

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

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

VOLUME 17, NUMÉRO 8 – OCTOBRE 2016



Le commerce, un outil pour la réalisation des ODD en Afrique

PROGRAMME 2030

Quel rôle pour le commerce dans le Programme 2030 ?

AFRIQUE

Réduire la pauvreté par le biais de la politique commerciale

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'importance du commerce et des marchés pour vaincre la malnutrition



International Centre for Trade
and Sustainable Development



enda

centre africain pour le commerce
l'intégration et le développement

PASSERELLES

VOLUME 17, NUMÉRO 8 – OCTOBRE 2016

PASSERELLES

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

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Fabrice Lehmann

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

ÉDITEUR

Alexandre Gomis

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

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

PROGRAMME 2030

- 4 **Quel rôle pour la politique commerciale dans la mise en oeuvre du Programme 2030 ?**

Christophe Bellmann

AFRIQUE

- 8 **Comment utiliser la politique commerciale pour réduire la pauvreté en Afrique ?**

Lily Sommer et David Luke

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

- 13 **Vaincre la malnutrition : pourquoi le commerce et les marchés sont importants**

Eugenio Díaz-Bonilla et Jonathan Hepburn

ÉNERGIE

- 18 **Quatre priorités pour garantir une sécurité énergétique inclusive et durable en Afrique de l'Est**

Francis Osiemo

INTÉGRATION RÉGIONALE

- 21 **Assurer le suivi de l'intégration régionale en Afrique**

William Davis

LE DERNIER MOT

- 25 **Les ressources naturelles et l'économie bleue : deux moteurs pour le développement durable en Afrique**

Cheikh Tidiane Dieye

- 28 **Salle de presse**

- 29 **Publications et ressources**

Le commerce, un outil pour la réalisation des ODD en Afrique



En septembre 2015, les membres des Nations unies ont adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui contient un ensemble de 17 Objectifs de développement durable (ODD). Cet ambitieux nouveau programme mondial fournit un cadre qui guidera les efforts de développement au niveau global pour les 15 années à venir. Il couvre une large palette de sujets touchant aux dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Si la nature très englobante du Programme 2030 peut être perçue de manière positive, en ce qu'elle atteste d'une volonté de s'attaquer au développement durable dans tous ses aspects, traduire ces aspirations en résultats concrets ne sera pas une mince affaire.

La mise en œuvre de ce nouveau programme nécessitera des actions politiques sur de nombreux fronts, y compris en matière de commerce et d'investissement. Plusieurs cibles se rapportant à différents ODD mentionnent explicitement le commerce et la politique commerciale dans l'optique d'atteindre certains résultats précis. D'un point de vue plus global, la politique commerciale a certainement un rôle à jouer dans la réalisation de la plupart des ODD, ce que le Programme 2030 reconnaît en incluant le commerce parmi les moyens transversaux de mise en œuvre listés par l'ODD 17.

En Afrique, l'enjeu est particulièrement important. Sur certaines des cibles clés des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le continent n'a connu qu'un progrès limité, et il continue d'enregistrer un retard conséquent sur de nombreux aspects du développement. En particulier, l'Afrique est la seule région en développement qui n'a pas atteint l'OMD consistant à réduire l'extrême pauvreté de moitié avant fin 2015. Dans ce contexte, comment le commerce et la politique commerciale peuvent-ils être utilisés afin de stimuler le développement et réaliser les ODD sur le continent ?

Dans le premier article de ce numéro, Christophe Bellmann se penche sur la contribution que peut apporter le commerce à la réalisation des ODD d'un point de vue général. Après avoir offert un aperçu de la manière dont le Programme 2030 aborde la question du commerce, l'auteur présente les voies par lesquelles certaines réformes de politique commerciale pourraient aider à concrétiser ces objectifs. Cet article est complété par trois autres contributions, chacune approchant l'interface entre commerce et ODD de manière différente. Dans leur article, Lily Sommer et David Luke s'intéressent au potentiel du commerce en matière de réduction de la pauvreté et dégagent neuf priorités de politique commerciale pour la réalisation des ODD. La contribution d'Eugenio Díaz-Bonilla et Jonathan Hepburn se focalise quant à elle sur la sécurité alimentaire, en démontrant l'importance du commerce et des marchés pour vaincre la malnutrition. Enfin, dans un article plus spécifique, Francis Osiemo offre une réflexion sur les défis de l'insécurité énergétique en Afrique de l'Est.

Continuez à suivre l'actualité sur le commerce et le développement durable en Afrique sur le [site web](#) de Passerelles. Vous pouvez désormais aussi nous suivre sur [Facebook](#) et [Twitter](#) !

PROGRAMME 2030

Quel rôle pour la politique commerciale dans la mise en œuvre du Programme 2030 ?

Christophe Bellmann

Comment le cadre des ODD aborde-t-il la question du commerce et en quoi reformer la gouvernance commerciale internationale pourrait contribuer à la réalisation des objectifs et des cibles du Programme de développement durable à l'horizon de 2030 ?

En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui comprend 17 Objectifs de développement durable (ODD) accompagnés de 169 cibles et d'engagements pris dans le cadre du Plan d'action d'Addis-Abeba (PAAA). Ces objectifs et cibles couvrent un large éventail de sujets, allant de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire aux ressources naturelles et aux énergies propres. Ils intègrent pour la première fois les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement durable et reconnaissent leur interdépendance. Le niveau élevé d'ambition et le caractère universel de ce programme devrait guider l'action des gouvernements et du secteur privé pendant les quinze prochaines années.

Toutefois, à l'heure de la mise en œuvre, générer des ressources suffisantes pour réaliser ces objectifs ambitieux représente un défi majeur. En l'absence de nouveaux engagements financiers spécifiques, le commerce international pourrait jouer un rôle essentiel dans la réalisation de ces objectifs notamment en favorisant la croissance et une transformation structurelle. Le Programme 2030 reflète largement ce point de vue en reconnaissant que le commerce, lorsqu'il est réglementé de manière appropriée, peut contribuer au développement durable. En ce sens, il n'est pas considéré comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de soutenir la mise en œuvre d'autres cibles des ODD. De la même manière, le rôle de l'OMC en sa qualité d'institution centrale de la gouvernance du commerce international est mis en avant. Le PAAA appelle même le conseil général de l'organisation à « examiner la manière dont l'OMC peut contribuer au développement durable ».

Comment le cadre des ODD aborde-t-il la question du commerce ?

Les ODD comprennent diverses références directes ou indirectes au commerce. Celles-ci peuvent se classer en trois grandes catégories.

Un premier ensemble de références se rapporte aux cadres de gouvernance commerciale. Elles soulignent la nécessité de promouvoir un système commercial multilatéral universel, ouvert, équitable, fondé sur des règles et non discriminatoire, ainsi que de conclure les négociations du Cycle de Doha (17.10). Elles rappellent également la nécessité d'appliquer le principe du traitement spécial et différencié (10.a) et de profiter des flexibilités offertes par l'OMC dans des domaines tels que les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent le commerce (ADPIC) ou la santé publique (3.b). Le PAAA va plus loin et souligne l'importance de l'intégration régionale et des accords commerciaux régionaux (ACR) dans la promotion d'une croissance inclusive, tout en appelant dans le même temps à une plus grande cohérence entre, d'une part, les accords bilatéraux et régionaux en matière de commerce et d'investissement, et d'autre part, les règles de l'OMC (par. 87).

Un second groupe englobe une série de cibles et d'actions faisant directement référence au commerce et à la politique commerciale. Celles-ci comprennent notamment l'accroissement de l'aide pour le commerce et le renforcement des capacités (8.a), l'offre d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les pays les moins avancés (PMA) (17.12), ou encore le doublement de la part des PMA dans les exportations mondiales d'ici 2020 (17.11). Au-delà de ces mesures et objectifs

transversaux, le cadre contient également des mesures propres à certains secteurs, comme par exemple la nécessité de corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux (2.b), l'interdiction de certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche (14.6) et la nécessité de garantir un accès aux marchés aux entreprises de pêche artisanale à petite échelle (« petits pêcheurs ») (14.b) ou de rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage, en éliminant les distorsions du marché (12.c). Enfin, le programme envisage une série de cas dans lesquels le commerce devrait être interdit ou restreint, comme le reflètent les cibles relatives au commerce illégal de minéraux ou aux efforts de lutte contre le trafic de déchets dangereux ou d'espèces protégées.

En l'absence de nouveaux engagements financiers spécifiques, le commerce international pourrait jouer un rôle essentiel dans la réalisation des Objectifs de développement durable, notamment en favorisant la croissance et une transformation structurelle.

Le troisième groupe, enfin, se rapporte à certaines références indirectes. Le commerce n'y est pas mentionné explicitement, mais contribuerait directement à la réalisation de certaines cibles ou certains objectifs. Cette catégorie est probablement la plus large, car la plupart des ODD, si ce n'est la totalité d'entre eux, se rattachent au commerce d'une manière ou d'une autre. Parmi ces cibles figure par exemple la nécessité de garantir un partage juste et équitable des bénéfices résultant de l'utilisation des ressources génétiques, un sujet qui relève directement des droits de la propriété intellectuelle dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC (15.6). Les pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, évoquées dans la cible 12.7, se rattachent de la même manière aux accords sur les marchés publics. Le commerce des services sera essentiel pour élargir l'accès aux services bancaires et financiers et aux services d'assurance (8.10). Le commerce des biens, services et technologies liés à l'environnement jouera également un rôle crucial pour promouvoir l'accès aux énergies propres (7.a et 9.4) et améliorer la résilience face aux conséquences des changements climatiques (13.1). Enfin, les références à l'intégration aux chaînes de valeur et à la diversification des marchés (9.3 ou 2.3), à la diffusion de la technologie (8.2) ou aux infrastructures transfrontalières (9.1) sont bien sûr étroitement liées au commerce, à la politique commerciale ou à l'assistance technique liée au commerce.

Quelle est la pertinence de ces engagements?

Comme cela se produit souvent lors de la négociation de programmes d'action transversaux, certains engagements reprennent une formulation déjà convenue dans le cadre d'autres forums internationaux. Les références au commerce, et notamment celles de la deuxième catégorie, reflètent ainsi largement des décisions antérieures de l'OMC, des déclarations ministérielles ou d'autres engagements internationaux, tels que ceux du Programme d'action d'Istanbul en faveur des PMA, et peuvent donc sembler peu innovantes. On peut également regretter une certaine idée du commerce tournée vers le passé, comme l'illustre la quasi-absence de références au commerce numérique, à la facilitation des échanges ou à l'intégration étroite des biens, services, investissements et technologies dans le contexte des réseaux internationaux de production et des chaînes de valeur mondiales. L'absence de référence au commerce des services comme moyen de générer de la valeur ajoutée, d'améliorer la connectivité et de renforcer la productivité (au moyen par exemple de l'éducation, de la santé ou de l'assainissement) est à cet égard particulièrement frappante.

Malgré ces réserves, les cibles liées au commerce des ODD restent cruciales pour au moins deux raisons. En premier lieu, les dernières années ont vu une montée du protectionnisme sur fond de ralentissement du commerce, une situation qui semble

affecter particulièrement les PMA selon les statistiques disponibles. D'après un récent rapport du secrétariat de l'OMC, pas moins de 154 nouvelles mesures de restriction du commerce ont été appliquées entre mi-octobre 2015 et mi-mai 2016, soit 22 nouvelles mesures par mois, la moyenne mensuelle la plus élevée observée depuis 2011¹. Dans ce contexte, la vision relativement équilibrée et globalement positive du rôle du commerce dans le développement durable qui ressort des ODD offre une puissante alternative face à la rhétorique anti-commerce qui a cours en ce moment non seulement aux États-Unis, mais également de plus en plus en Europe.

