

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

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

VOLUME 17, NUMÉRO 4 – JUIN 2016



Exploiter le potentiel du secteur des services en Afrique

SERVICES

Le rôle du secteur des services dans la transformation économique de l'Afrique

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE

Comment s'assurer que la ZLEC produise des résultats tangibles dans le domaine des services?

AIDE POUR LE COMMERCE

Adapter les initiatives d'aide pour le commerce au contexte des services



International Centre for Trade
and Sustainable Development



PASSERELLES

VOLUME 17, NUMÉRO 4 – JUIN 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

ÉDITEUR

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

SERVICES

- 4 **Libérer le potentiel des services pour la transformation structurelle de l'Afrique**
Bineswaree Bolaky

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE

- 9 **Négociations de la ZLEC sur les services : comment parvenir à un accord d'ici 2017 ?**
Viola Sawere et David Ndolo

SERVICES

- 14 **Les PME du secteur des services, un nouveau moteur de croissance pour les PMA africains ?**
Sonja Grater, Ali Parry et Wilma Viviers

AIDE POUR LE COMMERCE

- 18 **Adapter l'aide pour le commerce à l'économie des services**
Dan Lui

LE DERNIER MOT

- 24 **Quelle approche pour les négociations sur les services dans les Accords de partenariat économique ?**
Cheikh Tidiane Dieye

- 27 **Salle de presse**

- 28 **Publications et ressources**

Exploiter le potentiel du secteur des services en Afrique



À l'heure où les pays africains déploient d'importants efforts pour mettre en route la transformation structurelle de leurs économies, c'est-à-dire leur réorientation vers des activités économiques à plus forte valeur ajoutée, le secteur des services pourrait jouer un rôle crucial. L'importance économique des services s'est fortement accrue en Afrique au cours des dernières décennies, que ce soit en termes de croissance, d'emploi ou de commerce. Le secteur domine désormais l'économie de nombreux pays africains, et à l'échelle continentale, il contribue pour moitié à la production économique totale.

Malgré ce dynamisme, l'Afrique continue d'occuper une place marginale dans le commerce mondial des services, avec à peine plus de 2 pourcent des exportations totales. Les services africains ne comportent que peu de valeur ajoutée, sont principalement non exportables, et ne génèrent pas assez de synergies avec les autres secteurs. En particulier, la fourniture de services reste très faible dans certains sous-secteurs clés, comme les services d'infrastructure, qui pourraient bénéficier à l'économie entière et accélérer le développement africain.

Dans ce contexte, quelle serait la meilleure stratégie pour exploiter le pouvoir transformateur du secteur des services, afin qu'il devienne un moteur de transformation économique et de développement durable en Afrique ? La Zone de libre-échange continentale (ZLEC) pourrait-elle contribuer à réaliser cet objectif ? Comment garantir que les acteurs économiques africains, y compris les plus petits, soient en mesure de saisir les opportunités offertes par le secteur ? Ce sont là certaines des questions abordées dans ce numéro.

Dans le premier article, Bineswaree Bolaky s'intéresse au rôle clé que le secteur des services peut jouer en soutenant la transformation structurelle en Afrique. Son analyse met en évidence l'importance de forger des complémentarités entre les services et le reste de l'économie, en particulier à travers la fourniture de services d'infrastructures.

Une autre contribution explore la question suivante : comment les négociations de la ZLEC pourraient-elles encourager l'épanouissement du secteur des services ? Selon ses auteurs, Viola Sawere et David Ndolo, la participation du secteur privé et le développement de disciplines et régulations favorables à la concurrence constituent deux aspects essentiels.

Ce numéro comprend également deux articles qui adoptent un angle plus spécifique pour aborder la question de l'interface entre services et développement. Alors que Sonja Grater, Ali Parry et Wilma Viviers tentent d'identifier les conditions qui permettraient aux PME du secteur des services de devenir des vecteurs de création d'emploi et de croissance inclusive, Dan Lui explore les voies possibles pour adapter les stratégies d'aide pour le commerce au contexte des services.

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](#) !

SERVICES

Libérer le potentiel des services pour la transformation structurelle de l'Afrique

Bineswaree Bolaky

Pour que l'Afrique puisse tirer pleinement parti des avantages du développement, les services doivent jouer un rôle accru dans sa transformation structurelle et ses processus de croissance économique. Il lui faudra pour cela surmonter certaines difficultés sous-jacentes relatives à la réglementation des services d'infrastructure.

Les services ont un rôle fondamental à jouer dans le contexte de la stratégie de développement de l'Afrique, que celle-ci se fonde sur l'exploitation des ressources naturelles ou sur des industries légères et des industries manufacturières à forte intensité de main d'œuvre. Dans l'un ou l'autre cas, il sera essentiel de savoir comment exploiter encore plus le potentiel des services en Afrique.

Le continent exploite déjà certaines des opportunités offertes par le secteur des services. Quelques pays africains ont ainsi réussi à développer leurs industries de services à un niveau régional. Quelques exemples notoires en sont les services financiers et bancaires de Maurice et du Nigeria, l'industrie du transport aérien de passagers et de marchandises en Éthiopie et en Afrique du Sud, le secteur des services d'éducation en Ouganda et au Ghana, les services de télécommunication en Égypte et l'industrie des services portuaires à Djibouti et au Kenya.

