquates, avec un échelonnement approprié de la réforme commerciale et le développement de la capacité de participer au commerce, plutôt que le simple accès aux marchés. Plusieurs de ces problèmes sont couverts au chapitre 7, ainsi que dans la dernière partie de ce chapitre.

100 Le commerce des services est limité non seulement par les droits de douane mais également par un large éventail de barrières non tarifaires et par la position politique des pays. La libéralisation du commerce des services offre des avantages potentiels aux pays africains en tant que prestataires et utilisateurs de services à forte intensité de main-d'œuvre. Cependant, il est préférable de gérer une telle libéralisation dans le cadre des stratégies de développement nationales, plutôt que par les négociations commerciales multilatérales de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ou par le biais d'accords de libre-échange. Nombre de pays d'Afrique mettront un certain temps à développer les institutions réglementaires, de concurrence, etc., nécessaires pour gérer des environnements plus libéralisés. Par conséquent, ils ont besoin de pouvoir le faire selon un calendrier approprié, de manière progressive et en s'alignant sur leurs stratégies de développement nationales. Comme nous l'avons indiqué ailleurs dans ce rapport, forcer les pays pauvres à se libéraliser au moyen d'accords commerciaux n'est pas la bonne méthode pour déclencher la croissance et faire reculer la pauvreté, ni en Afrique ni ailleurs.

101 L'AGCS définit le cadre de règles juridiquement exécutoires qui régissent le commerce mondial des services par le biais de quatre « modes de prestation » : (1) les prestations transfrontalières (commerce électronique, télécommunications, etc.) ; (2) les consommations à l'étranger (tourisme, etc.) ; (3) la présence commerciale (services financiers, etc.) ; (4) le mouvement temporaire des personnes physiques.

102 Les pays développés ont traditionnellement rechigné à libéraliser le quatrième mode de prestation, à savoir le « mouvement des personnes physiques » en vue de fournir des services dans un autre pays. Ceci présente les avantages les plus évidents pour les pays en voie de développement, qui ont un avantage comparé en termes de coût de la main-d'œuvre. D'après une étude récente, si les quotas augmentaient de 3 % de la main-d'œuvre des pays développés, le bien-être mondial augmenterait de 156 milliards d'USD par an (70 % des gains résultant d'une augmentation des migrations proviendraient du mouvement d'ouvriers non qualifiés)¹⁴². Les gains pour l'Afrique pourraient s'élever aux environs de 14 milliards d'USD. À ce jour, toutefois, l'assouplissement des restrictions sur l'entrée temporaire a généralement été utilisé pour les ouvriers qualifiés, et non pas pour les ouvriers non qualifiés¹⁴³ – ce qui contribue à la fuite des cerveaux dont souffre l'Afrique. Citons, par exemple, le cas des infirmières qualifiées qui partent pour les hôpitaux des pays riches (cf. chapitre 4). Il est peu probable qu'une libéralisation complète du quatrième mode de prestation se produise et il n'est pas certain que cela soit réalisable du point de vue politique, bien que les « mouvements temporaires » présentent des avantages notables. La plupart des gouvernements de l'OCDE, leur public et leurs médias, sont extrêmement sensibles aux questions d'immigration et, depuis peu, aux questions de sécurité, bien qu'il faille noter que le quatrième mode de prestation porte sur les mouvements « temporaires », plutôt que sur l'immigration. Cependant, même des progrès réduits pourraient bénéficier à l'Afrique subsaharienne.

103 Certains pays en voie de développement ont maintenu des barrières importantes aux importations de services sur leurs propres marchés. Mais les services à forte intensité de compétences et de technologies peuvent accélérer la croissance et le développement, le secteur bancaire et celui des télécommunications étant souvent vus comme particulièrement importants dans le développement de la capacité de participer au commerce. La croissance future de l'Afrique devra reposer davantage sur les services et la fabrication. Ainsi, les obstacles aux importations de ce type risquent de nuire à la croissance future et aux perspectives de développement (cf. chapitre 7).

Les obstacles non tarifaires et les normes

104 Bien que, dans une certaine mesure, l'accès aux marchés se soit amélioré au cours des décennies passées, l'entrée sur les marchés des pays riches est devenue plus difficile pour l'Afrique en raison de nouveaux obstacles difficiles et coûteux à mettre en œuvre. Ces obstacles non tarifaires sont très préoccupants. Ils se présentent sous plusieurs formes : les quotas, qui limitent les quantités importées autorisées, les procédures administratives, les frais de douane, les taxes supplémentaires, l'inspection des expéditions, voire les restrictions monétaires (voir la section sur la facilitation du commerce). D'autres obstacles se présentent sous la forme de normes de santé et de sécurité. Dans les systèmes préférentiels, les règles d'origine constituent des obstacles non tarifaires majeurs (voir ci-dessous la section 8.3.2).

Encart 8.7 Les barrières commerciales - Les normes

Si l'UE utilisait les normes internationales, au lieu des siennes, pour les questions de traçabilité et de réglementation des résidus de pesticide dans le domaine des importations agricoles, les exportations de bananes africaines pourraient augmenter de 410 millions d'USD par an. En participant aux normes internationales, l'Afrique pourrait gagner jusqu'à 1 milliard d'USD par an en exportations supplémentaires de fruits secs et d'autres produits agricoles¹⁴⁴. Les données disponibles montrent que lorsque des normes sont édictées, des études d'impact devraient être réalisées pendant la phase de conception et après la mise en œuvre.

Parmi les nouvelles difficultés qui se présentent, citons les exigences de l'UE en termes de traçabilité des produits dans la chaîne alimentaire (réglementation CE 178/02). Bien que ces règles s'appliquent uniquement à l'intérieur de l'UE, les importateurs/distributeurs du secteur privé exigent l'adoption de systèmes de suivi et de pistage sophistiqués similaires, remontant jusqu'à l'agriculteur sur la chaîne de l'importation. Les nombreux petits exploitants qui assurent l'essentiel de la production africaine de nombreux produits horticoles n'ont pas les moyens de se plier à ces exigences.

Il est toutefois probable que la réglementation la plus récente (réglementation de l'UE relative au contrôle des aliments et des denrées alimentaires 882/04) ait le plus grand impact sur le commerce entre l'UE et l'Afrique. Cette réglementation exige que les autorités nationales des pays exportateurs garantissent que leurs systèmes de contrôle de sécurité sanitaire des aliments offriront en pratique un niveau de sécurité sanitaire des produits exportés équivalant à celui qui prévaut dans l'UE. Cette exigence aura un impact particulièrement marqué sur le secteur des plantes (celui des animaux et des poissons étant déjà étroitement contrôlé).

Source : Sources variées

105 Des normes telles que les normes sanitaires et phytosanitaires peuvent constituer de sérieux obstacles au commerce. Bien que leur effet puisse être assez accidentel, il peut être très dommageable. Les préoccupations des consommateurs des pays riches, la capacité de détection technologique accrue, etc., ont abouti à des normes sanitaires et phytosanitaires qui constituent maintenant des obstacles majeurs aux exportations africaines. Ce n'est pas le manque de volonté de se conformer à ces normes qui cause problème, ni un désaccord quant à leur raison d'être. Le problème est que les pays pauvres d'Afrique ne sont pas équipés pour répondre à ces exigences.