En second lieu, bien que des engagements similaires aient été pris dans d'autres forums, les réponses mondiales aux défis auxquels ils essaient de répondre ne se sont souvent pas concrétisées. Dans plusieurs cas, les événements ou changements politiques récents ont même accru l'urgence d'actualiser les règles commerciales existantes ou d'en élaborer de nouvelles. Dans l'agriculture par exemple, l'augmentation substantielle du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges au sein de certaines grandes économies émergentes et la résurgence de ces instruments aux États-Unis et en Europe font ressortir la nécessité d'actualiser les règles relatives aux subventions agricoles. Au cours des cinq dernières années, les prix de plusieurs produits de base agricoles ont connu une baisse continue depuis les pics enregistrés en 2011. Avec des prix alimentaires à leur plus bas niveau depuis 2006, les gouvernements subissent une pression croissante pour accroître les protections tarifaires ou apporter une aide publique en vue de garantir des prix rémunérateurs et de soutenir le revenu agricole au niveau national. Ces politiques protectionnistes risquent en retour de faire baisser encore plus les prix internationaux et d'affecter la subsistance et les perspectives de développement des agriculteurs dans les pays de plus petite taille, qui ne peuvent rivaliser avec les moyens financiers des grands acteurs agricoles.

De même, la vague de différends commerciaux autour des énergies renouvelables telles que le solaire ou l'éolien a amené les écologistes à s'interroger sur l'adéquation des règles existantes en matière de contenu local ou de mesures antidumping. Enfin, les externalités négatives croissantes associées aux subventions dans les domaines de la pêche ou des carburants fossiles font ressortir les limites des disciplines internationales existantes en matière de subventions.

S'ils s'appuient sur les récents succès de l'OMC, les membres de l'organisation ont l'opportunité de faire des avancées sur certains éléments cruciaux du Programme de développement durable à l'horizon 2030 en avançant pas à pas au niveau multilatéral.

Comment contribuer à la réalisation des ODD par des réformes de la gouvernance commerciale ?

Malgré l'accent mis sur le système commercial multilatéral en tant que moyen de mise en œuvre, plusieurs membres de l'OMC, et non des moindres, semblent s'être désintéressés des négociations multilatérales au cours des dernières années. Depuis 2008, beaucoup d'entre eux ont exploré d'autres voies pour promouvoir leurs intérêts commerciaux, notamment dans le cadre d'accords dits « méga-régionaux » tels que l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Japon, le Partenariat transpacifique (TPP) ou le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre les États-Unis et l'UE. Pourtant, l'idée selon laquelle ces méga-accords peuvent offrir une alternative viable aux négociations multilatérales est de plus en plus remise en cause. À l'heure actuelle, des incertitudes majeures planent sur les perspectives de ratification du TPP aux États-Unis et l'opposition politique au TTIP se développe rapidement en France et en Allemagne.

En revanche, le succès des deux dernières conférences ministérielles de l'OMC à Nairobi et à Bali, avec la conclusion de nouveaux accords dans des domaines tels que la facilitation des échanges, semble indiquer que des progrès sont possibles au niveau multilatéral, y compris sur des aspects relevant directement du cadre des ODD, comme par exemple les subventions agricoles à l'exportation. S'ils s'appuient sur ces progrès, les membres de l'OMC ont l'opportunité de faire des avancées sur certains éléments cruciaux du Programme de développement durable à l'horizon 2030 en avançant pas à pas au niveau multilatéral. Le cadre des ODD contient indéniablement des mandats de négociation précis et des échéances claires dans un certain nombre de domaines, dont notamment le soutien interne à l'agriculture, les subventions à la pêche, l'accès FDSC pour les PMA et, pourquoi pas, les subventions aux carburants fossiles, bien que certains puissent considérer que ces mandats de négociation sortent de la juridiction de l'OMC.

Au-delà de l'OMC, la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 pourrait envisager des approches alternatives que ce soit au niveau régional ou plurilatéral. Même si certains craignent que ces approches puissent fragmenter encore plus le système commercial international et qu'elles soient source de discrimination à l'encontre des pays tiers, elles offrent des opportunités évidentes pour répondre à certains des défis évoqués plus haut. Malgré une portée qui reste à ce jour limitée, l'accord plurilatéral sur les biens environnementaux pourrait ouvrir la voie à de futurs accords de coopération dans le domaine des énergies propres. Le TPP offre une base novatrice pour des disciplines spécifiques concernant certaines subventions à la pêche, qui pourraient être adoptées ultérieurement par d'autres pays. D'autres accords commerciaux régionaux contiennent des approches innovantes en matière de lutte contre l'exploitation forestière illégale. Enfin, le G20 offre un forum où les grandes économies pourraient prendre des engagements de réduction des subventions aux carburants fossiles, préparant ainsi le terrain pour les autres. Si elles sont conçues de manière inclusive, de telles initiatives pourraient former la base d'une coopération future avec un nombre plus large de pays. Le système commercial multilatéral pourrait en fin de compte permettre de « multilatéraliser » ces innovations lorsqu'une masse critique de pays y aura souscrit.

ICTSD a récemment publié une étude plus détaillée sur le rôle du commerce dans le Programme 2030, intitulée « Trade in Transforming Our World: Options for Follow-up and Review of the Trade-related Elements of the 2030 Agenda for Sustainable Development », ainsi qu'une série de documents de réflexion sur certains aspects particuliers de cette question, y compris en matière de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté, et d'égalité entre les sexes. D'autres documents de réflexion abordant les aspects du changement climatique, de la santé et des ressources naturelles sont également prévus.

① Voir : WT/TPR/OV/W/10, OMC, 4 juillet 2016



Christophe Bellmann
Chargé de recherches au sein de
l'International Centre for Trade
and Sustainable Development
(ICTSD).

AFRIQUE

Comment utiliser la politique commerciale pour réduire la pauvreté en Afrique ?

Lily Sommer et David Luke

Comment les pays africains et la communauté internationale peuvent-ils surmonter les obstacles actuels au développement d'un commerce réduisant la pauvreté en vue d'assurer la réalisation des Objectifs de développement durable en Afrique ?

À ce jour, la réduction de la pauvreté en Afrique s'avère décevante. L'Afrique est la seule région en développement dans laquelle l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) visant à réduire la pauvreté de moitié n'a pas été atteint. Le nombre d'africains en situation d'extrême pauvreté a augmenté de plus de 100 millions entre 1990 et 2012. Sur la même période, leur part dans la population est passée de 57 à 43 pourcent, ce qui représente une réduction de 25 pourcent, à savoir la moitié de ce qui était visé dans le cadre des OMD. On s'attend à ce que les personnes les plus pauvres du monde soient de plus en plus concentrées en Afrique sur la période couverte par le nouveau Programme de développement durable à l'horizon 2030. De plus, le problème ne se limite pas à la pauvreté en termes de revenus. À l'exception de l'Afrique du Nord, le continent connaît également les taux de pauvreté les plus élevés du monde sur la base de l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM).

Cette persistance de la pauvreté extrême n'est pas le résultat d'une absence de croissance. Au contraire, les économies du continent ont connu une croissance moyenne d'au moins cinq pourcent supérieure à la moyenne mondiale de trois pourcent sur la période des OMD. Le problème est que cette croissance est mal distribuée et ne parvient donc pas à sortir davantage de personnes de la pauvreté. Au moment d'entamer la mise en œuvre du Programme 2030, il est clair qu'une approche nouvelle est nécessaire pour relever le défi d'une croissance inclusive et réaliser les Objectifs de développement durable (ODD) touchant à la pauvreté en Afrique.

Le commerce a un rôle crucial à jouer, bien qu'il ait été sous-exploité jusqu'à présent sur le continent. En particulier, certaines réformes politiques récemment initiées pourraient créer une importante dynamique de progrès. La création d'une zone de libre-échange continentale (ZLEC) et le développement du commerce intra-africain sont d'importantes priorités du programme de développement du continent, le « Programme 2063 – L'avenir que nous voulons pour l'Afrique » de l'Union africaine. Cet ambitieux programme commercial est appuyé par d'importants objectifs en matière de commerce inclus dans les moyens de mise en œuvre des ODD, tandis que le Plan d'action d'Addis-Abeba (PAAA) contient également plusieurs éléments liés au commerce.

Pourquoi l'Afrique a-t-elle échoué à utiliser le commerce comme instrument efficace de réduction de la pauvreté ? La réponse réside dans le fait qu'une action politique robuste est nécessaire pour surmonter les obstacles à un commerce inclusif, diversifié et transformateur. Les coûts du commerce et les restrictions sur les services sont relativement élevés au sein du continent. Les droits de douane moyens sur les exportations intra-africaines sont plus élevés que sur les exportations vers le reste du monde, ce qui est évoqué plus en détail ci-dessous. La faiblesse des capacités productives a poussé les pays africains vers l'exportation de matières premières à faible valeur ajoutée. Le niveau élevé des prix mondiaux des matières premières n'a fait que renforcer la dépendance de l'Afrique à l'égard de celles-ci et aggraver les inégalités au sein des pays et entre les pays du continent. De plus, alors que le système commercial mondial ne répond pas aux besoins de l'Afrique, on s'attend également à ce que les accords commerciaux méga-régionaux et les accords commerciaux réciproques avec l'UE génèrent des difficultés supplémentaires pour la transformation structurelle de l'Afrique. Le ralentissement actuel

des échanges internationaux et de la croissance mondiale rend également plus difficile le développement du commerce africain en vue de réduire la pauvreté.

Ces défis ne seront pas faciles à relever. Néanmoins, les neuf mesures clés de politique commerciale évoquées dans le reste de cet article pourraient représenter un important pas en avant vers des réformes commerciales capables de contribuer plus efficacement à la réduction de pauvreté et à la réalisation du Programme 2030 en Afrique.

Le renforcement de l'intégration régionale, une priorité pour l'Afrique

Le commerce intra-africain pourrait jouer un rôle important pour encourager les économies d'échelle, la diversification et la création de valeur ajoutée. En 2013, près des deux-tiers de ce commerce concernait des produits manufacturés. Les échanges intra-africains s'élevaient toutefois à seulement 16,3 pourcent du commerce total de l'Afrique, offrant une marge certaine d'expansion. Nous proposons trois impératifs stratégiques en matière de politiques pour exploiter ce potentiel et accélérer le programme d'intégration du continent.

Mise en œuvre rapide d'un accord inclusif sur la ZLEC

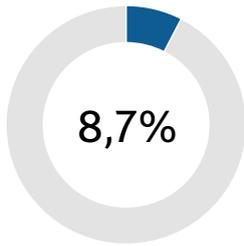
Le taux moyen de protection douanière appliqué au sein du continent s'élève à 8,7 pourcent, contre seulement 2,5 pourcent sur les importations en provenance du reste du monde. Des disciplines sont également nécessaires en ce qui concerne les barrières non tarifaires. La mise en œuvre rapide de la ZLEC permettrait de corriger cette situation, tout en compensant également l'effet négatif prévu des accords méga-régionaux en termes d'érosion des préférences et de la réciprocité accrue des Accords de partenariat économique (APE). Selon les travaux de modélisation de la CEA, la ZLEC devrait avoir un fort impact positif sur le commerce intra-africain, qui est déjà plus diversifié que le commerce de l'Afrique avec le reste du monde, ainsi que sur les revenus réels et le développement industriel. Les salaires réels de toutes les catégories de travailleurs africains bénéficieraient de la mise en place de la ZLEC, en premier lieu les travailleurs non qualifiés¹. Pour s'assurer de cet impact positif sur le bien-être économique, des mesures de protections sont nécessaires en matière de revenus agricoles, de même qu'un mécanisme de suivi de l'impact de la ZLEC sur le commerce et la pauvreté dans la perspective de 2030.