D'importantes difficultés restent toutefois à surmonter, en particulier dans la mesure où l'Afrique doit passer d'une croissance tirée par la consommation à des sources de croissance plus durables dans le cadre d'une transformation structurelle. L'une de ces difficultés consiste à développer le potentiel commercial du secteur africain des services. En 2012, l'Afrique ne représentait que 2,2 pourcent du total des exportations mondiales de services, contre 3,6 pourcent pour l'Amérique en développement et 24,3 pourcent pour l'Asie en développement. En ce qui concerne les importations de services, la part de l'Afrique était de 4 pourcent du total mondial, contre 5,2 pourcent pour l'Amérique en développement et 27,9 pourcent pour l'Asie en développement. Onze pays africains seulement ont constamment été exportateurs nets de services depuis 2005 (Cap Vert, Djibouti, Égypte, Érythrée, Kenya, Maurice, Maroc, Namibie, Seychelles, Tunisie et Tanzanie). À l'exception de Djibouti et du Kenya, ces pays sont principalement exportateurs de services de voyage. Les services africains restent dans une large mesure non-exportables et ne comportent que peu de valeur ajoutée.

Une autre difficulté réside dans l'importance du secteur informel, qui constitue une caractéristique notable du secteur des services en Afrique et des économies africaines dans leur ensemble. Le secteur informel en Afrique représente de 50 à 80 pourcent du PIB, 60 à 80 pourcent du total des emplois et près de 90 pourcent des créations d'emplois. Certains des secteurs de services à très forte croissance dans les pays d'Afrique de l'Ouest (commerce de gros et de détail, restauration et transports) sont dominés par des entreprises informelles. Les services africains sont largement informels et dominés par de petits acteurs économiques.

Malgré ces difficultés, le secteur des services en Afrique a récemment connu une forte croissance. Sur la période 2009-2012, il a progressé deux fois plus vite que la moyenne mondiale (au rythme de 4,6 pourcent). Cette croissance a été particulièrement forte en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest. Le continent doit toutefois réduire sa dépendance à l'égard des services non-exportables de subsistance pour développer des services générant davantage de valeur ajoutée et pouvant servir de catalyseur à la transformation structurelle de l'Afrique. La question clé en matière de politique est donc la suivante : *comment faire en sorte que cette croissance fondée sur les services se traduise*

par une transformation structurelle, des emplois durables et un développement inclusif pour l'Afrique?

Les services en tant que moteur de la transformation structurelle de l'Afrique

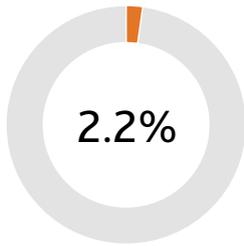
En tant que secteur prédominant dans de nombreuses économies africaines, le secteur des services doit soutenir le processus de transformation structurelle, c'est-à-dire le passage d'activités à faible productivité à des activités à forte productivité, avec une diminution de la part de l'agriculture dans la production et l'emploi et un accroissement de la part des activités manufacturières et des services modernes. Quelques sous-secteurs de services dynamiques offrent un potentiel de soutien de cette transformation structurelle qui reste à exploiter. Par exemple, les services de logistique et de distribution pourraient être extrêmement profitables à l'agriculture (y compris les industries agroalimentaires et le commerce des denrées alimentaires) et au secteur manufacturier en Afrique. Les décideurs africains doivent donc encourager la fourniture de services plus sophistiqués, se caractérisant par une plus grande valeur ajoutée et offrant des possibilités de transfert de technologie et d'interaction avec les autres secteurs de l'économie. Une telle approche doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale visant à encourager la transformation structurelle des économies africaines.

Jusqu'à présent, les progrès en ce sens restent limités sur le continent. De nombreux pays africains sont passés d'une économie agricole à une économie de services essentiellement non-exportables, sans connaître un développement de leur secteur manufacturier s'accompagnant d'une amélioration sensible de la productivité, d'une création d'emplois formels, du développement d'exportations de biens davantage transformés et d'une diffusion de la technologie dans l'ensemble de l'économie. Pendant les périodes 2001–2004 et 2009–2012, 30 des 45 pays où la part des services dans la production a augmenté ont vu leur secteur manufacturier se contracter. Cela donne à penser que les complémentarités entre les deux secteurs n'ont pas encore été développées et pleinement exploitées. Accroître les complémentarités, c'est-à-dire renforcer les relations de production et de demande entre les services, les industries manufacturières et l'agriculture, reste un objectif nécessaire à l'échelle du continent. Le secteur des services a un rôle essentiel à jouer dans le développement industriel et manufacturier des pays africains, ainsi que pour stimuler la productivité agricole.

Le secteur des services a un rôle essentiel à jouer dans le développement industriel et manufacturier des pays africains, ainsi que pour stimuler la productivité agricole.

Les services jouent en effet un rôle crucial dans de nombreuses chaînes ou filières de production et de vente. Il existe d'importants liens intrants-extrants entre les activités manufacturières et les services. Dans le cas de l'Afrique du Sud, il a été estimé, dans une étude, que 25,3 pourcent des facteurs intermédiaires dans le secteur manufacturier provenaient des services (dont l'essentiel sont des services commerciaux et financiers) et 24,7 pourcent des facteurs intermédiaires pour les services venaient des activités manufacturières (Tregenna, 2007). Si l'on exclut les facteurs intermédiaires importés, 31,4 pourcent de l'ensemble des facteurs intermédiaires d'origine locale utilisés dans le secteur manufacturier provenaient du secteur des services et 18,6 pourcent de l'ensemble des facteurs intermédiaires de source locale utilisés dans les services venaient du secteur manufacturier. Les pays africains doivent certes s'efforcer de développer leur secteur manufacturier, mais ils doivent aussi avoir pour objectif d'accroître la compétitivité de leur secteur national des services

Certains secteurs de services sont également considérés comme indispensables à l'activité économique et ont un impact direct sur les facteurs de transformation structurelle.