106 Deux mesures essentielles sont nécessaires pour aider l'Afrique. La première consiste à veiller à ce que les normes édictées ne soient pas inutilement rigoureuses, tout en veillant à ce que les besoins sanitaires et les préoccupations des consommateurs des pays développés soient pris en compte. Un « test de développement », y compris une étude d'impact, devrait être appliqué aux normes actuelles et nouvelles pour garantir que les bénéfices en termes de santé, etc. sont essentiels et que l'impact sur les pays en voie de développement est pris en compte. Les gouvernements africains devraient être consultés lors de l'élaboration de ces normes, et leur capacité de contribuer utilement au processus devrait être renforcée. La facilité de développement du commerce et des normes devrait être intégralement soutenue¹⁴⁵. Les possibilités d'harmonisation des normes devraient être étudiées afin de permettre aux exportateurs africains de mieux identifier et respecter ces normes.

107 Deuxièmement, l'Afrique aura besoin d'aide pour se conformer à ces normes. Les normes varient d'un marché à un autre et, bien souvent, le simple fait de justifier de la conformité aux normes est d'un coût dissuasif. Cela est le cas, par exemple, des normes qui régissent la qualité des produits ou des normes qui définissent les conditions sous lesquelles ils sont fabriqués. Le respect de ces normes peut également constituer une opportunité : la conformité signifie que les exportations africaines peuvent entrer sur les marchés du monde entier. La réglementation européenne récente sur les aliments et les denrées alimentaires (cf. encart 8.7) s'appliquera à partir de 2006 et nécessitera que les pays et les exploitations agricoles aient adopté une protection adéquate en matière d'hygiène, avec des normes sur la sécurité sanitaire des aliments, un organisme chargé de l'application de la loi, un organisme juridictionnel et des preuves montrant que le système fonctionne en pratique. L'Afrique aura besoin d'une aide importante pour se conformer à ces exigences et à d'autres du même type¹⁴⁶. Les investissements d'infrastructure (laboratoires, inspections, etc.) et les coûts de formation pourraient s'élever à 5 millions d'USD par pays ou plus si les implications sur la structure de production sont prises en compte. Le coût de la conformité aux normes d'hygiène européennes dans le secteur de la préparation du poisson au Kenya s'est élevé à plus de 0,5 million d'USD. Mais il serait possible de procéder à une estimation inférieure de près de 250 millions d'USD pour l'Afrique subsaharienne¹⁴⁷ – un petit investissement pour de grands bénéfices.

Les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC)

108 L'accord de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), négocié au cycle de l'Uruguay, a introduit des règles relatives à la propriété intellectuelle dans le commerce international. Le NEPAD a demandé à l'OMC de veiller à ce que les pays africains reçoivent une assistance technique suffisante et des conseils pour pouvoir se conformer aux exigences de l'ADPIC¹⁴⁸. Bien que le rôle de l'ADPIC dans la prévention de l'accès aux médicaments pour les maladies mettant en danger la vie du malade soit la question la plus visible (cf. chapitre 6), la propriété intellectuelle possède un autre rapport avec le développement, par la promotion de l'innovation, des connaissances et de la créativité des pauvres¹⁴⁹.

109 Le piratage et la capacité pour les artistes de contrôler la reproduction de leurs œuvres donnent lieu à certaines inquiétudes. Par exemple, la toile de Kente est une forme

ghanéenne traditionnelle de tissage qui dépeint des événements importants de la vie et qui reflète l'histoire, la philosophie, l'éthique et les valeurs morales de la culture ghanéenne. Lorsqu'une chaîne de supermarchés américaine a reproduit les motifs de l'artiste ghanéen Gilbert « Bobbo » Ahiagble, qui œuvre à la préservation de la tradition de Kente, il n'avait aucun recours juridique dans la mesure où ses motifs ne bénéficiaient d'aucune protection juridique¹⁵⁰. Les pays développés devraient augmenter le soutien technique en faveur des pays et des régions d'Afrique afin d'étendre les droits de propriété intellectuelle aux connaissances et à l'innovation indigène.

Les accords de libre-échange (ALE)

110 Ces dernières années ont été marquées par une expansion rapide des accords de libre-échange. Il en existe plus de 170, dont certains entre des pays développés et des pays en voie de développement. Pour les pays en voie de développement, les plus grands avantages proviendront du processus multilatéral de Doha et non pas des ALE. Bien que ces derniers puissent présenter un intérêt, il importe qu'ils ne forcent pas les gouvernements des pays en voie de développement à prendre des engagements qui vont au-delà des accords multilatéraux actuels. Mais les ALE récemment négociés par les États-Unis, par exemple, comprennent des mesures visant à étendre la protection des brevets au-delà de celle convenue dans les ADPIC (également appelés « ADPIC + ») ou à assouplir les contrôles sur les comptes de capital.

111 Les pays développés devraient également veiller à prévoir suffisamment de temps et de souplesse dans les ALE pour permettre aux pays africains de s'adapter à un environnement commercial plus ouvert, en veillant à procéder de manière progressive. Les obligations réciproques devraient être réduites au minimum et ne pas s'accompagner des charges supplémentaires décrites ci-dessus. Il s'agit d'une préoccupation majeure pour l'Afrique dans le cadre des négociations de l'accord sur le partenariat économique en cours (voir plus loin). Les pays d'Afrique devraient avoir la souplesse de mettre en œuvre la réforme à un rythme approprié, conformément à leur propre stratégie de développement. La libéralisation forcée ne servira à rien. Il serait peut-être utile de revoir l'article XXIV du GATT qui pose les conditions d'une ouverture réciproque – afin que les deux parties éliminent tous les obstacles au commerce entre elles – pour le rendre mieux en mesure de répondre aux besoins des pays et régions en développement en leur accordant la souplesse de protéger certains secteurs si cela s'avère nécessaire.

Accords de partenariat économique entre l'UE et les ACP

112 L'UE négocie actuellement une série d'accords bilatéraux de ce type, les accords de partenariat économique (APE), avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces APE remplaceront les préférences de Cotonou qui fonctionnent actuellement dans le cadre d'une dérogation de l'OMC qui arrivera à expiration à la fin de l'année 2007. Mais beaucoup s'opposent aux nouveaux accords, car ils craignent qu'ils obligent l'Afrique à s'ouvrir aux exportations de l'UE, ce qui est véritablement préoccupant. La Commission européenne (CE), qui agit au nom de l'UE sur les questions commerciales, doit veiller à ce que les APE soutiennent les besoins de développement. Cela signifie : ne pas obliger les pays pauvres à se libéraliser, adopter une approche non mercantiliste, autoriser certains pays d'Afrique à étaler leurs réformes commerciales dans le temps en fonction de leurs propres plans de développement et de lutte contre la pauvreté, et offrir une assistance financière supplémentaire pour aider les pays en voie de développement à développer la capacité dont ils ont besoin pour participer au commerce et s'adapter à des marchés plus ouverts¹⁵¹. Ils devraient être mis en œuvre d'une manière reflétant les principes énoncés ci-dessus et des changements devront être apportés à cette fin. En outre, les obligations réciproques ne devraient pas fausser ces principes dans la pratique : des calendriers généreux devraient être prévus pour tous les pays, de plus de 20 ans si nécessaire. Il nous

semble que mis en œuvre de cette manière, les APE créeront des possibilités fabuleuses pour l'Afrique. La CE devrait opter plus explicitement pour cette approche axée sur le développement, plutôt que de se présenter comme un « négociateur commercial » qui cherche à obtenir des concessions des pays ACP. Ceci renforcerait la confiance dans les négociations actuelles et accélérerait le progrès du développement. La CEA estime que mis en œuvre de la manière ici décrite, selon un séquençement qui offre un accès non entravé immédiat aux marchés de l'UE et un soutien marqué à l'intégration régionale et à la capacité de l'Afrique de participer au commerce, les APE pourraient se traduire par des gains atteignant 8 milliards d'USD pour l'Afrique subsaharienne, avec des gains de 1,2 milliard d'USD grâce à l'intégration régionale¹⁵².