Initiatives non-tarifaires pour aider les entreprises à profiter de la ZLEC

À ce jour, la mise en œuvre du plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (BIAT) a été lente, mal coordonnée et décevante. Pour abaisser les coûts relativement élevés du commerce intra-africain, il faut que cela change. L'intégration des sept grands thèmes du plan d'action BIAT – politique commerciale, facilitation des échanges, capacités productives, infrastructures liées au commerce, financement du commerce, informations sur le commerce et intégration des marchés de facteurs – aux politiques et aux programmes de développement des pays africains et des communautés économiques régionales (CER) serait un pas significatif dans la bonne direction. Les efforts d'amélioration des infrastructures transfrontalières doivent notamment rester une priorité. Les dirigeants africains doivent s'appropriier pleinement le programme du continent en matière d'infrastructures et adopter des stratégies financières novatrices pour mobiliser les fonds nécessaires à sa mise en œuvre. Dans la mesure où elle couvre également les services, la ZLEC doit aussi avoir pour but d'en accroître la libéralisation au-delà de ce qui a pu être fait au sein des CER.

Création d'une Union douanière continentale (UDC) qui encourage la transformation structurelle

Les droits de douane moyens pondérés en fonction des échanges dans les pays les moins avancés (PMA) s'élèvent à 18 pourcent pour les produits intermédiaires, contre 12 pourcent pour les produits finis. Le coût élevé d'importation des intrants de production intermédiaires freine l'industrialisation de l'Afrique, où ils représentent un pourcentage stable de 60 pourcent des importations de marchandises². Cette UDC appuierait également les efforts d'harmonisation des cadres commerciaux et industriels des pays africains, comme évoqué plus en détail ci-dessous. Les travaux de modélisation de la CEA font ressortir l'impact potentiel positif d'une UDC bien conçue sur la transformation



Le taux moyen de protection douanière appliqué au sein du continent africain s'élève à 8,7 pourcent, contre seulement 2,5 pourcent sur les importations en provenance du reste du monde.

structurelle de l'Afrique^③. Un tarif extérieur commun (TEC) devrait imposer des droits réduits sur les produits intermédiaires et les biens d'équipement importants pour l'industrialisation qui ne sont pas disponibles localement, ce qui faciliterait leur utilisation en tant qu'intrants dans les processus industriels et augmenterait les possibilités d'exportation de produits transformés. Une liste d'articles sensibles pour les produits agricoles et industriels produits localement permettrait d'éviter l'afflux trop rapide de produits importés sur le marché africain, qui risquerait de compromettre les efforts de compétitivité interne, de transformation économique et de réduction de la pauvreté.

Exploiter les opportunités régionales : une industrialisation intelligente grâce au commerce

Des mesures sont nécessaires au niveau national pour soutenir l'intégration régionale et son rôle dans l'industrialisation, deux impératifs pour améliorer la productivité des économies, créer des emplois et réduire la pauvreté en Afrique. Il est crucial de mettre en place un environnement favorable à l'intégration des entreprises africaines, et notamment des micro, petites et moyennes entreprises (MPME), aux chaînes de valeur mondiales et régionales (CVM et CVR), car elles constituent un passage obligé pour une réduction de la pauvreté par le commerce. La politique commerciale peut être utilisée de trois manières « intelligentes » afin de maximiser les bénéfices d'une intégration régionale plus étroite et d'accélérer la transformation structurelle et la création de valeur ajoutée en Afrique.

Des réformes tarifaires assurant la cohérence stratégique entre les cadres commerciaux et industriels

Les gouvernements africains n'ont pas à attendre la création d'une UDC pour abaisser leurs droits de douane sur des composants industriels stratégiques. Ces réformes tarifaires nationales visant à encourager l'industrialisation sont nécessaires dès maintenant. Elles faciliteront également l'harmonisation ultérieure des barèmes tarifaires dans le cadre d'un TEC africain. Les gouvernements devraient réduire les droits applicables aux produits intermédiaires et aux biens d'équipement indispensables à l'industrialisation qui ne sont pas produits localement (engrais, machines, pièces détachées par exemple). Les droits de douane devraient également être réduits sur les technologies d'accès à l'énergie, qui sont rarement produites dans des pays africains. Ces interventions réduiraient le coût de l'industrialisation et encourageraient la création de valeur ajoutée dans le cadre de CVR, facilitant ainsi l'intégration aux CVM à un échelon plus élevé. Une telle industrialisation « intelligente » au moyen du commerce n'est pas une idée nouvelle. Les « tigres » de l'Asie de l'Est ont tous bénéficié de politiques commerciales volontaristes. Pour éviter un choc budgétaire brutal résultant de la perte de recettes douanières, des régimes de compensation par les partenaires de développement seraient toutefois particulièrement souhaitables sur la période couverte par le Programme 2030.

Des politiques appropriées en matière de propriété intellectuelle pour encourager la transmission du savoir et de l'innovation à travers les frontières

Pour faciliter la transmission et le rattrapage en matière de technologies, le régime mondial de la propriété intellectuelle offre des flexibilités aux PMA dans le cadre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'usage de ces flexibilités peut s'avérer utile en vue de développer la compétitivité requise pour s'intégrer aux CVM et garantir une convergence des revenus avec les pays développés et une réduction générale de la pauvreté. Les pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) signent ainsi rarement des accords plus rigoureux que leurs obligations multilatérales en matière de propriété intellectuelle, et les membres qui y ont droit ont également exploité les flexibilités offertes par le régime mondial de la propriété intellectuelle, ce qui leur a permis de faire de l'ASEAN un bloc innovant et compétitif^④. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, les pays africains doivent être soutenus dans la mise en place de politiques et de lois nationales adaptées à leur niveau de développement. L'accord de la ZLEC offre une occasion idéale pour l'Afrique de définir des règles communes en matière de propriété intellectuelle et d'exploiter ces flexibilités dans le cadre d'une approche commune.

Des services efficaces et efficaces qui facilitent le commerce et l'investissement

Bien que les restrictions sur le commerce des services soient à peine mentionnées dans le Programme 2030, des services compétitifs sont essentiels pour la réduction de la pauvreté, car ils permettent des gains de productivité en aval, réduisent les coûts de fonctionnement des entreprises, facilitent l'accès aux CVM et créent de l'emploi. Les secteurs des services qui encouragent le commerce, l'investissement et la compétitivité des MPME doivent être libéralisés en priorité pour permettre un progrès rapide des économies africaines. Comme évoqué plus haut, la libéralisation des services et la mise en place de cadres réglementaires communs figurent à l'ordre du jour des négociations sur la ZLEC.

Un régime commercial mondial qui réponde aux besoins de l'Afrique

L'environnement international du commerce influencera la capacité de l'Afrique à profiter des opportunités commerciales afin de stimuler son développement économique. Peu de choses ont été accomplies dans le cadre du programme de Doha pour le développement, et tout le monde s'accorde à dire que dans l'ensemble, les résultats de la 10^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC ont été décevants. Alors que le programme de travail de l'OMC pour l'après-Nairobi est en train de se mettre en place, les pays africains doivent continuer à faire pression en faveur de réformes commerciales au niveau multilatéral. En plus de ces efforts, il est essentiel que la communauté internationale apporte son soutien dans trois domaines prioritaires.

Alors que le programme de travail de l'OMC pour l'après-Nairobi est en train de se mettre en place, les pays africains doivent continuer à faire pression en faveur de réformes commerciales au niveau multilatéral.

Aller au-delà de l'accès aux marchés, sur lequel le Programme 2030 met l'accent

Les pays africains bénéficient déjà d'un accès en franchise de droits et sans contingent sur leurs principaux marchés étrangers. La priorité pour le continent doit être le soutien à la mobilisation des capacités productives, en parallèle de règles d'origine moins rigoureuses pour stimuler l'investissement, encourager les exportations et répondre aux besoins de développement de l'Afrique. Des règles souples en matière de valeur ajoutée locale et de zones de cumul allant au-delà de groupements régionaux étroits encourageraient la diversification, la transformation locale et régionale et l'intégration aux CVM.

Gérer de manière adéquate les réductions de droits de douane contenues dans les accords commerciaux réciproques

Au cours de la prochaine décennie, les accords commerciaux de l'Afrique devraient évoluer vers une plus grande réciprocité. Bien qu'asymétriques, les APE récemment conclus, ou encore négociés, entre l'UE et certains groupes de pays africains prévoient une ouverture partielle et graduelle des marchés africains aux importations en provenance de l'UE. En 2025, l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) américain devrait également être remplacé par un accord prévoyant davantage de réciprocité. La réduction des droits de douane sur les importations provenant de l'extérieur du continent doit être réalisée de façon progressive pour laisser le temps aux industries africaines de s'adapter. Les droits de douane sur les produits intermédiaires et les biens d'équipement non produits localement pourraient être éliminés en priorité, suivis de ceux sur les produits intermédiaires et les biens d'équipement pour lesquels il existe une production au niveau local ou régional, puis des droits de douane sur les produits finis. Cet ordre de priorité soutiendrait les efforts d'industrialisation et de rattrapage technologique de l'Afrique tout en offrant une protection temporaire aux producteurs locaux afin d'éviter une désindustrialisation prématurée. Les accords doivent également prévoir des dispositions utilisables par les pays africains à des fins d'industrialisation, comme c'est le cas dans le projet d'APE avec la Communauté d'Afrique de l'Est. Il est impératif que les pays signataires effectuent une

analyse approfondie des répercussions de ces nouveaux accords sur le développement industriel et la réduction de la pauvreté.

Mieux cibler les engagements d'aide pour le commerce (APC)

Les études empiriques montrent que l'APC peut contribuer à la réduction de la pauvreté en encourageant la diversification des exportations, la création d'emplois et l'investissement direct à l'étranger. Bien que le développement du commerce intra-africain contribuerait grandement à la diversification des exportations et à la réduction de la pauvreté, l'APC fait défaut au niveau régional. Un tel soutien serait notamment appréciable dans le cadre de la mise en œuvre de la ZLEC. Bien que les pertes attendues de recettes fiscales liées aux réductions de droits de douane soient limitées, en raison du niveau relativement faible des échanges commerciaux intra-africains, une assistance à l'adaptation de la part des pays donateurs pourrait s'avérer utile pour compenser les déficits budgétaires, notamment dans le contexte actuel de baisse des prix des matières premières.

Conclusion

Bien qu'il soit peu probable que l'Afrique vienne à bout de la pauvreté d'ici 2030, elle peut faire des progrès importants dans ce sens. Les mesures politiques présentées ci-dessus soulignent toutes la nécessité d'une transformation économique pour soutenir la réduction de la pauvreté en Afrique. Une telle transformation est la clé de la création d'emplois décents, de l'amélioration de la productivité, de l'augmentation des revenus, de la réduction de la vulnérabilité et des risques et de l'élimination de la pauvreté en Afrique. Le développement industriel doit notamment devenir un objectif central en matière de politique commerciale pour les gouvernements africains, les CER et la communauté internationale.

Dans ce contexte, l'importance de l'intégration régionale ne doit pas être sous-estimée. Le resserrement de la collaboration et le développement du commerce intra-africain sont indispensables pour permettre à l'Afrique de bénéficier d'économies d'échelle et de développer de réelles CVR. Le commerce intra-africain s'est déjà avéré être un moteur important de modernisation industrielle et de diversification des exportations au sein du continent. Il lui reste encore beaucoup à offrir.

Cet article est tiré d'un document plus complet publié par ICTSD. Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la CEA.



Lily Sommer

Spécialiste de politique commerciale au sein du Centre africain pour la politique commerciale (CAPC) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA).



David Luke

Directeur du Centre africain pour la politique commerciale (CAPC) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA).