En 2012, l'Afrique ne représentait que 2,2 pourcent du total des exportations mondiales de services, contre 3,6 pourcent pour l'Amérique en développement et 24,3 pourcent pour l'Asie en développement.

Les services d'infrastructure (transports, télécommunications, eau, énergie, services financiers), en particulier, sont d'une importance critique pour le développement économique dans le cadre de cette transformation structurelle. Ils peuvent aider à remédier au déficit d'infrastructures matérielles de l'Afrique et à la faiblesse du développement manufacturier afin de favoriser une croissance inclusive. Les services d'infrastructure donnent également accès à des services de base (électricité, gaz, eau potable) qui seront indispensables à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) d'ici 2030. Enfin, les services d'infrastructure sont essentiels au développement d'autres secteurs de services, dont le tourisme, la distribution (de gros et de détail), les services de technologies de l'information et de la communication (TIC), et les services de délocalisation de systèmes de gestion. Leur contribution à la transformation structurelle et au développement économique et social de l'Afrique passe par un environnement institutionnel et réglementaire favorable.

L'article posait initialement la question suivante : *comment faire en sorte que cette croissance fondée sur les services se traduise par une transformation structurelle, des emplois durables et un développement inclusif pour l'Afrique ?* La réponse passe en partie par une amélioration de la fourniture des services d'infrastructure en Afrique à travers une réglementation plus efficace du secteur. Les services d'infrastructure fournis restent insuffisants et leur coût est élevé. Bon nombre d'échecs et de dysfonctionnements rencontrés par le secteur pourraient être résolus par des réformes réglementaires dans les pays africains.

Le rôle crucial des services d'infrastructure

L'insuffisance des services d'infrastructure reste un obstacle majeur à la réalisation du plein potentiel de croissance économique transformatrice en Afrique. Le continent doit accroître ses investissements d'infrastructure, notamment dans divers sous-secteurs de services, pour atteindre ses objectifs de développement en matière de transformation structurelle et de diversification économique. Remédier à cette situation exigera un vaste programme d'investissement, estimé à 93 milliards US\$ par an. Une amélioration des infrastructures et de la fourniture de services, tels que les services financiers, pourrait contribuer à la croissance du secteur manufacturier en Afrique, secteur où la compétitivité des entreprises africaines est faible. La structure des coûts des entreprises, et notamment l'écart entre coûts directs et coûts indirects de production, pèsent sur la compétitivité des industries manufacturières africaines. Une étude montre que le très faible niveau global de rentabilité des entreprises africaines, par rapport à ce que l'on observe ailleurs, tient à des coûts indirects élevés (Eifert et al. 2008). Les entreprises des autres régions en développement, qui affichent de meilleurs résultats, ont des coûts indirects qui représentent moins de 15 pourcent des coûts totaux, tandis que dans les pays africains pauvres, la proportion est de 20 à 30 pourcent, souvent plus que les coûts de main d'œuvre. On peut voir qu'une part considérable des coûts indirects des entreprises africaines correspond à des coûts liés aux infrastructures et aux services publics – énergie, transports, communications, eau, sécurité –, dont les carences obèrent considérablement la compétitivité internationale des producteurs africains d'articles manufacturés.

Le potentiel de croissance économique transformative de l'Afrique est particulièrement bridé par l'état des services d'infrastructure. Les services d'infrastructure étant généralement tributaires de réseaux monopolistiques (publics ou privés, locaux et/ou nationaux), la réglementation économique du secteur est importante et doit se soucier des questions de concurrence (asymétries de l'information et abus de position) et des intérêts des consommateurs (accès universel, coût abordable et qualité). À la faveur de l'intégration croissante des systèmes d'infrastructure dans le cadre d'initiatives panafricaines (par exemple, le Programme de développement de l'infrastructure en Afrique) et de marchés communs de l'électricité, une réglementation régionale efficace est nécessaire pour tirer parti dans une large mesure des économies d'échelle et des ressources partagées.

Comme indiqué, la réglementation des services d'infrastructure joue également un rôle essentiel en garantissant l'accès pour un coût abordable à des services de qualité, qui sont des éléments intimement liés. Le type de réglementation importe : une entreprise

risque d'être moins incitée à apporter des améliorations en matière de qualité, d'accès et d'efficacité si la réglementation porte seulement sur les intrants ou les procédés et non pas sur les produits ou les résultats. Si un pays décide d'ouvrir ce secteur, le calendrier de privatisation et la mise en place d'institutions de réglementation jouent aussi un rôle important, car l'instauration d'un cadre institutionnel favorisant la concurrence et garantissant l'accès pour un coût abordable à des services de qualité, préalablement à la privatisation des services d'infrastructure, est corrélée à une hausse de l'investissement et à un élargissement de l'offre de services.

Un consensus se dégage de plus en plus sur les principales caractéristiques d'un cadre réglementaire moderne et de l'organisme chargé de sa mise en œuvre. Les principales caractéristiques d'une réglementation efficace des entreprises d'utilité publique privatisées sont la cohérence, l'indépendance, la responsabilité, la prévisibilité, la transparence et la capacité, parallèlement à l'accessibilité, à l'abordabilité, à la propriété et au contrôle de qualité. La cohérence suppose que les lois sur lesquelles repose la réglementation soient concordantes et établissent clairement les responsabilités entre les organismes municipaux et nationaux de réglementation. La prévisibilité fait référence à la stabilité globale du processus de prise de décisions dans le cadre réglementaire, la confiance dans le processus de prise de décisions d'un organe de réglementation étant importante aux yeux des investisseurs à long terme dans les activités de réseau. La capacité a trait à la qualité des ressources humaines dont dispose l'autorité et au caractère adéquat des effectifs. Les organes de réglementation devraient être renforcés, autorisés à fonctionner de manière indépendante et adaptés aux besoins particuliers de chaque État. Il est également important de minimiser l'interférence de l'État dans les décisions réglementaires.