113 La CE devrait veiller à négocier les APE en ayant pour souci d'accorder la priorité aux besoins de développement, en tenant compte des points susmentionnés. Le test de développement des APE devrait constituer un engagement franc de fournir un accès en franchise de droits et hors quotas aux groupements régionaux africains (ou sa mise en œuvre immédiate si la dérogation de Cotonou actuelle peut être modifiée), de réformer immédiatement les règles d'origine de manière à autoriser le cumul mondial et une valeur ajoutée d'un minimum de 10 % dans le pays d'origine, en vue de maximiser l'impact sur le développement des préférences (cf. section 8.3.2), d'offrir en parallèle un soutien substantiel à l'accélération de l'intégration régionale et de développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce et de veiller à ce que les obligations réciproques soient réduites au minimum et de prévoir des délais appropriés (jusqu'à 20 ans si nécessaire pour certains produits). Il pourrait s'avérer utile de revoir l'article XXIV du GATT en vue de réévaluer et de réduire les obligations réciproques prévues aux accords de libre-échange afin d'accorder la priorité aux besoins de développement. Il sera dans l'intérêt de l'Afrique de s'ouvrir aux importations de l'UE et aux autres importations régionales, de manière gérée, car des importations à meilleur marché et des transferts de technologie bénéficieraient à la croissance de l'Afrique et à la lutte contre la pauvreté. Mais ceci doit avoir lieu conformément aux stratégies de développement de l'Afrique et non pas dans les limites imposées par les accords commerciaux.

Rendre le traitement spécial et différentiel (TSD) favorable aux pays en voie de développement

114 À l'heure actuelle, les besoins des pays en voie de développement sont pris en compte par le biais du TSD qui, par la « clause d'habilitation » décidée en 1979, permet l'accès préférentiel aux marchés, une réciprocité limitée à des niveaux « compatibles avec les besoins de développement »¹⁵³ et une plus grande souplesse dans l'utilisation de la politique commerciale par les pays en voie de développement. Beaucoup considèrent¹⁵⁴ que ces approches n'ont pas vraiment permis d'atteindre les objectifs de développement. La déclaration de Doha demandait une refonte des TSD en vue « de les renforcer et de les rendre plus précis, efficaces et opérationnels »¹⁵⁵. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le cycle de Doha doit aboutir à un programme de développement. Un des principaux moyens d'y parvenir consiste à faire en sorte que les règles de l'OMC puissent fonctionner pour les pays en voie de développement. Un comité présidé par Ernesto Zedillo a été créé pour examiner le TSD des pays en voie de développement. Un des mécanismes auxquels il s'intéresse consiste à déterminer s'il faut faire dépendre le recours aux voies juridiques pour le règlement des litiges¹⁵⁶ de l'application d'un test afin de déterminer si la politique commerciale en question répond aux objectifs de développement. Ce test serait axé sur les effets nets probables de l'absence de mise en œuvre des règles de l'OMC en faveur d'une politique commerciale plus orientée sur le développement, et sur les retombées négatives, et permettra une plus grande discussion des problèmes de développement, plutôt que la simple mise en œuvre de la loi. Il existe d'autres méthodes complémentaires et nous en examinerons une, l'aide au commerce, plus loin dans ce chapitre. Nous soutenons sans

réserve les efforts de ce comité et demandons aux pays en voie de développement de collaborer étroitement avec lui et de le soutenir dans ses efforts.

Recommandations - Ambitions pour Doha :

- Les pays développés devraient veiller à ce que le développement soit la priorité urgente et absolue du cycle de Doha de négociations commerciales mondiales, afin d'aider l'Afrique, et d'autres pays en voie de développement, à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les pays développés devraient procéder comme suit : aux réunions de décembre 2005 de Hong Kong, ils doivent s'engager à éliminer immédiatement le soutien au coton et au sucre source de distorsions et s'engager à mettre fin, d'ici à 2010, aux subventions aux exportations et à toutes les formes de soutien de l'agriculture sources de distorsions. Si cet engagement était pris relativement tôt, cela stimulerait considérablement les négociations de Doha.
- Cependant, les plus grands bénéficiaires viendront de la réduction du protectionnisme. À la conclusion des négociations de Doha, les pays développés devraient se mettre d'accord sur une réduction progressive de tous les droits de douane, pour tous les pays, de manière à les amener à zéro d'ici à 2015, et sur une réduction des obstacles non tarifaires. De telles mesures coûteraient très peu, mais leurs bénéfices seraient énormes.
- Les pays en voie de développement à revenus plus élevés devraient également faire plus pour réduire leurs droits de douane.
- Les pays développés devraient accepter de ne pas invoquer les exonérations pour les « produits sensibles », dans la mesure où cela annulera les bénéfices tirés de la réduction des droits de douane.
- Les négociations de Doha devraient se terminer au plus tard à la fin de l'année 2006 si l'on veut qu'elles fassent rapidement une différence pour l'Afrique et les autres pays en voie de développement.
- Bien que l'Afrique bénéficiera d'une réduction de ses propres droits de douane, faire du développement la priorité des négociations de Doha et d'autres négociations commerciales, y compris les nouveaux accords commerciaux de l'Europe avec l'Afrique (APE), permettra à la réforme de progresser à un rythme défini par l'Afrique, conformément à ses propres plans de développement et de lutte contre la pauvreté, sans que la libéralisation ne soit imposée par des conditions commerciales ou les conditions de l'aide. Les obligations réciproques devraient être réduites au minimum, selon un calendrier approprié, allant jusqu'à 20 ans ou plus si nécessaire. À cette fin, il pourrait s'avérer utile de revoir l'article XXIV du GATT.
- Cela nécessitera également d'adapter le traitement spécial et différentiel pour le rendre plus efficace, en faisant dépendre le recours juridique aux litiges de l'application d'un « test de développement ». Les pays africains, par exemple, auront peut-être besoin de protéger leurs producteurs agricoles nationaux au titre de la sécurité alimentaire et des revenus et du développement rural soutenable, en exonérant certains secteurs agricoles de la libéralisation.
- Les APE devraient également accorder plus clairement la priorité au développement, en s'engageant à appliquer le programme Tout sauf les armes dans toute l'Afrique subsaharienne et en réformant les règles d'origine.
- Les pays développés devraient appliquer un test de développement lors de l'élaboration des normes relatives aux produits, afin d'évaluer l'impact et de minimiser les obstacles qu'elles peuvent créer, et doter l'Afrique de ressources pour l'aider à y parvenir.

- Le transfert des ressources allouées à la protection agricole dans l'OCDE (350 milliards d'USD) au développement rural et aux investissements environnementaux devrait se traduire par des bénéfices énormes pour le public de l'OCDE et aboutir à une situation gagnant-gagnant pour les personnes concernées par la réforme. Une allocation d'un septième des budgets d'aide doublerait immédiatement les volumes d'aides mondiaux, y compris ceux destinés à l'Afrique.

8.3.2 Rendre l'accès préférentiel utile pour l'Afrique subsaharienne

Les systèmes de préférences utilisés par l'Afrique

115 Contrairement à ce que beaucoup pensent, l'Afrique bénéficie d'un accès important aux marchés du Nord par le biais d'un ensemble de systèmes de préférences. Le problème principal, dont nous avons déjà parlé, est la capacité de l'Afrique de participer au

Encart 8.8 Les systèmes de préférences utilisés par l'Afrique

L'Afrique bénéficie d'un ensemble de systèmes de préférences : le système de préférences généralisé (SPG), l'accord de Cotonou de l'UE pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la loi américaine sur les possibilités et la croissance en Afrique et plusieurs systèmes de l'UE, du Canada et du Japon ciblant les pays moins avancés (PMA). On dénombre 33 pays moins avancés¹⁵⁷ en Afrique subsaharienne et 15 pays non PMA (le Botswana, le Cameroun, le Cap-Vert, la Côte-d'Ivoire, la République du Congo, le Gabon, le Ghana, le Kenya, l'île Maurice, la Namibie, le Nigeria, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland et le Zimbabwe). Cf. graphique 8.15.