- ❶ Voir Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, « *Assessing Regional Integration in Africa V: Towards an African Continental Free Trade Area* », 2012.
- ❷ Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, « *Economic Report on Africa 2015: Industrializing Through Trade* », 2015.
- ❸ Voir Mevel, Simon et Stephen Karingi, « *Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union* », Document présenté lors de la 7ème Economic African Conference, 2012.
- ❹ Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, « *Assessing Regional Integration in Africa VII: Innovation, Competitiveness and Regional Integration* », 2016.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Vaincre la malnutrition : pourquoi le commerce et les marchés sont importants

Eugenio Díaz-Bonilla et Jonathan Hepburn

Les Objectifs de développement durable (ODD) incluent des engagements à éradiquer la faim et la malnutrition d'ici 2030. Comment les politiques relatives au commerce et aux marchés peuvent-elles aider à réaliser ces objectifs ?

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté l'an dernier à New York, fixe un objectif historique pour la communauté internationale : éradiquer la faim et « toutes les formes de malnutrition » d'ici 2030¹. Cet article montre en quoi les politiques relatives au commerce et aux marchés sont pertinentes du point de vue de ces nouveaux engagements, fait le point sur les progrès accomplis et les tendances futures, et présente les possibilités d'action gouvernementale pour les années à venir.

Quel est le message des ODD en matière de sécurité alimentaire et d'agriculture ?

Avec l'Objectif de développement durable 2 (ODD 2), les membres des Nations unies se sont engagés à « éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable »². Cinq cibles spécifiques accompagnées de dates butoirs complètent cet objectif³.

Les deux premières cibles font référence à la faim et à la malnutrition. Dans l'ODD 2.1, les gouvernements s'engagent à « éliminer la faim et faire en sorte que chacun (...) ait accès tout au long de l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante » d'ici 2030. Dans l'ODD 2.2, ils ajoutent qu'ils s'efforceront de « mettre fin à toutes les formes de malnutrition », d'ici 2030 également, tout en réalisant les objectifs arrêtés à l'échelle internationale relatifs aux retards de croissance et à l'émaciation parmi les enfants de moins de 5 ans, et en répondant « aux besoins nutritionnels des adolescentes, des femmes enceintes ou allaitantes et des personnes âgées ».

Toujours dans le cadre de l'ODD 2, les gouvernements se sont également engagés sur trois cibles de soutien aux petits producteurs alimentaires et aux groupes vulnérables. Dans l'ODD 2.3, ils affirment leur volonté de doubler « la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires (...), y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emplois autres qu'agricoles ». Dans l'ODD 2.4, les gouvernements promettent d'assurer la viabilité et la résilience des systèmes de production alimentaire, et dans l'ODD 2.5, ils s'engagent à préserver la diversité génétique et favoriser un accès équitable dans ce domaine.

Les signataires des ODD se sont également mis d'accord sur trois cibles de « mise en œuvre » de l'ODD 2, qui spécifient certaines actions en vue de réaliser les objectifs dans ce domaine. L'ODD 2.a répond à la nécessité d'« accroître (...) l'investissement en faveur de l'infrastructure rurale, des services de recherche et de vulgarisation agricoles et de la mise au point de technologies et de banques de gènes de plantes et d'animaux d'élevage ». L'ODD 2.b porte explicitement sur le commerce, appelant les gouvernements à « corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux » tout en faisant référence au mandat du Cycle de développement de Doha de l'OMC. Enfin, l'ODD 2.c prévoit que les gouvernements devront « adopter des mesures visant à assurer le bon fonctionnement des marchés de denrées alimentaires ».

Pour réaliser les objectifs du Programme 2030, les gouvernements devront donc concentrer leurs efforts sur les trois dimensions du « triple fardeau de la malnutrition » : la sous-alimentation et les efforts traditionnels de lutte contre la faim, les carences nutritionnelles

ou la « faim cachée », et la suralimentation, qui se traduit par des problèmes comme l'obésité ou le diabète.

Enfin, les engagements souscrits dans le cadre d'autres objectifs peuvent également amener les gouvernements à poursuivre des politiques et réglementations affectant le commerce et les marchés qui ont également des répercussions importantes en matière d'alimentation et de sécurité alimentaire. Si tous ces objectifs sont indéniablement utiles, certains sont particulièrement cruciaux, notamment ceux qui concernent la pauvreté, l'éducation, l'égalité entre les sexes, l'énergie, l'emploi et les inégalités.

Que disent les ODD sur le commerce ?

Le Programme 2030 affirme haut et fort que le commerce constitue un moyen de parvenir aux objectifs plus larges qu'il se fixe, plutôt qu'une fin en lui-même. Il adopte une vision positive du commerce international, tout en appelant les gouvernements à agir pour améliorer le fonctionnement des marchés internationaux.

En particulier, les pays s'engagent dans l'ODD 17.20 à « promouvoir un système commercial multilatéral universel, fondé sur des règles, ouvert, non-discriminatoire et équitable dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ». La déclaration fait également référence à l'importance de conclure les négociations engagées dans le cadre du Programme de développement de Doha, bien que trois mois plus tard, lors de la conférence ministérielle de Nairobi, les membres de l'OMC aient reconnu l'absence de consensus sur la question de savoir s'il fallait réaffirmer le mandat de Doha.

Le Programme 2030 affirme haut et fort que le commerce constitue un moyen de parvenir aux objectifs plus larges qu'il se fixe, plutôt qu'une fin en lui-même.

La conférence ministérielle de Nairobi a cependant débouché sur une décision en vue d'éliminer les subventions aux exportations agricoles, qui comprend également des disciplines sur les mesures ayant un effet similaire – un des engagements pris par les gouvernements au titre de l'ODD 2.b. De nouveaux progrès seront néanmoins nécessaires pour s'attaquer pleinement à d'autres formes importantes de distorsions commerciales par le biais de règles internationales, dont notamment le soutien interne en faveur des producteurs agricoles.

Les politiques et les règles commerciales peuvent aider les gouvernements à réaliser les objectifs du Programme 2030, comme par exemple l'engagement de l'ODD 2.3 de doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en améliorant l'accès aux marchés, en encourageant les possibilités de création de valeur ajoutée et en générant des emplois dans les zones rurales. Même si les nouveaux objectifs affirment clairement que la lutte contre les restrictions et les distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux est importante, la mise en œuvre de nouveaux engagements concernant les marchés non agricoles pourrait s'avérer tout aussi importante pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Les gouvernements devront par exemple relever le défi posé par les politiques commerciales en matière de pêche (un aspect couvert par l'ODD 14), ainsi que celui des distorsions affectant les marchés d'intrants agricoles, tels que les engrais, les semences, les équipements agricoles et l'énergie. Ils devront aussi s'attaquer aux services relatifs aux marchés du crédit, à l'assurance agricole, aux transports et à la logistique, tout en s'intéressant également aux politiques commerciales affectant le marché de l'emploi dans les zones rurales comme urbaines, et notamment celles affectant le commerce des biens manufacturés.

800 millions

Les estimations de la FAO montrent qu'à l'heure actuelle, ce sont 800 millions de personnes qui souffrent encore de malnutrition dans le monde, 98 pourcent d'entre elles vivant dans les pays en développement, principalement en Asie (512 millions) et en Afrique (230 millions).

D'autres engagements liés aux ODD sont susceptibles d'affecter les marchés et le commerce, et donc la réalisation de l'ODD 2, à savoir les engagements relatifs à la propriété intellectuelle, à « l'aide pour le commerce », à la réforme des subventions aux carburants fossiles, à la pêche et aux pays les moins avancés (PMA).

Les progrès en matière de nutrition vont-ils se poursuivre ?

Au cours des dernières années, les gouvernements ont réalisé des progrès rapides, bien qu'inégaux, dans la lutte contre la faim, avec 200 millions de personnes sous-alimentées en moins dans le monde. Concernant la réduction des carences nutritionnelles, les progrès s'avèrent néanmoins trop lents pour éradiquer la malnutrition d'ici 2030, tandis que le surpoids et l'obésité se sont aggravés.

Le recul de la sous-alimentation s'explique principalement par les progrès réalisés en Asie, et notamment en Chine. En Afrique en revanche, le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté de près d'un quart depuis le début des années 90, même si leur part au sein de la population totale a diminué.

Les estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montrent qu'à l'heure actuelle, ce sont 800 millions de personnes qui souffrent encore de malnutrition dans le monde, 98 pourcent d'entre elles vivant dans les pays en développement, principalement en Asie (512 millions) et en Afrique (230 millions).

Parallèlement, les indicateurs en matière de carences alimentaires restent élevés, comme par exemple la prévalence de l'anémie chez les femmes et les enfants de moins de cinq ans. Bien qu'en termes de pourcentage cet indicateur se soit amélioré au cours des vingt dernières années, les progrès restent trop lents si les gouvernements veulent arriver à éliminer toutes les formes de malnutrition d'ici 2030.

Enfin, les données sur la prévalence de l'obésité et du surpoids chez les adultes ne montrent aucune diminution dans les plus de 190 pays disposant de statistiques. L'augmentation de la demande d'aliments « tout prêts » a notamment conduit au développement de l'alimentation rapide et de produits fortement transformés, dont la consommation apparaît corrélée aux problèmes de santé liées à la suralimentation et aux maladies non contagieuses.

Quelle est l'évolution des marchés de produits agricoles et alimentaires ?

L'amélioration du fonctionnement des marchés de produits agricoles et alimentaires sera cruciale pour permettre aux gouvernements de réaliser leurs nouveaux engagements, sachant que la malnutrition affecte de façon disproportionnée les populations rurales des pays à faible revenu. On estime que les petites exploitations agricoles abritent encore la moitié des personnes souffrant de la faim, ce qui laisse à penser que l'agriculture et le développement rural sont des aspects clés de la réalisation des ODD.

Pour répondre à l'augmentation de la demande résultant de la croissance de la population urbaine et de la hausse des revenus moyens, de nombreux pays en développement dépendent de plus en plus des importations de produits alimentaires. Si une grande partie de ces échanges accrus s'effectue entre pays en développement, les exportations des PMA ont augmenté beaucoup plus lentement.

Le ratio entre importations de produits alimentaires et exportations totales de marchandises a toutefois tendance à diminuer dans les pays en développement pris dans leur ensemble, ainsi que dans les PMA, ce qui semble indiquer que la facture des importations alimentaires est devenue globalement plus abordable pour ces pays.

En parallèle, les politiques du commerce et de l'agriculture ont également évolué au cours des dernières décennies. Certains pays développés qui subventionnaient lourdement leur secteur agricole ont désormais réduit ce soutien ou sont passé à des mécanismes ayant moins d'effets de distorsion. Plusieurs grands pays en développement, dont certains imposaient par le passé leur agriculture, ont de leur côté accru leur soutien interne au

secteur. L'investissement agricole reste toutefois faible dans de nombreux pays parmi les plus pauvres, les prestations publiques restant souvent en-deçà des objectifs affichés par les gouvernements.

Les droits de douane sur les produits agricoles ont également chuté dans toutes les régions du monde, dans le cadre d'une libéralisation unilatérale et d'accords commerciaux préférentiels. Les droits de douane et les barrières non tarifaires restent malgré tout significatifs sur un certain nombre de produits agricoles « sensibles », tels que la viande de bœuf, les produits laitiers, le riz et le sucre.

En matière de pêche, si 40 pourcent environ des produits de la pêche et de l'aquaculture sont échangés internationalement, la production et le commerce souffrent de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ainsi que de subventions préjudiciables.

Dans les conditions actuelles, la FAO et l'OCDE estiment que le nombre de personnes sous-alimentées diminuera d'environ 20 pourcent au cours de la décennie à venir. Cela laisserait toutefois plus de 600 millions de personnes souffrant de malnutrition, dont 220 millions en Afrique subsaharienne. Ces projections signifient que les gouvernements devront modifier leurs politiques actuelles s'ils veulent atteindre l'objectif « zéro faim » d'ici 2030 – tout en s'attaquant également aux carences nutritionnelles et au surpoids.