L'Afrique mal classée en termes d'indépendance réglementaire

La plupart des États africains affichent un faible degré d'indépendance de leurs autorités de réglementation dans l'ensemble des secteurs et les modèles internationaux traditionnels de réglementation des infrastructures ne sont pas régulièrement appliqués en Afrique. La plupart des organismes africains de réglementation sont peu développés, disposent de budgets modestes (allant de moins de 300 000 dollars à environ 3 millions de dollars pour l'électricité) et manquent souvent de personnel qualifié. En outre, les effectifs varient grandement, allant de 1 à 2 employés à plus de 30. Il est donc d'autant plus nécessaire de posséder des autorités réglementaires indépendantes qui soient autonomes, mais qui soient aussi appuyées par le pouvoir politique pour remplir leur rôle. Dans certains cas, les organes nationaux doivent être soutenus au moyen de partenariats et d'une collaboration avec les organismes régionaux et panafricains de réglementation qui sont créés. La tâche des organes nationaux pourrait s'en trouver facilitée, car ceux-ci pourraient faire appel aux organismes régionaux pour contrebalancer les pressions politiques internes en matière de gouvernance réglementaire. Il pourrait aussi s'avérer nécessaire de dissocier les fonctions de supervision (par exemple, en matière de concurrence) des fonctions de réglementation (par exemple, en matière de prix et de service universel) afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts.

L'harmonisation des normes et systèmes nationaux est une question essentielle car elle permet le raccordement et la coordination des réseaux nationaux d'infrastructure.

Afin d'obtenir de meilleurs résultats, les pays africains doivent aussi s'employer à renforcer les capacités des organismes de réglementation dans le domaine des ressources humaines, en bénéficiant éventuellement d'une aide au niveau régional dans le cadre de programmes communs de formation, d'accords de jumelage et de mécanismes de partage de l'information destinés à mieux diffuser les meilleures pratiques et à comparer les résultats obtenus par les réglementations.

La réglementation internationale, qu'elle s'inscrive au niveau d'une communauté économique régionale ou dans un cadre plus large, revêt également une importance particulière. Dans ce contexte, l'harmonisation des normes et systèmes nationaux est une question essentielle car elle permet le raccordement et la coordination des réseaux nationaux d'infrastructure. Elle joue un rôle clé dans le commerce international des services d'infrastructure aux niveaux régional et mondial. Les engagements pris dans les accords commerciaux régionaux peuvent également favoriser un processus de réforme de la réglementation nationale selon les modalités suivantes : en élargissant la concurrence aux exploitants étrangers sur les marchés de services, ce qui pourrait déboucher sur la hausse de la production et la création d'emplois dans le secteur (comme dans les télécommunications) ; en s'engageant à ouvrir les services, ce qui peut renforcer la crédibilité des réformes intérieures, les engagements régionaux permettant d'indemniser les investisseurs en cas de changement d'orientation ; en autorisant les pays à tirer parti des compétences de leurs partenaires commerciaux en matière de réglementation, renforçant ainsi les capacités internes de réglementation et l'harmonisation. Parmi les exemples de coopération panafricaine entre organismes de réglementation figurent le mécanisme des banques centrales africaines, ainsi que les systèmes de paiement, les pools énergétiques et les autorités de l'aviation civile de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Conclusion

Pour tirer pleinement parti de leur secteur des services et faire des services un moteur efficace de leurs stratégies de développement transformationnel, les pays africains doivent accorder une attention accrue à l'état et à la réglementation de leur secteur des services d'infrastructure. La fourniture de services en Afrique reste insuffisante et son coût est élevé. Cette inefficacité s'explique par des déficiences politiques et réglementaires. Le programme de développement du continent pourrait bénéficier de réformes réglementaires visant à accroître l'autonomie des autorités nationales de réglementation dans le secteur des services, ainsi qu'à encourager l'adoption des modèles internationaux de réglementation et à renforcer l'harmonisation des modèles de réglementation au niveau régional.

Cet article est tiré du Rapport 2015 sur le développement économique en Afrique (RDEA 2015) de la CNUCED : « Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement ». Références disponibles dans le rapport : http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/aldcafrica2015_fr.pdf. Rapport rédigé par la Section Afrique de la CNUCED, dirigée par M. Junior Roy Davis avec l'assistance de Mme Laura Paez et Mme Bineswaree Bolaky.



Bineswaree Bolaky

Chargée d'affaires économiques,
Division Afrique de la Conférence
des Nations unies sur le
commerce et le développement
(CNUCED).

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE

Négociations de la ZLEC sur les services : comment parvenir à un accord d'ici 2017 ?

Viola Sawere, David Ndolo

Quels sont les obstacles commerciaux à traiter dans le cadre des négociations de la ZLEC sur les services et comment impliquer le secteur privé dans ce processus ? L'accord devrait-il inclure des disciplines réglementaires encourageant la concurrence ? Quelles sont les options possibles pour une issue positive d'ici 2017 ?