Le système de Cotonou de l'UE : Cotonou est un système très ouvert, avec des préférences allant au-delà de celles du SPG, et avec des protocoles pour les bananes, le bœuf, le veau et le sucre. Il couvre toute l'Afrique subsaharienne à l'exception de l'Afrique du Sud.

Tout sauf les armes (TSA) : l'UE offre l'accès en exonération de droits et de quotas à tous les produits des PMA au titre de l'accord TSA, qui relève du SPG de l'UE, à l'exception des PMA. Ce système a été introduit en 2001 et est permanent. L'accès total pour les bananes d'une part et pour le riz et le sucre de l'autre, est accordé de manière progressive d'ici à 2006 et 2009 respectivement.

African Growth and Opportunity Act (AGOA)¹⁵⁸ : les États-Unis ont adopté ce système en 2000. Il modifie le SPG américain en vue de réduire les droits de douane et d'offrir un meilleur accès à certains pays d'Afrique pour un nombre limité de produits, y compris dans le secteur des textiles et des vêtements, jusqu'en 2008. En 2004, le système a été prolongé jusqu'en 2015. Les pays à bas revenu (définis par les États-Unis comme les pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur à 1 500 USD) peuvent bénéficier d'une dérogation aux règles d'origine restrictives. Cette loi couvre 24 PMA et 13 pays non PMA d'Afrique subsaharienne.

Le Canada : en 2003, le Canada a étendu son SPG de manière à ce qu'il couvre quasiment tous les produits des PMA, y compris les textiles et les vêtements, à l'exception d'un nombre limité de produits (les œufs, la volaille et les produits laitiers), tout en comportant des règles d'origine libérales.

Le Japon : en 2000 et en 2003, le Japon a progressivement élargi le nombre de produits industriels et agricoles des PMA bénéficiant de l'accès en franchise. Ce système couvre 31 PMA d'Afrique subsaharienne, à l'exception de Djibouti et des Comores.

Source : Brenton, 2004a, b; Stevens, 2004b et al

commerce et de bénéficier de cet accès, et de développer sa capacité de faire concurrence dans un monde sans préférences. Il est possible de faire plus pour améliorer l'aide à court terme que les programmes de préférences peuvent apporter aux exportations africaines en améliorant leur fonctionnement. En outre, comme nous le verrons dans la section suivante, il est possible de faire plus pour faciliter le passage aux marchés libéralisés.

116 Certains pays en voie de développement estiment que la valeur des préférences devrait être maintenue, en partie en conservant le protectionnisme des marchés de l'OCDE qui rend ces préférences si bénéfiques. Cependant, bien qu'un petit nombre de pays d'Afrique en bénéficieraient peut-être, la plupart seraient perdants. Il ne s'agit pas d'une bonne formule pour l'Afrique. Nous avons déjà indiqué que la réforme des marchés de l'OCDE finira par avoir lieu et que la valeur des préférences diminuera. L'Afrique devra alors entrer en concurrence sur un marché mondial. Une Afrique plus compétitive aura beaucoup plus à gagner d'un monde dénué de protection que des préférences d'un monde protégé.

117 Les systèmes d'accès préférentiel offrent aux pays en voie de développement des réductions de droits de douane supplémentaires, plus favorables que les tarifs « nation la plus favorisée » convenus à l'OMC (cf. encart 8.8).

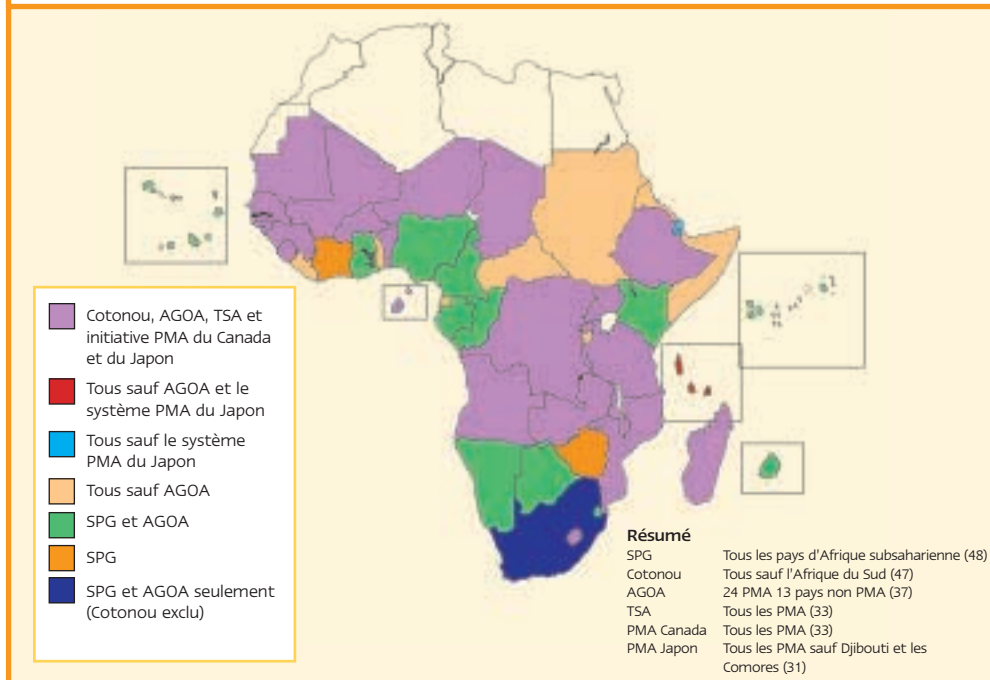
118 En raison du processus appelé « érosion des préférences », la valeur globale des préférences diminuera lorsque des réductions des niveaux de droits de douane généraux seront décidées dans toute l'OMC, lorsque les prix changeront sur les marchés intérieurs ou lorsque d'autres modalités préférentielles seront définies. À long terme, cela sera positif pour l'Afrique, car cela facilitera l'intégration de la région dans le système commercial mondial plus général, stimulera la croissance, ce qui élargira les possibilités commerciales, et mettra fin à la distorsion des incitations créée dans les pays d'Afrique par les préférences. Bien que des frais soient à prévoir à court terme, plusieurs mesures permettront de remédier à ce problème.

119 Premièrement, améliorer l'efficacité des préférences actuelles dynamiserait temporairement l'accès. Associé aux autres mesures d'accroissement de la capacité de participer au commerce décrites dans ce chapitre et dans d'autres, cet accès aiderait l'Afrique à augmenter ses exportations, à devenir plus compétitive et à se préparer à entrer en concurrence plus efficacement sur un marché mondial où les préférences seraient réduites.

120 Deuxièmement, ces mesures devront s'accompagner d'une assistance en vue de surmonter les difficultés d'adaptation résultant de l'érosion des préférences (cf. section 8.3.3) et de mettre fin à la dépendance vis-à-vis des préférences. Ces deux types d'assistance permettraient d'atténuer les craintes des pays d'Afrique qui s'opposent à la libéralisation multilatérale, en particulier le petit nombre de pays qui souhaitent que les barrières des pays développés se maintiennent afin de pouvoir continuer à bénéficier des préférences. Cette assistance pourrait gagner le soutien de l'Afrique et contribuer à faire du cycle de Doha une réussite.