Bien que les prix alimentaires soient redescendus depuis les pics exceptionnels enregistrés ces dernières années, de nombreux pays pauvres restent vulnérables aux chocs brutaux des marchés, notamment si, comme les données l'indiquent, les événements climatiques extrêmes se font plus fréquents et intenses à l'avenir.

Les gouvernements peuvent déjà agir dans le cadre des règles internationales existantes pour accroître la productivité agricole et les revenus dans les zones rurales.

Les analyses de l'OCDE et de la FAO montrent qu'à moyen terme, la production comme la consommation devraient s'accroître. Cependant, la consommation africaine de riz, de blé, d'huiles végétales et de sucre augmentera probablement beaucoup plus vite que la production, alors que l'Amérique latine devrait continuer à produire plus d'oléagineux, de viande, de fruits et de légumes qu'elle n'en consomme.

Si les gouvernements de nombreux pays en développement ont une marge d'action importante pour stimuler durablement la productivité agricole, le développement du commerce devrait également jouer un rôle accru pour garantir que l'on soit en mesure de répondre à une demande croissante à l'avenir.

Que peuvent faire les gouvernements ?

Les politiques nationales, de même que les règles internationales relatives au commerce et aux marchés, joueront un rôle absolument central dans la réalisation des ODD. Les dirigeants politiques devront toutefois agir rapidement pour s'assurer que le défi puisse être relevé à temps.

Les gouvernements peuvent déjà agir dans le cadre des règles internationales existantes pour accroître la productivité agricole et les revenus dans les zones rurales. Les investissements visant à fournir certains biens publics, tels que la lutte phytosanitaire, la recherche, les infrastructures de base, la délivrance de titres de propriété foncière ou le conseil agricole, sont autorisés sans restrictions par les règles actuelles de l'OMC.

Dans d'autres domaines, tels que le soutien interne en faveur des producteurs agricoles, les subventions à la pêche ou l'accès aux marchés des produits agricoles, les gouvernements doivent maintenant commencer à négocier des disciplines internationales adéquates. Des réformes de politique commerciale visant à améliorer les possibilités d'emploi et à augmenter les revenus pourraient viser les populations exposées à l'insécurité alimentaires de manière efficace. Une planification préalable et des ressources internationales additionnelles seront également nécessaires si les gouvernements ont à collaborer au-delà des frontières pour financer une aide alimentaire élargie aux consommateurs pauvres et, plus généralement, à renforcer les filets de sécurité destinés aux personnes pauvres, de façon à améliorer l'accès économique aux denrées alimentaires sans porter préjudice au fonctionnement des marchés.

L'importance des mesures de politique commerciale visant à réduire la volatilité des marchés internationaux va également s'accroître à l'avenir, notamment en matière de règles internationales sur les restrictions à l'exportation, afin d'éviter que des flambées des prix affectent les consommateurs des pays pauvres importateurs de denrées alimentaires.

Dans le même temps, l'ambition du Programme 2030 ne pourra se réaliser que si les gouvernements ont la volonté de s'attaquer aux questions difficiles, telles que la correction et la prévention des distorsions commerciales en matière de soutien interne en faveur des producteurs agricoles. Au niveau de l'OMC, de nombreux négociateurs considèrent que cette question pourrait figurer parmi les résultats potentiels de la prochaine conférence ministérielle de l'organisation en 2017, malgré les difficultés rencontrées par le passé pour régler cette question.

S'il est légitime que les dirigeants politiques s'inquiètent de l'ampleur de la tâche à accomplir, les récents progrès en matière de subventions agricoles à l'exportation montrent que des avancées graduelles sont réalisables et réalistes. Les responsables gouvernementaux ont la possibilité de prendre des mesures concrètes dès aujourd'hui pour s'assurer que des marchés plus durables et équitables contribuent effectivement aux objectifs d'éradication de la faim et de la malnutrition.

Cet article est tiré d'un [document plus complet publié par ICTSD](#).



Jonathan Hepburn
Directeur du programme
Agriculture au sein de
l'International Centre for Trade
and Sustainable Development
(ICTSD).



Eugenio Díaz-Bonilla
Chercheur au sein de
l'International Food Policy
Research Institute (IFPRI).

- ❶ Pour la liste complète des Objectifs de développement durable (ODD) et cibles correspondantes, voir : <http://bit.ly/1L3H0IE>
- ❷ Lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, les gouvernements avaient déclaré que « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».
- ❸ Les cibles peuvent être considérées comme des contributions à la réalisation progressive du droit à l'alimentation, tout en appuyant et élargissant d'autres objectifs collectifs définis par les gouvernements, tels que les Objectifs du millénaire pour le développement et les objectifs convenus lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996.

ÉNERGIE

Quatre priorités pour garantir une sécurité énergétique inclusive et durable en Afrique de l'Est

Francis Osiemo

L'énergie joue un rôle central dans les économies modernes. Relever le défi de la sécurité énergétique en l'Afrique de l'Est constitue une première étape cruciale pour la réalisation des ODD dans la région.

L'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) en septembre 2015 atteste d'une volonté politique mondiale de passer à un modèle économique plus durable et plus inclusif. Dans le cadre de l'ODD 7, les pays se sont engagés à garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable. La réalisation de cet objectif d'ici 2030 dans les économies d'Afrique de l'Est constituerait une étape importante vers la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la promotion des efforts d'industrialisation. La croissance économique de la région n'a jusqu'ici pas été structurelle, durable ou inclusive. Bien que les taux de pauvreté varient, un pourcentage significatif de la population est-africaine vit toujours dans la pauvreté. Les pays d'Afrique de l'Est figurent encore parmi les 40 derniers du classement selon l'indice de développement humain.

Sachant que tous les pays de la région sont signataires de l'Accord de Paris sur le climat, leurs futurs efforts en vue d'assurer la sécurité énergétique devront être durable d'un point de vue environnemental. L'Accord de Paris marque le premier pacte multilatéral sur le climat depuis 18 ans. À la différence du Protocole de Kyoto, qui avait pris effet 8 ans après sa signature, il entrera en vigueur le mois prochain, moins d'un an après sa signature. Il vise à empêcher que les températures moyennes augmentent de plus de deux degrés Celsius au-dessus des niveaux préindustriels à l'échelle globale, tout en s'efforçant de contenir cette hausse à moins de 1,5 degrés. Cette stabilisation des températures mondiales est particulièrement importante pour l'Afrique de l'Est, une des régions du monde les plus exposées aux effets des changements climatiques.

La sécurité énergétique en Afrique de l'Est

L'insécurité énergétique est un défi majeur pour l'Afrique de l'Est, les gouvernements de la région ayant du mal à assurer un approvisionnement en énergie fiable, durable et moderne à un coût abordable. Selon certaines prévisions récentes, l'Éthiopie devrait prendre la place du Kenya en tant que première économie de la région en 2016, bien que cela puisse être remis en question par les troubles politiques actuels du pays. Malgré les importants investissements réalisés par le gouvernement éthiopien dans le domaine des infrastructures, la pauvreté énergétique reste un problème dans le pays. Les statistiques du Conseil mondial de l'énergie montrent que l'Éthiopie figure en bas de classement sur les indicateurs liés au capital dans le secteur de l'énergie, à la sécurité énergétique et à la durabilité environnementale du secteur de l'énergie.

Les inégalités d'accès à l'énergie rencontrées en Éthiopie se retrouvent dans toute la région. De manière générale, il existe un énorme fossé entre les zones urbaines et les zones rurales. Malgré l'amélioration apportée par les précédents programmes d'électrification, la couverture géographique limitée de la plupart des réseaux électriques a limité leur portée. De plus, le coût de l'accès à l'énergie au sein des zones couvertes par le réseau est souvent dissuasif par rapport au niveau de revenu des ménages ruraux. Ce coût élevé affecte également les ménages des zones urbaines informelles ou semi-formelles.

La population est-africaine reste fortement dépendante de la biomasse pour cuisiner et se chauffer, car elle constitue la seule source d'énergie dans les zones rurales et les zones urbaines informelles. Cette dépendance présente toutefois d'importants risques pour

la santé et l'environnement. De plus, la demande a connu une forte augmentation au cours des dernières années en raison de la croissance de la population. Cela a eu pour conséquence une accélération de la déforestation : il est estimé qu'un pays comme l'Ethiopie a perdu plus de 95 pourcent de son patrimoine forestier sur les 50 dernières années.

Il est donc urgent de s'attaquer de façon durable au problème de l'insécurité énergétique dans la région. Comme le notait le sommet du G7 en 2016, l'accès à l'énergie joue un rôle central dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris. Le sommet du G20 de cette année s'est fait l'écho du même sentiment, les dirigeants du groupe affirmant que l'énergie joue un rôle crucial dans l'amélioration de la qualité de la vie, les efforts de réduction de la pauvreté et la croissance économique. Si l'Afrique de l'Est veut réussir sa transformation économique et atteindre ses objectifs d'industrialisation, elle doit donc augmenter le pourcentage d'habitants ayant un accès durable et abordable à l'énergie.

Les défis actuels de la région

L'instabilité politique et réglementaire est l'un des principaux obstacles à la sécurité énergétique dans la région. Un bon exemple en est le projet de barrage « Great Renaissance » lancé par le gouvernement éthiopien en 2009. Le principal objectif du projet était de produire un surplus d'énergie destiné à l'exportation, en direction notamment des pays voisins. La construction du barrage se heurte toutefois aujourd'hui à des problèmes politiques, l'Ethiopie ayant apparemment lancé le projet sans consulter l'Egypte. Les deux pays sont actuellement en train de négocier des mesures visant à réduire les risques pour l'Egypte une fois que le barrage sera opérationnel. Le retard pris par le projet risque toutefois d'affecter les avantages potentiels de la vente d'énergie dans la région.

On observe également une dépendance excessive à l'égard des solutions de réseau pour répondre aux besoins énergétiques. La plupart des gouvernements d'Afrique de l'Est ont adopté des politiques visant à garantir l'accès à l'énergie, avec différents calendriers et niveaux d'ambition : le Burundi a pour objectif d'accroître l'accès à l'énergie de sa population de 25 pourcent d'ici 2020 ; le Kenya vise 100 pourcent d'ici 2030 ; le Rwanda 70 pourcent d'ici 2017 ; et l'Ouganda 98 pourcent d'ici 2020. Bien que ces politiques attestent d'une volonté politique positive, elles ne règlent pas la question de la mise en œuvre. La plupart d'entre elles restent très axées sur le secteur de l'électricité, avec une importance limitée accordée aux énergies alternatives, et notamment aux énergies renouvelables, qui sont largement hors réseau. Une telle approche n'encourage pas la création d'un mix énergétique plus diversifié et entretient donc l'insécurité énergétique. La quasi-totalité des dépenses publiques dirigées vers l'énergie est consacrée à l'extension des services d'électricité rattachés au réseau, notamment dans les zones rurales.

Au vu de l'ampleur du problème de l'insécurité énergétique, les gouvernements est-africains auraient intérêt à mettre davantage l'accent sur les solutions hors réseau, car de nombreuses communautés et ménages vivent loin des réseaux électriques existants. Il existe encore une importante marge de progression en matière de diffusion de technologies telles que les panneaux solaires, les éoliennes et les systèmes hydroélectriques de petite taille, ce qui peut s'expliquer par un investissement de départ élevé et un rythme souvent lent d'adoption des nouvelles technologies dans la région.