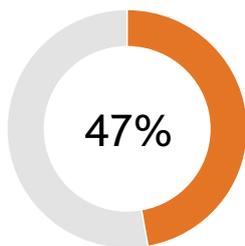
Le secteur des services est en train de devenir un facteur clé de croissance économique durable et de transformation structurelle des économies africaines. La Banque mondiale estime que ce secteur représente en moyenne 47 pourcent du produit intérieur brut et 37 pourcent des emplois dans les pays africains, tandis que les statistiques de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) font ressortir une croissance moyenne de 6,6 pourcent du total des importations et exportations du secteur en 2013. Les exportations de services restent toutefois faibles pour de nombreux pays, représentant en moyenne 2,6 pourcent du total des exportations africaines sur les trois dernières décennies. L'analyse de cette médiocre performance commerciale de l'Afrique montrent que de nombreux goulets d'étranglement existent dans le secteur des services. En 2012, l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) a adopté la *Stratégie de développement du commerce intra-africain (BIAT : Boosting Intra-African Trade)*, qui souligne les avantages d'un marché ouvert et la nécessité de développer un secteur concurrentiel des services. Cela doit se réaliser, entre autre, à travers la mise en place de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) d'ici 2017.

Les négociations de la ZLEC, qui ont été lancées en juin 2015, doivent se dérouler en deux phases. La première phase couvre le commerce des biens et des services tandis que la seconde portera sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence. Depuis le lancement des négociations, la Commission de l'UA (CUA) a organisé des séminaires de développement des capacités pour renforcer les connaissances et les compétences de négociation des décideurs politiques, des négociateurs et des représentants du secteur privé dans le domaine du commerce des services. Un consensus général semble émerger de ces séminaires autour de l'idée que les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national devraient être complétés par des disciplines réglementaires sectorielles visant à promouvoir la concurrence entre les entreprises.

Impliquer le secteur privé pour relever les défis commerciaux

Des efforts ont été faits pour sensibiliser les entreprises africaines et coordonner leur participation dans le cadre de différentes négociations commerciales, mais leur contribution et leur implication restent limitées. Dans une récente *note*, la CNUCED suggère que pour encourager l'intégration africaine, une démarche ascendante (*bottom-up*) associant gouvernements, secteur privé, société civile et communauté internationale est nécessaire. Le dialogue entre ces parties prenantes doit être réciproque, de façon à alimenter un échange progressif d'idées, d'informations, de ressources et de confiance entre elles. L'implication systématique du secteur privé dans l'identification des obstacles commerciaux et des solutions permettrait de bâtir une collaboration durable tournée vers les entreprises et d'accélérer la mise en œuvre de l'accord après sa négociation.

Il est donc nécessaire de coordonner la participation du secteur privé et de mettre en place une structure formelle pour son implication dans le cadre des négociations de la ZLEC. Une implication insuffisante du secteur privé pourrait conduire à une non-acceptation de l'accord par les entreprises, comme cela s'est produit pour la *Zone de libre-échange tripartite (ZLET)*. À l'heure actuelle, la CUA envisage la création d'un Conseil des entreprises africaines qui servirait de plateforme d'agrégation et de formulation des opinions du secteur privé. Celui-ci collecterait, traiterait et présenterait les points de vue



La Banque mondiale estime que le secteur des services représente en moyenne 47 pourcent du produit intérieur brut et 37 pourcent des emplois dans les pays africains.

des opérateurs privés du continent. Cette question du mode d'organisation du secteur des entreprises est d'une importance cruciale, car elle influencera la mesure dans laquelle les négociations sur les services seront à même de répondre aux obstacles commerciaux, et avec quelle efficacité.

Le sous-développement des services d'infrastructures et de réseaux est l'un des obstacles commerciaux qui exigent un accord pour coordonner les efforts nationaux au niveau régional. L'accord de la ZLEC pourrait être utilisé pour promouvoir le développement des infrastructures et obtenir l'engagement des gouvernements à investir dans les services d'infrastructure. Une telle dynamique est importante, car elle suscitera une émulation entre les gouvernements africains pour la restructuration des réglementations en vue de promouvoir des projets de partenariat public-privé et d'encourager la fourniture de services par le secteur privé. Les procédures fastidieuses de visas d'entrée sont également souvent citées comme l'un des facteurs limitant la circulation des prestataires de services, des hommes et femmes d'affaires et des investisseurs en Afrique. Elles constituent une opportunité supplémentaire de réduire d'importantes barrières commerciales dans le cadre de la ZLEC.

L'insuffisance des réglementations et le manque de transparence dans le secteur des services contribuent également à la corruption, tout en freinant le développement du commerce des services. Par exemple, les exigences relatives à l'émancipation économique ont souvent été source de revirements politiques et de contradictions réglementaires qui alimentent la frustration des investisseurs. L'accès aux réglementations régissant le secteur des services en matière d'immatriculation des entreprises, de procédures d'agrément, de fiscalité et de politiques de rapatriement des bénéficiaires est essentiel pour les décisions des entreprises et minimise les vides juridiques propices à la corruption. Les gouvernements ont également besoin de protéger les intérêts du public et des consommateurs en s'assurant que des réglementations solides encouragent une concurrence équitable entre opérateurs commerciaux. En fin de compte, des règles prévisibles et tournées vers le marché dans le secteur des services aideraient à promouvoir le commerce intra-africain en réduisant le coût de la conduite des affaires. Par conséquent, l'accord de la ZLEC sur les services pourrait permettre d'encourager la transparence et une réglementation favorable à la concurrence dans les services à l'échelle du continent.

Quel est l'état des lieux actuel ?

L'article 6 du Traité de l'UA prévoit que la ZLEC devrait s'appuyer sur les réalisations des huit communautés économiques régionales (CER) du continent, à savoir l'Union du Maghreb arabe (UMA), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté des États sahélo-sahariens (SAN-CED) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Mais les progrès des différentes CER en matière de libéralisation du commerce des services ont été plutôt limités jusqu'à présent.