121 Il y a beaucoup à gagner d'une amélioration de ces systèmes et certains ont cherché à évaluer les bénéfices d'un accès non entravé de l'Afrique subsaharienne aux marchés de l'OCDE. D'après la Banque mondiale, les gains annuels en termes de revenu se situeraient à près de 2 milliards d'USD¹⁵⁹. D'après les estimations récentes de la CEA, ils s'élèveraient à environ 4 milliards d'USD¹⁶⁰ et d'après celles de la CNUCED, ils se monteraient à 3-5 milliards d'USD, y compris une augmentation des exportations d'environ 5-10 %¹⁶¹ et une augmentation des recettes de l'État de 10 %. Bien que ces estimations reposent principalement sur des hypothèses et n'indiquent que les gains statiques¹⁶², elles montrent clairement que les gains ne sont pas négligeables. Cela coûterait aux pays développés relativement peu – quelques centaines de millions de dollars – mais les gains pourraient représenter un quart des flux d'aide actuels.

Graphique 8.15 Adhésion aux systèmes de préférences du groupe QUAD



Source : Adapté de différentes sources

122 L'accord cadre de juillet 2004 de l'OMC invitait tous les membres à donner accès en franchise de droits et hors quotas aux PMA. Il s'agit d'une première mesure que les pays développés et les économies émergentes devraient prendre immédiatement. L'élargissement de ces systèmes aux pays non PMA est plus complexe.

123 Un des problèmes qui risquent de se poser est de déterminer si l'octroi d'un plus grand accès aux pays africains à bas revenu mais non PMA est compatible avec l'OMC. La différenciation entre les pays en voie de développement n'est généralement pas considérée comme compatible avec les règles de l'OMC et accorder un plus grand accès aux pays d'Afrique à bas revenu pourrait être jugé non équitable pour les pays pauvres non africains qui n'en bénéficient pas. Cependant, les négociations de la CE à propos des APE visent à remplacer les préférences de Cotonou par des accords commerciaux compatibles avec l'OMC et, de notre point de vue, devraient aboutir à un accès du type Cotonou/TSA pour tous les pays à bas revenu d'Afrique subsaharienne. En outre, une décision récente de l'OMC prise en comité à propos du SPG de l'UE en avril 2004 a créé une ouverture pour une plus grande différenciation. Le comité a statué que les pays développés peuvent accorder des préférences différentes à différents pays en voie de développement, à condition que les pays favorisés remplissent certains critères transparents et objectifs à propos de « leurs besoins financiers, commerciaux et de développement » et que les pays « se trouvant dans une situation similaire » puissent également demander à bénéficier de ces préférences.

124 Étant donné les difficultés économiques et les problèmes de pauvreté actuels de l'Afrique, il pourrait paraître tout à fait justifié que les pays à bas revenu d'Afrique subsaharienne bénéficient d'un traitement spécial par le biais de préférences. D'après les tendances actuelles, la plupart des gens qui vivront avec moins d'un dollar par jour en 2015 se trouveront en Afrique subsaharienne où ils représenteront plus de deux cinquièmes de la population. En revanche, la part de la population se trouvant au-dessous

du seuil de pauvreté sera de 16 % en Asie du Sud et de 2 % seulement en Asie de l'Est et dans le Pacifique.

125 Les pays en voie de développement mieux lotis – le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, ainsi que la Corée, la Malaisie et d'autres – pourraient apporter une contribution en augmentant l'accès à leurs marchés. La Chine a récemment adopté un système de tarifs préférentiels avec 25 pays africains, avec des taux nuls pour 190 articles (dont des produits alimentaires, des produits textiles, des minerais et des équipements industriels), qui s'appliquera à partir du 1er janvier 2005⁶³. L'évaluation de la Banque mondiale des restrictions au commerce montre que bien que l'Afrique subsaharienne soit relativement ouverte, l'Asie du Sud et l'Amérique latine le sont moins, y compris à l'égard des pays à bas revenu. Dans un premier temps, ces pays devraient offrir l'accès en franchise de droits et hors quotas aux PMA d'Afrique.

Rendre les préférences opérationnelles

126 Ces systèmes de préférences pourraient être améliorés de quatre manières : premièrement, **en élargissant l'accès préférentiel de manière à couvrir d'autres pays d'Afrique très pauvres**. Au sommet de 2001 des pays moins avancés et à Doha, les pays développés se sont engagés à offrir l'accès en franchise de droits et hors quotas pour tous les produits à tous les PMA. De toute évidence, cet engagement n'a pas encore été honoré par les États-Unis, le Japon et le Canada et des mesures s'imposent à cet égard. Cela n'est toutefois pas suffisant. D'autres pays pauvres d'Afrique ont également besoin de cet accès pour pouvoir atteindre les OMD. L'AGOA couvre un ensemble de PMA et de pays non PMA en Afrique, tout comme le système de Cotonou de l'UE, tandis que les systèmes canadiens et européens les plus ouverts portent uniquement sur les PMA. Accorder les mêmes avantages à d'autres pays africains à bas revenu tels que le Kenya, le Ghana, le Nigeria et la Côte-d'Ivoire stimulerait grandement l'accès et favoriserait l'intégration régionale. L'élargissement de ces systèmes pourrait s'appuyer sur la décision de comité récente de l'OMC relative aux SPG de l'UE, afin de trouver des manières de procéder compatibles avec l'OMC. Il s'agit d'un moyen d'aider une région sérieusement en retard à atteindre les OMD de manière rapide et relativement peu coûteuse. Les difficultés auxquelles les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenu se trouvent confrontés par rapport à ceux d'autres régions plus dynamiques sont des arguments qui pourraient être présentés à l'OMC. L'UE pourrait le faire en s'engageant par avance à accorder un accès de style TSA par le biais des APE à tous les pays d'Afrique subsaharienne et pas seulement aux PMA, lors de l'entrée en vigueur des APE en 2008. Les États-Unis pourraient apporter une aide en élargissant et en améliorant l'AGOA, et le Canada et le Japon en élargissant leurs systèmes PMA.

127 Deuxièmement, **en assouplissant les règles d'origine**. Les systèmes de préférences ont généralement un ensemble de « règles d'origine » (cf. encart 8.9) qui déterminent d'où les produits sont jugés provenir et, par conséquent, s'ils donnent droit aux préférences. Les règles d'origine indiquent également le montant minimum de transformation requis sur les importations de matières premières pour les rendre admissibles. Ces règles peuvent donner l'impression d'avoir été créées purement dans le but d'éliminer les avantages des systèmes de préférences et certains procèdent de manière extravagante pour exclure les produits : par exemple, les règles de l'UE relatives à la pêche stipulent la nationalité de l'équipage des bateaux de pêche⁶⁴.