Au niveau régional également, les pays d'Afrique de l'Est s'appuient largement sur les solutions de réseau, comme l'illustre l'Eastern African Power Pool. Créé en 2005, cet organisme axé sur le secteur de l'électricité a pour mission de promouvoir la sécurité énergétique dans la région en facilitant les échanges d'électricité entre les sociétés de service public est-africaines. Il vise à regrouper les ressources en vue de réduire les coûts de transmission de l'électricité et d'améliorer l'efficacité énergétique. Cependant, la création en 2015 du Centre est-africain pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (EACREEE) est le signe bienvenu d'une volonté politique de s'éloigner d'une dépendance excessive à l'égard du secteur de l'électricité et d'élargir le mix énergétique de la région.

Cette diversification du mix énergétique permettrait de réduire le pourcentage de foyers utilisant la biomasse pour leurs besoins de cuisson et de chauffage, ce qui aurait un impact positif en termes de santé publique et de lutte contre la déforestation. On estime que la biomasse est la cause directe de plus de 50 000 décès par an dans la région, et l'accroissement de la demande lié à la croissance de la population de la région aggrave le problème de la déforestation, empirant ainsi les effets du changement climatique. Les variations climatiques induites par la réduction de la couverture forestière peuvent également avoir un effet négatif sur la production d'hydro-électricité.

Quatre priorités pour l'avenir

Pour parvenir à leurs objectifs nationaux d'accès à l'énergie et réaliser l'ODD 7, les pays de la région doivent concentrer leurs efforts sur quatre priorités. Pour commencer, il est important d'offrir un environnement politique et réglementaire stable aux investisseurs. Les gouvernements est-africains pourraient, par exemple, ratifier la Charte internationale de l'énergie, le seul cadre multilatéral axé sur le secteur de l'énergie. Cette stabilité politique et réglementaire repose en grande partie sur des institutions solides qui envoient un signal positif aux investisseurs internationaux. Sachant que les besoins financiers pour le développement du secteur de l'énergie excèdent largement les budgets gouvernementaux, les politiques visant à attirer et retenir l'investissement direct à l'étranger (IDE) permettraient à ces gouvernements d'augmenter leurs chances de parvenir à leurs objectifs d'accès à l'énergie et de réaliser l'ODD 7.

La diversification des politiques énergétiques actuelles et l'amélioration de leur mise en œuvre sont un autre moyen pour les gouvernements d'accentuer leurs efforts de réduction de l'insécurité énergétique dans la région. À l'heure actuelle, les investisseurs manifestent clairement leur préférence pour des sources d'énergie renouvelables. En 2015, les pays en développement ont dépassé les pays développés en tant que destination des flux d'IDE destinés aux énergies renouvelables. L'IDE dans ce secteur reste toutefois relativement faible en Afrique de l'Est par rapport à d'autres régions du monde. Des initiatives comme celles de l'EACREEE pourraient contribuer à accroître l'investissement dans ce domaine, une nécessité si les gouvernements d'Afrique de l'Est veulent réussir à offrir à chacun un accès à l'énergie fiable, durable, moderne et abordable, tout en contribuant à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat.

Les gouvernements de la région devraient également exploiter les partenariats existants et chercher à en créer de nouveaux pour lutter contre la pauvreté énergétique. Des initiatives telles que Power Africa, qui a été lancée par les États-Unis, sont les bienvenues pour essayer de combler les déficits de financement dans le domaine de l'énergie. Les partenariats avec des institutions telles que la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et d'autres organisations de développement sont indispensables au vu de l'ampleur des efforts nécessaires pour élargir l'accès à l'énergie. Une meilleure coordination est également nécessaire entre les ministères concernés des différents gouvernements nationaux ainsi qu'avec les institutions régionales. Pour réaliser l'ODD 7 d'ici 2030, il leur faudra unir leurs efforts, mettre en commun leurs compétences techniques et privilégier des investissements mieux ciblés.

Sachant enfin que la sécurité énergétique des citoyens relève en dernier ressort de la responsabilité des décideurs politiques nationaux, les gouvernements est-africains doivent veiller à ce que les ministères concernés possèdent les compétences techniques nécessaires. Malgré le manque de stabilité politique, qui reste l'une des grandes difficultés de la région, il appartient également aux gouvernements de mettre en place le meilleur cadre réglementaire possible pour attirer l'IDE. Cela est d'autant plus important que la demande devrait augmenter d'environ 4 pourcent par an sur les dix prochaines années en raison de la croissance de la population. Les gouvernements doivent s'assurer d'adopter et de mettre en œuvre les bonnes politiques, investir dans un mix énergétique plus diversifié et collaborer dans leurs efforts pour garantir la sécurité énergétique. Cette approche à plusieurs volets est probablement le meilleur moyen pour les gouvernements de la région de réaliser leurs objectifs d'accès à l'énergie de manière inclusive et respectueuse de l'environnement.



Francis Osiero

Spécialiste en matière de politiques commerciales, Development Alternatives Inc. (DAI), programme FoodTrade East & Southern Africa.

INTÉGRATION RÉGIONALE

Assurer le suivi de l'intégration régionale en Afrique

William Davis

L'un des obstacles à la mise en œuvre du programme d'intégration régionale de l'Afrique réside dans l'absence d'un mécanisme efficace de surveillance. L'Indice de l'intégration régionale en l'Afrique peut-il pallier cette lacune ?

Le programme d'intégration de l'Afrique, tel que défini dans l'Agenda 2063 et le Programme minimum d'intégration de l'Union africaine (UA), ainsi que dans le Traité instituant la Communauté économique africaine (dit « Traité d'Abuja »), est ambitieux. Ces cadres politiques ont à chaque fois donné l'occasion aux dirigeants africains de réaffirmer leur volonté de créer un espace continental permettant la libre circulation à travers les frontières des personnes, des biens, des services et des capitaux, doté d'infrastructures de classe internationale, de politiques harmonisées (notamment sur le plan macroéconomique) et d'un esprit panafricain alimentant des relations de collaboration entre les États du continent. L'Agenda 2063 appelle par exemple spécifiquement au renforcement de l'intégration du continent en matière d'infrastructures, à la libre circulation des capitaux, des personnes, des biens et des services, à des frontières qui ne soient pas des barrières et à la mise en œuvre de la facilitation des échanges.

Le défi jusqu'à présent a été de faire de cette vision une réalité. Bien que certaines des communautés économiques régionales (CER) du continent aient réalisé des avancées notables en matière d'intégration dans certains domaines, les progrès restent limités à bien des égards. Le coût des échanges entre pays africains reste très élevé, souvent plus élevé qu'avec des pays non africains, et les principales économies du continent commercent encore entre elles sur la base de la clause de la nation la plus favorisée. Les réseaux internationaux d'infrastructures du continent, tels que le réseau autoroutier transafricain, comporte toujours des chaînons manquants, tandis que la connectivité aérienne reste concentrée sur un nombre limité de plateformes continentales, rendant les déplacements entre pays africains souvent longs et coûteux. Cette situation se traduit par la faiblesse des échanges intra-africains de marchandises, qui représentent environ 16 pourcent du commerce africain total, une part inférieure à celle du commerce intra-régional en Amérique du Sud et en Amérique centrale (17 pourcent), en Amérique du Nord (42 pourcent), dans l'Union européenne (62 pourcent) et en Asie (64 pourcent).

Bien que certaines des communautés économiques régionales du continent aient réalisé des avancées notables en matière d'intégration dans certains domaines, les progrès restent limités à bien des égards.

Pourquoi donc le rêve africain d'un continent intégré peine-t-il à se matérialiser malgré les cadres audacieux adoptés au niveau panafricain ? La réponse se trouve dans les difficultés de mise en œuvre, et notamment dans l'absence d'un mécanisme de suivi du programme d'intégration régionale de l'Afrique. Pour formuler les choses simplement, il n'existe pas de mécanisme officiel permettant d'identifier, de manière rationnelle et objective, les pays réalisant le plus de progrès en matière d'intégration régionale, les domaines dans lesquels certains pays prennent du retard, et les politiques et institutions qui s'avèrent les plus efficaces dans leurs efforts de promotion de l'intégration régionale en Afrique.

En 2013, la conférence conjointe des ministres de l'UA et de la CEA, la conférence des ministres de l'UA chargés de l'intégration et le conseil d'administration de la Banque africaine de développement (BAD) ont ainsi conjointement décidé que le continent avait besoin d'un tel mécanisme de suivi en matière d'intégration régionale. C'est la raison pour laquelle la Commission de l'UA, la BAD et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations unies ont développé l'Indice de l'intégration régionale en Afrique. Cet indice se veut un baromètre destiné aux gouvernements et au grand public, afin de leur permettre de contrôler la performance des pays et des CER en termes d'intégration régionale. Il mesure les progrès, identifie les goulets d'étranglement à éliminer et vise à éclairer les décisions politiques au niveau national, régional et continental en vue de bâtir une Afrique plus intégrée.

Présentation de l'indice de l'intégration régionale en Afrique

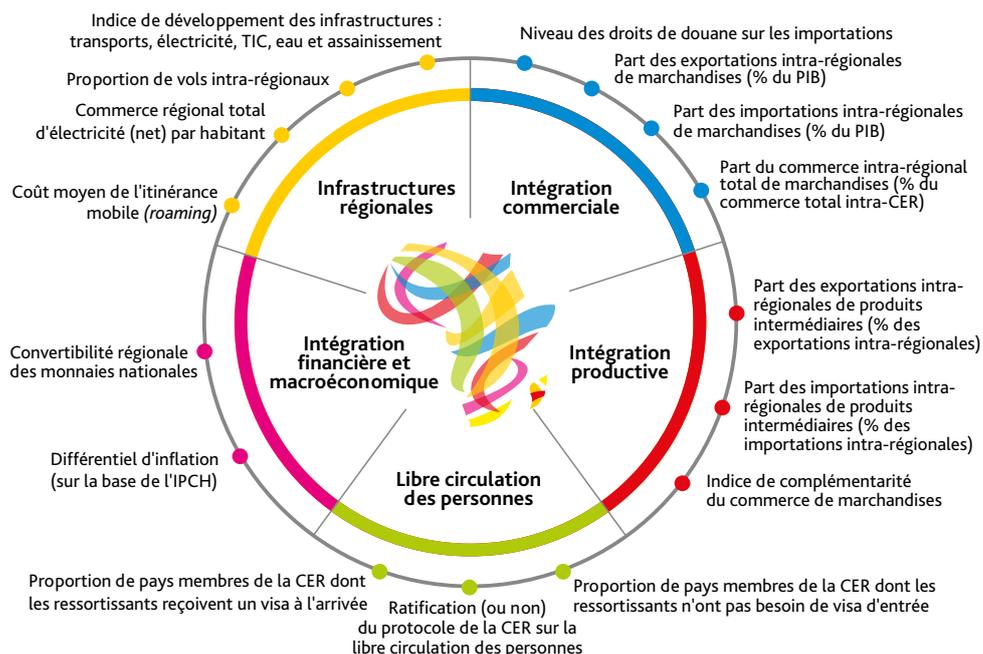
Cet indice a été mis au point sur la base de consultations avec les secrétariats de six des CER reconnues par l'UA, les 33 États membres de l'UA et des spécialistes de l'intégration régionale et de ses indicateurs de mesure au sein du monde universitaire et d'organisations internationales, en Afrique et au-delà, dont notamment AFRISTAT, l'UE, l'Organisation de coopération et de développement économique, la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, l'Université des Nations unies, la Banque mondiale, le Forum économique mondial et l'OMC. L'indice a également été présenté à la Septième conférence conjointe des ministres de l'UA et de la CAE, à la Septième conférence des ministres de l'Union africaine en charge de l'intégration, à la réunion du conseil d'administration de la BAD d'avril 2013 et à la Première session commune des comités de direction des instituts nationaux de statistique africains et de la Commission statistique pour l'Afrique en décembre 2014. Il reflète par conséquent les commentaires et suggestions de ces différentes institutions.