À ce jour, seules la COMESA, la CAE et la SADC sont parvenues à un accord complet sur les services avec des listes « positives » d'engagements en matière de libéralisation. Parmi les trois, seule la SADC est en train de négocier des disciplines réglementaires sectorielles d'encouragement de la concurrence en complément des engagements d'accès au marché et de traitement national. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), un sous-ensemble de la CEDEAO, a des accords prévoyant des engagements d'accès aux marchés pour les services dentaires, médicaux, comptables, juridiques, architecturaux, de télécommunications et des transports. La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), un sous-ensemble de la CEEAC, a des accords de coopération axés sur le développement des infrastructures mais qui ne couvrent pas les questions d'accès aux marchés. Les accords sectoriels de l'UEMOA comme de la CEMAC ne prévoient pas d'engagements réglementaires visant à encourager la concurrence. Pour ce qui est du reste des CER, elles ne possèdent pas encore d'accords sur les services. Par ailleurs, la ZLET COMESA-CAE-SADC signée en 2015 est également considérée comme un premier pas

potentiel vers la création de la ZLEC, mais les négociations sur le commerce des services n'ont pas encore commencé.

À l'exception de l'Algérie, des Comores, de la Guinée équatoriale, de l'Éthiopie, de la Libye, de São Tomé et Príncipe, et du Soudan, qui ne font pas encore partie de l'OMC, tous les autres États de l'UA ont des listes d'engagements en matière de libéralisation au titre de l'Accord général sur le commerce de services (AGCS). Des pays comme la Gambie ou le Lesotho ont souscrit des engagements substantiels au titre de l'AGCS, mais ils n'ont reçu jusqu'à présent que des investissements limités dans le secteur des services. Cela montre que les listes d'engagements de libéralisation ne constituent pas forcément un facteur suffisant pour promouvoir les échanges ou attirer les investissements, ce qui soulève la question suivante : que faut-il ajouter à l'équation pour un réel développement du commerce intra-africain des services ? Ces listes d'engagements ne concernent que les règles commerciales et supposent l'existence d'infrastructures de soutien et de réglementations sectorielles qui favorisent la concurrence.

L'inclusion de disciplines réglementaires dans les accords commerciaux sur les services semble être la tendance actuelle, comme on peut l'observer dans les accords de libre échange (ALE) les plus récents. Par exemple, les Accords de partenariats économique (APE) de l'UE avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'ALE UE-Corée comportent une section qui contient des disciplines réglementaires couvrant des secteurs présentant un intérêt particulier. Certains ALE régionaux tels que le Marché commun européen prévoient des disciplines réglementaires couvrant les services financiers, professionnels, de radiodiffusion, de télécommunications et de transport, tandis que le Marché commun de la Communauté des Caraïbes se contente de normes régionales dans certaines professions. La logique qui sous-tend cette approche vise à résoudre des difficultés réglementaires qui ne peuvent pas être traitées dans le cadre de listes d'engagements, et d'encourager une évolution réglementaire et le développement de standards équilibrés dans le secteur des services.

Les disciplines réglementaires sont particulièrement importantes pour les services d'infrastructure et de réseaux (par ex. dans les secteurs de la communication, de la finance, de l'énergie ou des transports), dans lesquels la concurrence équitable et l'accès aux réseaux de distribution devraient être gérés par des organes indépendants. On observe toutefois une très lente diffusion des disciplines réglementaires encourageant la concurrence au sein des CER africaines, à l'exception de la SADC. Les négociations de la ZLEC offrent par conséquent un point d'entrée pour la promotion de cette approche.

Libéralisation des services au sein de la ZLEC : approche et structure potentielles

Les accords existants en matière de services dans les CER varient en termes d'approche et d'architecture, ce qui constitue un défi pour définir un dénominateur commun susceptible de servir de point de départ aux négociations de la ZLEC. Le processus de définition d'un tel point de départ nécessiterait un audit complet du secteur pour évaluer le degré de libéralisation et les décalages réglementaires entre tous les États de l'UA. Plusieurs points de départ pourraient néanmoins être examinés, comme par exemple : (1) appliquer les obligations de libéralisation par secteur en s'appuyant sur les accords sectoriels existants des CER et de l'UA ; (2) s'appuyer sur les réalisations des CER, à savoir la CAE, la COMESA, la SADC ou même la ZLET si le processus était achevé suffisamment tôt pour être intégré aux négociations de la ZLEC ; (3) partir des engagements de l'AGCS ; ou (4) partir du niveau actuel de libéralisation autonome au sein des États membres^[1]. En tirant les leçons des autres négociations d'ALE, le processus de la ZLEC pourrait définir un régime hybride pour accommoder les diverses approches utilisées au sein de chaque CER, avec pour objectif d'augmenter le degré de libéralisation des services atteint par les CER et les ALE extrarégionaux existants tels que les APE et autres ALE bilatéraux.

Pour l'UA, il devrait être possible de convenir d'ici 2017 d'un accord-cadre contenant une liste de transparence des règles applicables sur les questions habituelles d'accès aux marchés. Une fois que cette première partie de l'accord de la ZLEC sur les services est conclue, les États membres pourraient ensuite négocier des disciplines réglementaires

sectorielles d'encouragement de la concurrence en complément des engagements contenus dans la liste de transparence.