Encart 8.9 Les barrières commerciales : les règles d'origine

Le Lesotho est une réussite qui a fait l'objet de nombreux articles, les règles d'origine libérales pour le textile prévues dans l'AGOA ayant entraîné une croissance notable de l'industrie du prêt-à-porter et contribué à la création de 40 000 nouveaux emplois. Ces gains montrent ce qui peut être accompli dans d'autres secteurs si les règles d'origine sont assouplies. Cette réussite est possible en raison du protectionnisme phénoménal qui existe dans le secteur du textile, où les préférences ont donc une valeur élevée. En 2002, les exportations du Lesotho vers les États-Unis se sont élevées à environ 321 millions d'USD, alors que les exportations vers l'UE s'élevaient à 18 millions d'USD seulement. La différence est entièrement due au fait que les règles d'origine de l'AGOA sont plus libérales et celles de l'UE plus restrictives. La principale différence est que les États-Unis autorisent le Lesotho et d'autres PMA d'Afrique bénéficiant du système à utiliser du tissu acheté dans d'autres pays du monde (« cumul mondial ») aux fournisseurs les plus compétitifs – approche normale pour les entreprises européennes, mais non autorisée pour le Lesotho par les règles européennes. D'après la AGOA, l'origine est celle du produit fini, ce qui est extrêmement utile au développement du Lesotho. Cette règle libérale doit toutefois prendre fin en 2006-2007, ce qui risque d'avoir un effet dévastateur sur le Lesotho et d'autres pays africains qui en bénéficient actuellement et un coût social élevé pour la main-d'œuvre féminine du secteur du textile. Cette règle devrait être rendue permanente.

Source : Gibbons, 2003

128 Le respect des règles d'origine du programme TSA et de la AGOA peut avoir sur le coût des exportations le même effet que des droits de douane de jusqu'à 10 %, ce qui est suffisant pour faire la différence entre la compétitivité et l'absence de compétitivité. Seulement la moitié environ des produits admissibles pour l'accès exempt de droits de douane et de quotas au titre du programme TSA de l'UE bénéficient de ce système, en partie en raison du fait que Cotonou est seulement légèrement moins généreux que TSA, en partie parce que les importateurs sont habitués à utiliser Cotonou et en partie en raison des obstacles créés par les règles d'origine¹⁶⁵. Ces règles devraient être revues de manière à ce qu'elles contribuent à la maximisation des exportations des pays, tout en veillant à éviter la fraude. Le cas du Lesotho montre ce qui peut être accompli dans un secteur. Nous recommandons que tous les pays développés autorisent le cumul mondial et stipulent un minimum de 10 % de valeur ajoutée dans le pays d'origine.

129 Troisièmement, **en augmentant le nombre de produits couverts de manière à accroître les possibilités et à éliminer les distorsions**. Nombre de produits plus sensibles sont protégés dans une certaine mesure par les systèmes de préférences. L'AGOA exclut les produits à base de viande, les produits laitiers, le sucre, le chocolat, les arachides, le tabac et certains aliments préparés¹⁶⁶. Les PMA doivent payer des droits de douane intégraux sur 16 % des gammes de produits dans le cadre du programme PMA du Japon¹⁶⁷. Le Canada exclut les œufs, la volaille et les produits laitiers. TSA exclut actuellement le sucre, le riz et les bananes.

130 Quatrièmement, **en augmentant la certitude**, car l'incertitude dissuade d'investir. Lorsqu'elles prennent leurs décisions d'investissement, les entreprises considèrent normalement le long terme. L'incertitude quant à la longévité de programmes de préférences tels que la loi AGOA ou Cotonou augmente le risque et l'incertitude quant au rendement probable, ce qui dissuade les investisseurs¹⁶⁸. La prévisibilité est importante. Les pays développés devraient surmonter ces problèmes en fixant les taux préférentiels de manière permanente dans le cadre de l'OMC.

Recommandations – Rendre les préférences favorables à l'Afrique :

Les pays développés devraient immédiatement élargir l'accès en franchise de droits et hors quotas à toutes les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenu, simplifier et assouplir les conditions des règles d'origine et essayer de mieux coordonner leurs approches. Si tous les pays développés élargissaient l'accès exempt de droits de douane et de quotas à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenu, les revenus annuels pourraient augmenter de jusqu'à 5 milliards d'USD en Afrique subsaharienne et cela stimulerait temporairement l'accès pour aider l'Afrique pendant la mise en œuvre des réformes de Doha. Ces mesures devraient être prises dans le cadre d'un cycle de Doha ambitieux et devraient être liées à l'OMC pour garantir la prévisibilité. Les pays développés devraient autoriser le « cumul mondial » et une valeur ajoutée minimum de 10 % dans le pays d'origine pour tous les produits.

8.3.3 Mécanismes de soutien aux ajustements commerciaux et d'atténuation de l'érosion des préférences

131 Bien que globalement avantageux pour les pays en voie de développement comme pour les pays développés, le processus de libéralisation des échanges suppose également des processus d'ajustement difficiles ainsi que des frais à court terme. Le coût de ces ajustements a donné lieu à une opposition à la réforme commerciale dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement.

132 Le coût des ajustements à court terme variera d'un pays à l'autre en Afrique, mais pourra se traduire par les problèmes suivants : baisse des exportations à court terme ; problèmes de balance des paiements, avec les répercussions que cela suppose sur le paiement de la dette ; baisse des recettes douanières (jusqu'à un quart des recettes de l'État dans certains pays¹⁶⁹) ; impact de la fin des quotas dans le secteur textile en janvier 2005 ; érosion des préférences ; impact des variations des cours mondiaux, en particulier pour les importateurs de produits alimentaires ; coût des nouveaux investissements nécessaires pour soutenir la diversification ; coût social de l'ajustement, y compris de l'impact sur l'égalité entre les hommes et femmes dans les secteurs employant des pauvres et impact d'une baisse de revenus pour certains. La baisse des revenus n'est pas sans répercussions, car elle empêche les pauvres de payer les frais de scolarité ou les soins de santé. Un soutien marqué est nécessaire pour aider l'Afrique à effectuer les ajustements nécessaires et il faudra investir lourdement dans l'aide pour permettre à l'Afrique de développer sa capacité de participer au commerce et de bénéficier d'un système commercial mondial plus ouvert.

133 D'après les calculs du Commonwealth Secretariat¹⁷⁰, les pays du Commonwealth qui dépendent actuellement des préférences (dont des pays africains tels que le Botswana, le Ghana, le Kenya, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland et le Zimbabwe) perdront chaque année 1,7 milliard d'USD dans l'agriculture, le textile et le prêt-à-porter.

134 Le FMI¹⁷¹ a proposé un mécanisme d'intégration commerciale (MIC) en réponse aux problèmes de balance des paiements résultant des accords de l'OMC – dont l'érosion des préférences, l'expiration des quotas dans le secteur du textile et la modification des termes de l'échange dans le domaine alimentaire. D'après les estimations du Fonds, le Malawi, la Mauritanie, la Tanzanie, l'île Maurice et la Côte-d'Ivoire pourraient voir la valeur de leurs exportations chuter de 7 à 2 %, en supposant une baisse de 40 % des marges de préférence résultant de la réduction multilatérale des droits de douane. Le soutien à l'ajustement passerait par les facilités en place, telles que la Facilité pour la croissance et la lutte contre la pauvreté (FCLP) ou la Facilité de fonds étendue (FFE) et rendrait le financement plus prévisible. Cependant, les ressources du FMI seraient limitées en quantité

et en qualité et relativement coûteuses, et l'ajustement qui s'impose en raison des réformes entreprises par les pays n'est pas couvert.

135 Les pays de l'OCDE possèdent des systèmes de sécurité sociale bien développés et sont bien placés pour prendre en charge le coût des ajustements auxquels ils se trouvent confrontés. Cela n'est pas le cas des pays africains. Alors qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis les dépenses consacrées aux filets de sécurité sociale s'élèvent à 10,5 et 14,1 % du PIB respectivement, ce chiffre s'élève à 1,4 % en Afrique subsaharienne¹⁷². En même temps, les pays de l'OCDE seraient en mesure d'utiliser les ressources de la protection agricole pour le soutien au développement rural et aux investissements environnementaux, tout en apportant un soutien à l'ajustement à la réforme du commerce et en investissant dans la croissance rurale soutenable et l'emploi.