Sur la base de ces consultations, l'équipe de développement de l'indice au sein de la CUA, de la BAD et de la CEA a défini une méthodologie de calcul de l'indice, qui permet d'évaluer les progrès des pays africains dans la mise en œuvre de leurs engagements au titre des cadres d'intégration convenus au niveau panafricain, comme par exemple le Programme minimum d'intégration. Pour la première édition de l'indice, il a été décidé de se concentrer sur l'examen de l'intégration des États membres au sein de leurs CER respectives plutôt qu'au sein de l'ensemble du continent, et de ne classer les États membres qu'au sein de leurs CER d'appartenance^①.

Pourquoi donc le rêve africain d'un continent intégré peine-t-il à se matérialiser malgré les cadres audacieux adoptés au niveau panafricain ? La réponse se trouve dans les difficultés de mise en œuvre, et notamment dans l'absence d'un mécanisme de suivi.

La méthodologie définie à l'issue de ces consultations comprenait de multiples indicateurs couvrant sept dimensions d'analyse. Toutefois, en raison de l'absence de données pour bon nombre d'indicateurs, ce chiffre a été ramené à 16 indicateurs de base pour lesquels les données existantes couvrent au moins 80 pourcent des pays africains. Par voie de conséquence, deux dimensions (l'intégration sociale et culturelle et l'économie politique) ont été écartées de l'indice, qui couvre donc cinq dimensions : (1) l'intégration commerciale, (2) les infrastructures régionales, (3) l'intégration productive, (4) la libre circulation des personnes et (5) l'intégration financière et la convergence des politiques macroéconomiques. Le schéma ci-dessous (figure 1) présente la structure de l'indice et les indicateurs relevant de chacune de ces dimensions.

Figure 1 : Structure de l'Indice de l'intégration régionale en Afrique



Source : BAD, CUA et CAE, 2016.

L'équipe de développement de l'indice a ensuite collecté les données auprès des instituts nationaux de statistique, des CER et directement auprès des corridors, après avoir effectué des sessions de formation de leurs représentants en vue de s'assurer que les données collectées soient comparables d'un pays à l'autre. Le projet s'appuie également sur les données issues des publications et sites internet des instituts nationaux de statistique et des CER ainsi que des bases de données publiques internationales, dont notamment celles de l'Association des compagnies aériennes africaines, de la BAD, de la CEA, de l'Association du transport aérien international, du Centre du commerce international, de la CNUCED, de l'Energy Information Administration des États-Unis, COMTRADE (base de données du commerce des produits de base des Nations Unies) et la base de données des Perspectives économiques mondiales du FMI.

Principales observations

Les scores d'ensemble des huit CER se situent à moins de la moitié de l'échelle, montrant que des progrès significatifs restent à accomplir en matière d'intégration. L'examen de chaque dimension montre que c'est en matière d'intégration commerciale que l'Afrique semble avoir le plus avancé jusqu'à présent, suivie de la libre circulation des personnes. Les dimensions les moins avancées sont l'intégration productive suivie de l'intégration financière et la convergence des politiques macroéconomiques.

Au niveau des CER, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) affiche les meilleurs résultats, suivie par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La CAE affiche également des scores supérieurs à la moyenne sur toutes les dimensions de l'intégration régionale, à l'exception de l'intégration financière et macroéconomique.

Au niveau des pays, les principales économies africaines ne sont pas toujours les plus performantes en matière d'intégration régionale. Parmi les pays donnant l'exemple au sein de leurs CER respectives figurent le Cameroun, qui affiche la meilleure performance globale au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Côte d'Ivoire, meilleure performance au sein de la CEDEAO et de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Kenya, meilleure performance au sein du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la CAE et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et l'Afrique du Sud, meilleure performance au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Enfin, l'indice permet d'identifier certaines mesures susceptibles d'accélérer l'intégration régionale à un coût limité, en particulier en matière de libre circulation des personnes, pour laquelle la plupart des instruments juridiques conclus au niveau des CER n'ont pas encore été ratifiés par l'ensemble des États membres concernés. De la même manière, le citoyen africain moyen a encore besoin d'un visa pour se rendre dans 55 pourcent des autres pays du continent : les mesures de libéralisation des exigences de visa semblent donc être un moyen simple d'accélérer l'intégration régionale. Le Ghana, le Nigéria, le Rwanda et le Zimbabwe sont autant de pays qui ont récemment lancé des initiatives d'assouplissement de leur politique de visa pour les ressortissants des autres pays d'Afrique.

Les étapes suivantes

Les dispositifs de suivi tels que l'Indice de l'intégration régionale en Afrique sont réellement efficaces lorsqu'ils permettent de suivre les progrès dans le temps. C'est la raison pour laquelle cet indice ne sera pas un rapport ponctuel, mais une publication périodique des trois institutions concernées. Il facilitera également des analyses politiques plus poussées sur la base des données collectées pour sa réalisation, qui sont susceptibles de guider la mise en œuvre du programme d'intégration de l'Afrique. Sachant que le continent est en train de négocier la mise en place d'une zone de libre-échange continentale (ZLEC) susceptible de révolutionner l'intégration africaine, un mécanisme crédible de suivi est plus que jamais nécessaire afin de s'assurer que les dispositions convenues dans le cadre de la ZLEC sont effectivement mises en pratique.

Pour la préparation de la seconde édition de l'indice, les trois institutions chargées de son élaboration (la CUA, la BAD et la CEA) procéderont à un examen méthodologique approfondi, intégrant notamment les commentaires et suggestions des États membres et autres parties prenantes sur la première édition et les améliorations possibles de la méthodologie, qu'elles réviseront en conséquence. Les trois institutions ajouteront également un système de mesure de l'intégration des pays au sein du continent dans son ensemble, permettant ainsi une comparaison de la performance de chaque pays par rapport aux autres.

❶ BAD (Banque africaine de développement), CUA (Commission de l'Union africaine) et CEA (Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies), *Indice de l'intégration régionale en Afrique : rapport 2016*.



William Davis

Chargé d'affaires économiques,
Centre africain pour les
politiques commerciales (CAPC)
de la Commission économique
pour l'Afrique (CEA) des Nations
unies.

LE DERNIER MOT

Les ressources naturelles et l'économie bleue : deux moteurs pour le développement durable en Afrique

Cheikh Tidiane Dieye

Les ressources naturelles et l'économie bleue ne sont pas des sujets nouveaux pour le continent africain. Mais comment en tirer le meilleur parti pour soutenir le développement durable en Afrique ?

En septembre 2015, la communauté internationale a identifié et adopté 17 objectifs ambitieux dont la réalisation devrait, en théorie, concourir à éradiquer la pauvreté dans le monde et créer les conditions d'un développement juste et soutenable pour tous. À la différence des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ces Objectifs de développement durable (ODD) sont de portée globale et couvrent, au Nord comme au Sud, l'ensemble des aspects du développement tels qu'ils se manifestent dans les sociétés humaines.

L'ambition est noble, et on ne peut manquer de remarquer l'effort consenti pour tirer les meilleures leçons de la mise en œuvre des OMD. En affinant les cibles et les indicateurs de résultats, on a peut-être voulu sortir des projections floues et des objectifs génériques pour se donner les moyens de suivre les réalisations et mesurer les impacts concrets des projets mis en œuvre sur la vie des populations. Cependant, en dépit de ces efforts, le basculement théorique des OMD aux ODD n'apportera rien à la marche des nations s'il n'est pas adossé à des facteurs pertinents et des secteurs à fort potentiel pouvant, par leur transformation, impacter positivement et durablement les conditions de vie des peuples, surtout ceux se trouvant dans les endroits les plus déshérités de la terre.

S'il y a un consensus sur lequel tous les spécialistes du développement s'accordent, c'est bien celui qui affirme l'inefficience des stratégies de développement mises en œuvre jusqu'ici au Nord comme au Sud. Au Nord, ces stratégies ont favorisé un développement basé sur une forte accumulation de capital physique et financier, au prix d'une dégradation et d'un épuisement excessifs du capital naturel. Au Sud, elles ont engendré une dégradation continue de l'environnement et des conditions de vie des plus démunis au moment où une minorité s'enrichit.

De nombreux secteurs d'activités seront mis en branle pour être les catalyseurs du progrès et des transformations économiques et sociales dans le cadre des ODD. Tous auront une importance plus ou moins grande dans la réalisation des objectifs. Je voudrais pour ma part mettre l'accent sur deux domaines qui, ensemble, peuvent offrir aux pays en développement, notamment ceux d'Afrique, de remarquables atouts pour accélérer leur transformation structurelle. Il s'agit des ressources naturelles et de l'économie bleue.

Ces secteurs pourraient offrir à l'Afrique de formidables opportunités de production, de transformation et d'échanges de biens et services si les pays du continent arrivaient à sortir du paradigme économique qui les a jusqu'ici maintenus en amont des systèmes productifs et en marge des systèmes commerciaux mondiaux. Tenant compte des importantes richesses disponibles dans ces secteurs, l'enjeu pour les pays africains serait de mettre en place les mécanismes de la gestion durable de ces ressources, ainsi que de leur transformation et leur exploitation avec des procédés économiques et technologiques innovants et respectueux des impératifs écologiques.

Tirer meilleur parti des ressources naturelles

Analysons tout d'abord le potentiel des ressources naturelles. Sans chercher à enjoliver plus que de raison ce secteur d'activité, il est raisonnable d'affirmer que les richesses de l'Afrique dans le domaine des ressources naturelles sont à nulles autres pareille. En raisonnant dans un sens purement pragmatique, on peut mettre en avant un argument simple. Si les pays industrialisés et les pays émergents peuvent venir jusqu'en Afrique pour trouver une partie importante des ressources naturelles qui soutiennent leur croissance et leur transformation structurelle, il ne doit pas être difficile pour les pays africains de valoriser sur place des ressources naturelles souvent à portée de main.

Les ressources naturelles constituent la base de la croissance et des progrès économiques notés en Afrique depuis le début des années 2000. En 2011 par exemple, alors que les matières premières et les produits semi-transformés représentaient 14 pourcent des produits d'exportation pour la Chine, 40 pourcent pour l'Inde et 60 pourcent pour le Brésil, cette proportion s'élevait à 80 pourcent pour l'Afrique. À cela s'ajoute le fait que près de 35 pourcent de la croissance africaine depuis 2000 est liée aux produits agricoles, au bois, aux métaux, aux minéraux et aux hydrocarbures. Le continent africain «possède 30 pourcent des réserves minérales de la planète, 8 pourcent des réserves de gaz naturel, 12 pourcent des réserves pétrolières, 40 pourcent de l'or et 80 à 90 pourcent du chrome et du platine au niveau mondial. C'est en Afrique que l'on trouve les plus grandes réserves de cobalt, de diamant, de platine et d'uranium»¹. De plus, 60 pourcent des terres arables non exploitées et 10 pourcent des sources d'eau douce renouvelables se trouvent en Afrique².

Toutes ces ressources devraient, selon les spécialistes, faciliter la transformation structurelle de l'Afrique. Mais cette transformation devrait reposer sur des options et des choix clairs de la part des États, que ce soit en matière de politique de développement en général ou dans les différentes politiques sectorielles en particulier, notamment les politiques commerciale, industrielle, agricole, énergétique, et environnementale.

Ces choix devront être conjugués avec au moins trois impératifs : le développement de chaînes de valeurs issues des ressources naturelles et la promotion d'une croissance industrielle verte; le développement d'une stratégie énergétique basée sur une utilisation massive des énergies renouvelables (éolienne, solaire, biomasse, etc.) pour renforcer la production industrielle; et le développement de nouvelles méthodes de production qui réduisent la pollution de l'eau et l'érosion des sols, optimisent l'utilisation des intrants organiques et assurent une productivité élevée et des meilleurs revenus aux agriculteurs africains, notamment aux exploitations familiales³.