L'accord-cadre se composerait de règles générales relatives au commerce des services (par ex. traitement de la nation la plus favorisée, accès aux marchés, traitement national, transparence, droit de réglementer et aspects relatifs à la concurrence, etc.), d'autres sujets connexes (par ex. promotion des chaînes de valeur régionales, visas d'entrée pour les prestataires de services, etc.), du cadre institutionnel et de la liste de transparence pour les engagements de libéralisation. Les États de l'UA pourraient s'inspirer de l'approche utilisée dans l'Accord-cadre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur les services, dans lequel des objectifs spécifiques de libéralisation sont fixés pour être réalisés dans un laps de temps donné. Les négociations de la ZLEC sur la liste de transparence des services pourraient se dérouler en plusieurs phases, avec des objectifs spécifiques pour chacune. Elles auraient pour objectif de parvenir à un accord sur : (1) des groupes de secteurs et de modes de fourniture ; (2) les mesures de restriction du commerce identifiées, par secteur, qui seront libéralisées et pourraient être traitées dans le cadre d'un ensemble de décisions spécifiques, et (3) tout autre critère d'engagement susceptible de constituer un progrès dans ce processus.

Tableau 1: Structure possible de l'accord de la ZLEC de l'UA sur les services – cadre réglementaire sectoriel

Secteur	Avantages des réformes réglementaires	Couverture
Communication	Meilleur accès des clients à des services abordables de téléphonie mobile. Nouveaux investissements dans les technologies pour permettre un accès plus rapide à l'internet et aux services bancaires mobiles.	Procédures transparentes et licences convergentes, lutte contre les pratiques anti-concurrentielles, indépendance des autorités réglementaires, interconnexion, allocation des ressources rares, services universels, confidentialité des informations et règlement des différends.
Construction	Vital pour les besoins de la région en infrastructures et développement industriel, tout en encourageant des règles d'achat transparentes et non discriminatoires.	Marchés publics, reconnaissance mutuelle, appels d'offres, enregistrement des contractants et autres professions connexes, contenu local.
Finance	Meilleur accès aux financements, notamment pour les PME qui souhaitent faire du commerce dans la région.	Portée et définition, réglementation transparente, traitement spécifique pour raisons prudentielles, traitement des données, assurance transfrontalière, nouveaux services financiers, institutions de micro-finance, transferts d'argent interterritoriaux, systèmes de paiement, contrôle des changes et règlement des différends.
Tourisme	Développement du tourisme transfrontalier et du tourisme durable	Mesures de sauvegarde contre les pratiques anti-concurrentielles, accès aux infrastructures de tourisme, développement durable, normes, formation et reconnaissance mutuelle, implication des communautés locales, promotion conjointe/collective du tourisme régional et protection des ressources touristiques transfrontalières.
Énergie	Amélioration du climat d'investissement pour aider à régler le problème des pannes d'électricité liées aux capacités de production.	Dissociation des services énergétiques, interconnexion et accès aux réseaux, lutte contre les pratiques anti-concurrentielles, indépendance des autorités réglementaires, service universel, etc.
Transports	Nécessité de soutenir de commerce des marchandises en réduisant le coût du transport, notamment pour les pays enclavés.	Droits et frais à la charge des utilisateurs, lutte contre les pratiques anti-concurrentielles, promotion de l'investissement, facilitation des échanges, accès aux infrastructures, normes techniques, etc.

Les cadres réglementaires sectoriels devraient s'appuyer sur les accords sectoriels existants de l'UA et se concentrer sur des disciplines réglementaires pro-concurrence liées au commerce en matière de transparence, de pratiques anticoncurrentielles, d'indépendance des régulateurs, de contenu local et de politiques d'autonomisation, de développement des ressources humaines et de coopération réglementaire (voir tableau 1 ci-dessus pour des exemples plus précis dans certains secteurs).

La création de la ZLEC offre l'occasion de définir des règles régionales en vue de développer le commerce intra-africain en s'attaquant aux obstacles commerciaux qui existent dans le secteur des services.

Quelles perspectives d'avenir ?

La création de la ZLEC offre l'occasion de définir des règles régionales en vue de développer le commerce intra-africain en s'attaquant aux obstacles commerciaux qui existent dans le secteur des services. Bien que ce processus n'ait pas encore réellement démarré, il est admis qu'un dialogue entre les gouvernements et le secteur privé est nécessaire dans le cadre des négociations, et qu'il facilitera la mise en œuvre de l'accord. Il est donc urgent d'accélérer la mise en place d'un mécanisme de consultation du secteur privé et d'une forme de renforcement des capacités pour son implication effective dans le processus de la ZLEC. Sachant que le point de départ des négociations sur les services n'est pas encore fixé, il est également nécessaire de dresser un état des lieux et un bilan de la situation actuelle tant au niveau national qu'au niveau des CER.

Sachant également qu'il risque d'être difficile de parvenir à un accord complet sur les services d'ici 2017, les négociations pourraient plutôt se dérouler en plusieurs cycles sur une durée convenue, avec des objectifs spécifiques définis pour chaque cycle. Il devrait être possible de conclure les négociations sur un accord-cadre général et une liste de transparence initiale d'ici 2017. L'ajout de règles sectorielles encourageant la concurrence est indispensable pour lever certaines difficultés sectorielles, et apporterait une valeur supplémentaire aux engagements d'accès aux marchés et de traitement national. Pour ce qui est des secteurs non couverts par un accord de l'UA, des disciplines sectorielles pourraient être définies sur la base des exemples présentés dans le tableau 1. Des avenants ou accords complémentaires sont recommandés dans les domaines où existent déjà des accords sectoriels de l'UA afin de combler les éventuelles lacunes réglementaires et gérer l'interaction des différents accords en cas de différends.