136 Plusieurs idées sont à l'étude en vue de résoudre le problème de l'ajustement commercial des pays en voie de développement. Le comité présidé par Ernesto Zedillo, qui s'intéresse au traitement spécial et différentiel des pays en voie de développement, évalue également la possibilité d'un soutien supplémentaire pour l'ajustement commercial et l'intégration et examine plusieurs options d'obtention de « ressources supplémentaires ». Ce travail englobe également des recommandations sur la manière la plus efficace de rendre le développement des capacités et le soutien à l'ajustement commercial opérationnels.

137 La question des ressources supplémentaires pour l'ajustement et l'intégration doit être envisagée dans le cadre des bénéfices nets globaux énormes qui résulteraient de négociations réussies à Doha. Allouer un septième des frais de la protection de l'OCDE doublerait immédiatement les flux d'aide mondiaux. La mobilisation d'un effort de soutien commercial sérieux (« l'aide au commerce » ainsi que « l'aide au développement ») aiderait non seulement la dynamique de négociation mais élèverait également l'importance du développement pour l'OMC. Le travail récemment accompli par le projet Millénaire de l'ONU recommande un « fonds d'aide au commerce », proposition que nous appuyons. À ce jour, le soutien aux pays en voie de développement a dépendu de la bonne volonté et, dans un environnement où les ressources d'aide sont limitées, les questions liées au commerce ont, à juste titre, dû rivaliser avec des secteurs prioritaires tels que la santé et l'éducation. Les études récentes continuent à indiquer que « l'aide au commerce » reste limitée. Par conséquent, les promesses de soutien supplémentaire au commerce doivent être crédibles¹⁷³.

138 Le groupe « Zedillo » réfléchit actuellement à plusieurs options pour trouver des ressources supplémentaires et devrait être soutenu sans réserve dans ses efforts. L'augmentation de l'assistance directe serait une des meilleures solutions, mais il en existe d'autres. Citons par exemple l'engagement du secteur privé, la facilité de financement internationale (FFI) (examinée en détail au chapitre 9) et la mise de côté d'une part des recettes douanières sous réserve des engagements de réduction pris à la conclusion du cycle de Doha. Cette dernière option propose un transfert d'une part (de 0,5 %, par exemple) des recettes douanières actuelles des pays en développés à un fonds « d'aide au commerce ». Les recettes douanières des pays de l'OCDE avoisinent actuellement les 60 milliards d'USD. Dans le cadre de la libéralisation mondiale, à mesure que les droits de douane baisseront, les niveaux de recettes baisseront, ce qui créera un cadre temporel et des incitations d'ajustement.

139 En termes de structure opérationnelle de soutien, il semble tout à fait pertinent de s'appuyer sur le Cadre intégré¹⁷⁴, en l'élargissant de manière à couvrir tous les pays à bas revenu d'Afrique (et d'ailleurs), pas seulement les PMA. Le recours au Programme d'assistance technique intégré conjoint (JITAP) de l'OMC, à la CNUCED et à l'ITC peut également être envisagé. Le Cadre intégré s'appuie sur les bonnes pratiques pour

améliorer la qualité de l'aide par le biais d'une plus grande « harmonisation » des donateurs et veiller à ce que l'aide supplémentaire soit fournie dans le cadre de la stratégie de développement globale d'un pays, mais un meilleur rapport entre les deux pourrait être établi afin d'exploiter leurs forces respectives.

Recommandations - L'aide au commerce :

Les pays développés devraient convenir, avant la fin du sommet ministériel de Hong Kong de la fin de l'année 2005, d'augmenter le soutien à l'intégration commerciale et la contribution au coût des ajustements commerciaux afin de permettre aux pays d'Afrique subsaharienne de bénéficier de l'ouverture des marchés. Comme nous l'avons expliqué plus haut dans ce chapitre, une augmentation considérable des investissements d'aide s'impose pour développer la capacité de l'Afrique de participer au commerce, notamment dans le domaine des infrastructures et des communications. Mais l'Afrique a également besoin qu'on l'aide à gérer l'impact de l'érosion des préférences, de la baisse des recettes douanières et des coûts sociaux, et qu'on la soutienne dans ses efforts de facilitation du commerce et de mise en conformité avec les normes. Ce soutien pourrait être fourni par le biais de mécanismes développés en 2005-2006 et mis en œuvre à partir de la conclusion des négociations du cycle de Doha sur le développement. L'accès devrait être aligné sur les plans de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté nationaux et le soutien devrait s'appuyer sur le succès du Cadre intégré plutôt que sur la création d'un nouveau mécanisme.

8.3.4 Rendre la politique commerciale compatible avec la politique d'aide

140 Il importe que les pays riches renforcent la cohérence de leurs politiques à l'égard des pays en voie de développement. Les politiques commerciales désastreuses que nous avons décrites plus haut dans ce chapitre nuisent à l'aide que les pays riches apportent en ce qu'elles sont néfastes à la croissance de l'Afrique et à ses perspectives de réduction de la pauvreté. Cependant, la politique commerciale pourrait également être rendue plus compatible avec la politique d'aide. Ailleurs dans ce rapport, la Commission propose de doubler l'aide en faveur de l'Afrique. Parce que l'aide ne peut être utilisée que pour les importations, cette proposition a des implications majeures pour le commerce de l'Afrique. Si la politique commerciale n'est pas alignée correctement sur cette nouvelle politique d'aide, une augmentation de l'aide pourrait en fait avoir des effets pervers sur la diversification des exportations.

Aide = Importations

141 En théorie, l'aide peut être utilisée pour tout : plus de médicaments dans les hôpitaux ou plus d'enseignants dans les écoles. Les médicaments seront généralement importés, mais pas les enseignants. Les médicaments importés nécessitent des devises, que l'aide apporte. En revanche, les enseignants doivent être payés dans la monnaie locale. L'aide est versée en devises étrangères et doit donc être vendue pour générer de la monnaie locale. Les pays n'achèteront ces devises étrangères supplémentaires que s'ils veulent acheter des importations supplémentaires. Ainsi, directement ou indirectement, l'augmentation de l'aide aboutit nécessairement à une augmentation des importations.

Le problème de l'appréciation des taux de change réels

142 Le problème que pose une augmentation majeure de l'aide est que les pays ne seront normalement prêts à augmenter considérablement leurs importations que si le prix des importations baisse. Lorsque les donateurs augmentent les flux de devises

étrangères, cela se produit automatiquement : la monnaie locale s'apprécie, ce qui rend les importations meilleur marché dans la monnaie locale. Il s'agit là d'une bonne chose pour les consommateurs d'importations en Afrique, qui appartiennent souvent aux catégories à revenus plus élevés, mais pas pour les exportateurs, qui voient leurs revenus baisser. En Afrique, ces exportateurs sont souvent de petits agriculteurs.

143 Non seulement cette appréciation des taux de change a des conséquences négatives en termes de distribution, mais elle nuit également à la diversification des exportations. En effet, les exportations sont soumises au droit contractuel, ce qui veut dire qu'elles concernent un éventail encore plus réduit de produits. En Afrique, l'exemple classique de ce processus s'est produit lorsque les recettes en devises tirées du pétrole ont anéanti les exportations agricoles du Nigeria. Il est essentiel d'éviter qu'une impulsion forte en matière d'aide ait de telles conséquences indésirables.