L'économie bleue, une source de richesses peu exploitée

Comme pour les ressources naturelles, l'Afrique doit aussi se donner les moyens d'exploiter pleinement le potentiel de l'économie bleue, car dans ce domaine aussi, le potentiel du continent est remarquable. Dans un rapport publié en 2016 et consacré à l'économie bleue en Afrique, la CEA nous rappelle que 38 des 54 pays africains sont des États côtiers. Plus de 90 pourcent des importations et des exportations africaines transitent par la mer, et plusieurs des corridors commerciaux les plus stratégiques de la planète sont situés en Afrique, renforçant le poids géopolitique du continent⁴.

L'économie bleue couvre un large spectre d'activités, dont la pêche, l'aquaculture, le tourisme, les transports, la construction navale, l'énergie, la bioprospection et toutes les filières du secteur minier sous-marin. Le secteur d'activité couvre les étendues d'eau et les rives, qu'il s'agisse des océans et des mers, des côtes, des lacs, des cours d'eau et des nappes souterraines. On estime à plus de 13 millions de kilomètres carrés les eaux sous juridiction des pays africains. Les pays africains tirent déjà d'importantes richesses de ces activités. La pêche, par exemple, représente pour de nombreux États et communautés locales – au total plus de dix millions d'africains – l'une des principales activités génératrices de revenus directs et fournit une contribution inestimable à l'atteinte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'enjeu pour le continent africain est tel que l'économie bleue est retenue dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine comme étant l'un des moteurs de la transformation structurelle du continent. De plus en plus de pays abordent le concept dans leurs documents nationaux de stratégie d'émergence ou de développement. Il convient cependant de noter que si le développement de ces secteurs est resté très lent, en dépit des efforts consentis dans le passé, c'est en partie à cause du fait que le modèle préconisé n'a pas été le plus adapté aux besoins identifiés et aux objectifs poursuivis.

En général, les États élaborent leurs stratégies sectorielles dans des cadres nationaux fragmentés et cloisonnés, en ne tenant compte ni de la nécessaire articulation entre secteurs, ni des avantages de la mutualisation avec leurs voisins dans le cadre de stratégies régionales. Par exemple, lorsqu'on élabore une stratégie de développement de la pêche sans l'articuler au transport maritime, à l'aquaculture, à la construction navale, à l'énergie et au tourisme, entre autres, on rate de nombreuses opportunités qui pourraient naître des synergies entre ces secteurs. Parmi les avantages qui peuvent découler d'une approche intégrée dans ce domaine figure le développement et la modernisation concomitants des infrastructures maritimes et portuaires, de la logistique et des transports.

Les ressources naturelles et l'économie bleue ne sont pas des sujets nouveaux pour le continent africain. L'ensemble des secteurs et domaines qui s'y rapportent sont déjà au cœur des stratégies de développement et ont donné lieu à des politiques de gestion et d'exploitation. La plupart des observateurs reconnaissent cependant qu'ils n'ont pas encore libéré tout leur potentiel à cause, d'une part, de la faiblesse des connaissances et des savoirs générés sur ces secteurs, et d'autre part, du maintien du modèle économique qui sous-tend leur exploitation.

Les pays africains ont toujours exploité leurs océans et leurs forêts. Mais les produits issus de cette exploitation ont toujours été exportés sur les marchés mondiaux à l'état brut, ce qui a empêché le développement de chaînes de valeurs et la création de richesses. C'est donc ce paradigme dépassé qu'il faudra changer afin de déclencher une spirale vertueuse de transformation grâce à de nouvelles méthodes de gestion, de production, de commercialisation et de consommation des richesses du ciel, du sol, du sous-sol, des mers et des forêts. C'est à ce prix seulement que le développement durable sera, plus qu'un concept, une réalité vécue au quotidien par les populations africaines.

-
- ❶ Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), « Gestion du capital naturel aux fins du développement durable et de la lutte contre la pauvreté », Note du secrétariat à l'occasion de la 15ème session de la CMAE, 2015.
 - ❷ Carlos Lopes, « Comment les ressources naturelles de l'Afrique peuvent-elles être le moteur d'une révolution industrielle? », Billet de blog, 2013.
 - ❸ Gueye, Mustafa Kamal, « Quel avenir pour l'économie verte après Rio+20 ? », *Passerelles* 13 (2), juillet 2012.
 - ❹ Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), « L'économie bleue en Afrique: guide pratique », 2016.



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur exécutif, Centre
africain pour le commerce,
l'intégration et le développement
(Enda Cacid).

Salle de presse

Visitez <http://fr.ictsd.org> et suivez les actualités sur le commerce et le développement durable en Afrique.

La Nouvelle banque de développement au cœur du sommet des BRICS

Le huitième sommet annuel des pays BRICS a eu lieu les 15 et 16 octobre, réunissant les dirigeants du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud à Goa, sous la présidence de l'Inde, pour des discussions couvrant un large éventail de sujets, dont notamment la coopération commerciale et les récents progrès de la Nouvelle banque de développement (NBD) du groupe.

La NBD, dont le siège est situé à Shanghai, a été saluée par les dirigeants comme un forum clé de coopération au sein des BRICS. S'exprimant dans le cadre du sommet, le président brésilien Michel Temer a déclaré que l'avenir du bloc et celui de la banque, la « facette la plus visible des BRICS », étaient intimement liés.

« Notre performance en tant que groupe – et notre capacité à innover au sein du système international – seront évalués sur la base du fonctionnement de cette institution », a-t-il indiqué.

L'APE entre l'UE et les pays d'Afrique australe entre en vigueur

Un Accord de partenariat économique (APE) attendu de longue date entre l'UE et certains pays d'Afrique australe est entré en vigueur à titre provisoire, ont confirmé certains responsables officiels le lundi 10 octobre. Cet APE a été signé en juin entre l'UE et six États membres de la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) : l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland.

L'APE garantira un accès immédiat en franchise de droits et sans contingent au marché européen pour les exportations en provenance des pays africains concernés (sauf pour l'Afrique du Sud). En retour, les pays de la SADC concernés élimineront ou réduiront leurs droits de douanes sur 86 pourcent des importations en provenance de l'UE, certains articles sensibles conservant les droits actuels (sauf pour le Mozambique, 74 pourcent).

ZLEC : une 3^{ème} session de négociations sans avancées majeures

Les négociateurs africains ont poursuivi leurs discussions en vue de la création d'une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) dans le cadre de la troisième réunion du Forum de négociation de la ZLEC (FN-ZLEC). À l'instar des précédentes sessions, ils ont principalement couvert des aspects préparatoires et procéduraux.

S'appuyant sur ses pourparlers antérieurs ainsi que sur les travaux préparatoires d'un Groupe de travail continental sur la ZLEC, la réunion de la semaine dernière a permis d'aboutir à un accord sur les termes de référence pour une série de groupes de travail techniques couvrant divers sujets.

Cette troisième session du FN-ZLEC a également examiné la question des modalités de négociation de la ZLEC sur le commerce des biens et celui des services. Les discussions se sont poursuivies sur la base des travaux antérieurs réalisés dans le cadre de la seconde réunion du forum de négociation.

Azevêdo appelle à davantage d'engagement en vue de la MC11

Le directeur général de l'OMC, Roberto Azevêdo, a exhorté cette semaine les membres de l'organisation à s'impliquer davantage dans les travaux de définition des résultats possibles de la onzième Conférence ministérielle (MC11), qui se déroulera fin 2017 à Buenos Aires, la capitale argentine. « C'est le moment de vous assurer que vos priorités et vos préoccupations soient prises en compte, de vous assurer qu'elles soient discutées », a déclaré M. Azevêdo dans le cadre d'une réunion du Conseil général de l'organisation.

Lors d'une réunion informelle des « chefs de délégation » au début du mois d'octobre, certains membres de l'OMC ont également appelé à intensifier les efforts de négociation pour mieux préparer le chemin en direction de Buenos Aires par rapport à la dernière conférence ministérielle de Nairobi en 2015.

Publications et ressources



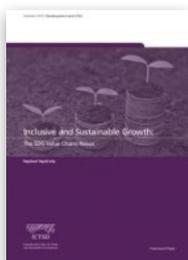
Le commerce, la sécurité alimentaire, et le Programme 2030 – ICTSD – Octobre 2016

Cette étude s'inscrit dans une série de publications qui tente d'examiner le rôle que le commerce et la politique commerciale peuvent jouer dans la réalisation du Programme 2030 et de ses objectifs de développement durable (ODD). Elle cherche à démontrer pour quelles raisons les politiques relatives au commerce et aux marchés sont d'une grande importance dans les efforts visant à atteindre les ODD relatifs à la malnutrition et à la sécurité alimentaire, tout en formulant certaines options pour les gouvernements qui cherchent à mettre en place des mesures pour réaliser ces objectifs. <http://bit.ly/2eoSBuD>



Mesures de politique commerciale prioritaires pour réaliser le Programme 2030 et améliorer les moyens de subsistance en Afrique – ICTSD – Septembre 2016

Cette étude s'inscrit dans une série de publications qui tente d'examiner le rôle que le commerce et la politique commerciale peuvent jouer dans la réalisation du Programme 2030 et de ses objectifs de développement durable. Elle se focalise sur la réduction de la pauvreté en Afrique et tente d'identifier de quelle manière les politiques relatives au commerce, y compris en matière d'intégration régionale, peuvent contribuer à élever les niveaux de vie sur le continent. <http://bit.ly/2dygnAU>



Une croissance inclusive et durable : L'interface entre ODD et chaînes de valeurs (en anglais) – ICTSD – Septembre 2016

Cette étude constitue la première partie d'une série de publications consacrée aux chaînes de valeurs mondiales (CVM) préparée par ICTSD. Elle fournit un cadre analytique visant à stimuler la production de données et de recherches pertinentes en termes de politiques publiques, dans l'optique de soutenir la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) dans le cadre d'une croissance mue par les chaînes de valeur. L'étude examine les dynamiques qui régissent les CVM et explore les liens entre ces dynamiques et les ODD. <http://bit.ly/2cye2Gy>



Politiques commerciales et développement durable dans le contexte des chaînes de valeur mondiales (en anglais) – ICTSD – Septembre 2016

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle série de publications consacrée aux chaînes de valeurs mondiales (CVM) préparée par ICTSD. Elle souligne que l'expansion et la sophistication croissante des CVM a créé une nouvelle interface liant l'investissement, les services et la technologie. L'étude tente d'identifier les types de politiques commerciales qui sont les plus pertinents dans l'optique de soutenir l'intégration des pays aux CVM, faciliter la modernisation industrielle de ces pays au sein des CVM, et promouvoir le développement durable par ce biais. <http://bit.ly/2d54La0>



Services et développement durable : Une approche conceptuelle (en anglais) – ICTSD – Septembre 2016

Cette étude constitue la première partie d'une série de publications consacrée aux services et aux objectifs de développement durable (ODD) préparée par ICTSD. Elle fournit un cadre conceptuel qui identifie par quels biais les services peuvent avoir un impact sur les ODD. Ce cadre conceptuel est également complété par un ensemble de critères, accompagné d'indicateurs, visant à guider les décideurs dans leurs choix afin de donner la priorité à des changements de politiques améliorant la compétitivité dans certains secteurs de services particuliers. <http://bit.ly/2cLUb6s>

BRIDGES AFRICA

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

BRIDGES

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

BIORES

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

PUENTES

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

PONTES

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

МОСТЫ

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

桥

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

PASSERELLES

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



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

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

ENDA Cacid

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

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

DFID - UK Department for International Development

SIDA - The Swedish International Development Cooperation Agency

DGIS - Netherlands Directorate-General of Development Cooperation

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Ministry for Foreign Affairs, Finland

Ministry of Foreign Affairs, Norway

L'Organisation Internationale de la Francophonie

Department of Foreign Affairs and Trade, Australia

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

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

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



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

Prix : €10.00
ISSN 1996-919