144 Certains s'imaginent parfois que les stratégies fantaisistes de la Banque centrale – la « stérilisation », pour employer le terme technique – peuvent éviter le problème. Il s'agit d'une illusion. La « stérilisation » consiste en fait à ne pas dépenser l'aide et à la laisser dormir dans les réserves de devises étrangères. De toute évidence, il ne s'agit pas de la meilleure façon d'employer l'aide. Certains pays en voie de développement craignent tellement les effets de l'appréciation des taux de change sur leurs exportations qu'ils en ont adopté une stratégie « d'aide négative ». La Chine est actuellement en train d'envoyer ce qui représente un programme d'aide énorme aux États-Unis, en accumulant un stock de bons du Trésor américains, afin d'éviter une appréciation de son taux de change.

La politique commerciale à la rescousse

145 Il existe pourtant une manière simple de concilier un doublement de l'aide avec le maintien de la compétitivité des exportations : la politique d'aide et la politique commerciale doivent travailler ensemble. Un doublement de l'aide entraînera une augmentation considérable des importations de l'Afrique. Afin d'empêcher une appréciation des taux de change, il faut une augmentation correspondante de la demande d'importations. C'est ce que la politique commerciale peut faire. En réduisant les droits de douane et autres obstacles aux importations, les gouvernements africains peuvent augmenter la demande d'importations sans diminuer les revenus des exportateurs. C'est pour cette raison que la politique commerciale est préférable à l'appréciation des taux de change.

146 En axant leurs efforts sur les obstacles aux importations, les gouvernements peuvent également être plus sélectifs dans le choix de ceux qui bénéficient de leurs politiques. Alors que l'appréciation des taux de change bénéficie aux riches, une libéralisation sélective du commerce peut être conçue de manière à bénéficier aux gens ordinaires. Par exemple, il est possible de réduire les droits de douane des bicyclettes et des camions, mais pas des voitures. Si les procédures douanières sont simplifiées pour les facteurs de production, le coût de la production diminuera, ce qui aura un effet favorable sur la création d'emplois.

Recommandations sur le commerce

L'accroissement du commerce est essentiel à l'augmentation de la croissance. La part de l'Afrique dans le commerce mondial est passée de 6 % il y a 20 ans à 2 % seulement, et l'Afrique est à la traîne par rapport à ses concurrents. L'Afrique se trouve confrontée à un énorme défi si elle veut inverser cette tendance et rattraper son retard. Les gouvernements africains doivent tirer ce processus et être libres d'élaborer leurs propres politiques commerciales. Les pays africains et la communauté internationale pourraient parvenir à relever ce défi en travaillant ensemble dans trois grands domaines : soutenir les stratégies africaines qui développent la capacité de participer au commerce, démanteler les barrières commerciales du monde riche à l'occasion du cycle des négociations commerciales mondiales de Doha et offrir un soutien temporaire pour aider l'Afrique à s'adapter à de nouveaux régimes commerciaux.

Améliorer la capacité de l'Afrique de participer au commerce

- L'Afrique doit augmenter sa capacité de participer au commerce. Elle doit abolir ses propres obstacles internes qui existent entre pays africains. Des mesures visant à faciliter les échanges commerciaux seront essentielles, y compris la réforme des douanes et autres réglementations. Elle doit renforcer ses efforts en vue de parvenir à une plus grande efficacité économique par l'intégration et par une plus grande coopération à l'intérieur des régions d'Afrique. Certaines de ces mesures seront relativement faciles à prendre et peu coûteuses.
- L'Afrique devrait faire plus pour améliorer l'environnement économique pour les agriculteurs et les entreprises et devrait être aidée à cet égard par d'importants investissements d'aide de la part des donateurs internationaux, l'objectif étant que l'Afrique puisse produire et vendre de manière compétitive. Le financement des infrastructures devrait être en partie consacré à l'amélioration du transport et des communications en Afrique, dans le but de réduire les coûts.

Améliorer l'accès de l'Afrique aux marchés du monde riche

- Les pays développés devraient veiller à ce que le développement soit la priorité absolue du cycle de négociations commerciales mondiales de Doha, au cours des réunions de l'OMC de décembre 2005, à Hong Kong. Les négociations de Doha devraient se terminer au plus tard à la fin 2006 pour pouvoir faire rapidement une différence pour l'Afrique et les autres pays en voie de développement.
- Au cours de leurs réunions de Hong Kong, les pays riches doivent accepter d'éliminer immédiatement le soutien au coton et au sucre source de distorsions et s'engager, avant 2010, à mettre fin à toute subvention aux exportations et à toute aide à l'agriculture sources de distorsions. À la conclusion des négociations de Doha, ils devraient se mettre d'accord sur une réduction progressive de tous les droits de douane, de manière à les amener à zéro en 2015, et sur une réduction des obstacles non tarifaires. Ce faisant, ils s'éviteront des dépenses inutiles énormes, ce dont leurs propres consommateurs, l'Afrique et les autres pays en voie de développement bénéficieront grandement.
- Les pays en voie de développement à revenus plus élevés devraient également faire plus pour réduire leurs droits de douane et leurs autres obstacles au commerce avec l'Afrique.

- En faisant du développement une priorité des négociations commerciales, y compris dans les nouveaux accords commerciaux que l'Europe est actuellement en train de négocier avec l'Afrique, la libéralisation ne doit pas être imposée à l'Afrique par le biais de conditions commerciales ou d'aide et les demandes de réciprocité doivent être réduites au minimum. Les pays d'Afrique doivent être laissés libres d'orchestrer leurs propres réformes commerciales, à leur propre rythme, conformément à leurs propres plans de lutte contre la pauvreté et de développement. Une aide financière supplémentaire devrait être accordée pour aider les pays en voie de développement à développer la capacité dont ils ont besoin pour participer au commerce et s'adapter à des marchés plus ouverts.
- Le traitement spécial et différentiel doit être modifié de façon à mieux servir les intérêts de l'Afrique et des autres pays en voie de développement, en faisant dépendre le recours aux modalités de règlement des litiges de l'évaluation des problèmes de développement. Une révision de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs et le commerce visant à réduire les conditions de réciprocité et à mettre davantage l'accent sur les priorités de développement pourrait être utile.
- Bien que l'Afrique souhaite se conformer aux normes des pays développés en ce qui concerne les produits, elle a du mal à assumer les frais que cela suppose. Les pays riches devraient appliquer un test de développement, étude d'impact comprise, lors de l'élaboration de ces normes, afin de minimiser les obstacles qu'elles peuvent créer, et fournir d'urgence l'aide requise à ce sujet.

Aider l'Afrique à s'adapter aux nouveaux régimes commerciaux

Il faudra du temps pour que l'Afrique développe sa capacité de participer au commerce et pour que les réformes soient adoptées au cycle de Doha. Pendant cette période, l'Afrique aura besoin d'une aide temporaire pour pouvoir progresser.

- Les pays développés devraient supprimer tous les obstacles à toutes les exportations des pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus, en élargissant l'accès en franchise de droits et hors quotas à chacun d'eux. Cela coûtera très peu aux pays développés. Ils devraient cesser d'appliquer les règles d'origine d'une manière propre à faire obstacle aux exportateurs africains au lieu de les aider, en permettant à l'Afrique de s'approvisionner en intrants n'importe où dans le monde et en exigeant seulement qu'elle ajoute un minimum de 10 % de valeur en les transformant. Les nouveaux accords commerciaux de l'Europe avec l'Afrique doivent progresser rapidement à ce sujet. Si tous les pays développés élargissaient l'accès exempt de droits de douane et de quotas à tous les pays d'Afrique subsaharienne à bas revenus, les revenus annuels pourraient augmenter de jusqu'à 5 milliards d'USD en Afrique subsaharienne.
- Les pays riches devraient également aider les économies d'Afrique à s'adapter à un régime commercial mondial plus ouvert et à améliorer les avantages – et limiter les retombées – pour les pauvres.