Viola Sawere

Conseiller de politique commerciale régionale auprès du secrétariat de la SADC.



David Ndolo

Doctorant en droit à l'université de Coventry, Royaume-Uni.

SERVICES

Les PME du secteur des services, un nouveau moteur de croissance pour les PMA africains ?

Sonja Grater, Ali Parry et Wilma Viviers

Comment les PME prestataires de services peuvent-elles devenir un moteur de création d'emplois et de croissance inclusive en Afrique, afin de contribuer à la transformation socio-économique du continent ?

Le monde d'aujourd'hui, en pleine mutation alimentée notamment par les progrès continus de la technologie, est riche en opportunités économiques tant pour les petites que pour les grandes entreprises. Les pays développés et de nombreux pays en développement s'adaptent à l'évolution actuelle du contexte économique en produisant des produits et des services toujours plus innovants et concurrentiels. Cependant, les pays les plus pauvres – fréquemment classés dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA) – ont du mal à faire la transition nécessaire. Bridés par des contraintes financières, physiques et humaines, ces pays n'ont pas été capables de se sortir du cercle vicieux du sous-développement pour trouver la voie d'une croissance économique inclusive et de la prospérité. On observe par conséquent un fossé économique important entre les PMA et le reste du monde.

Le rôle des PME dans le développement du secteur des services en Afrique

L'Afrique a la triste réputation d'abriter 34 des 48 PMA, ce qui atteste des difficultés du continent en matière de développement. La situation de ces PMA africains en termes de topographie, de conditions climatiques, de ressources et de situation économique est extrêmement variable, mais ils ont tous en commun un faible niveau d'industrialisation, une vulnérabilité aux chocs externes, une pauvreté omniprésente et des déficiences d'infrastructure, notamment dans les transports, l'énergie et les télécommunications. Le chômage y atteint des niveaux alarmants, notamment chez les jeunes. L'un des facteurs exacerbant le problème du chômage est la discrimination dont sont souvent victimes les femmes au travail, ce qui limite leur contribution économique et leur influence dans la société.

L'importance croissante des services dans le monde pourrait pourtant annoncer un changement pour les PMA africains. Les services y représentent déjà près de 50 pourcent du PIB. Toutefois, au vu de la forte dépendance de beaucoup d'entre eux à l'égard des recettes d'exportation issues d'une gamme étroite de matières premières, développer de nouvelles sources de capitaux d'investissement et de revenus d'exportation est nécessaire. Les données montrent de plus en plus que le développement du secteur des services pourrait jouer ce rôle, ce qui permettrait de redynamiser le marché de l'emploi et de rajeunir certains segments de la société.

On observe ces dernières années une forte croissance dans les secteurs des TIC (technologies de l'information et de la communication) et du tourisme dans plusieurs PMA africains, tandis que l'économie créative (qui produit par exemple des enregistrements musicaux ou des événements culturels) est considérée comme un domaine offrant un potentiel de croissance significatif pour le continent. Cependant, beaucoup de services ne sont fournis qu'à très petite échelle et ne sont pas d'une nature commerciale très avancée. Bien que les PMA africains exportent un certain nombre de services commerciaux, ils affichent généralement un déficit de leur balance commerciale des services. La part moyenne des exportations de services dans le total des exportations n'est que d'environ 28 pourcent, avec quasiment la moitié de ce chiffre représentée par les voyages touristiques.

Alors que les discussions sur l'importance des services dans l'économie des pays (et notamment des pays pauvres) trouvent un écho dans le monde entier, la question des

petites et moyennes entreprises (PME) et de leur contribution au secteur des services est souvent soulevée. Pourtant, la portée et l'incidence des services liés aux PME dans les PMA n'ont fait l'objet que d'une attention très limitée dans la littérature académique, et les informations sur les PME dans le secteur des services en Afrique sont particulièrement éparpillées. Il ressort néanmoins de nombreux documents de politique, analyses économiques générales, rapports économiques et articles d'opinion que les PME des PMA africains se heurtent à des obstacles significatifs lorsqu'elles essayent de se développer et de commercialiser leur offre de services, ce qui peut s'avérer une source importante de frustration et de désillusion et rend la perspective d'une réussite commerciale bien incertaine.

Le terme « PME » est difficile à définir de manière précise et varie selon les pays et les secteurs. En général toutefois, il désigne une entité commerciale qui exerce son activité avec des ressources limitées et une faible rentabilité financière, ne serait-ce que par comparaison avec des entreprises de plus grande taille. Dans cet article, une PME désigne une entreprise comptant jusqu'à 100 salariés, les « entreprises moyennes » ayant de 50 à 100 salariés et les « petites » moins de 50. Certaines personnes font une distinction supplémentaire entre les « petites » entreprises (10 à 49 salariés) et les « micro » entreprises (moins de 10 salariés).

Une caractéristique distinctive des PMA africains est que la majorité des entreprises y relèvent de la catégorie des « micro » entreprises et sont « survivalistes » par nature, c'est-à-dire qu'elles génèrent une très faible rentabilité avec des perspectives de croissance extrêmement limitées. Elles sont également le plus souvent non déclarées, exerçant leur activité de façon informelle, « dans l'ombre » pour ce qui est des aspects fiscaux et réglementaires. On observe en revanche une pénurie d'entreprises de taille moyenne disposant d'une part de marché décente, offrant des perspectives d'investissement attractives et bien placées pour offrir une performance économique encore meilleure si elles pouvaient bénéficier de financements extérieurs ou d'autres formes de soutien. Ce sont ces entreprises de taille moyenne (parfois appelées le « milieu manquant ») qui jouent un rôle crucial dans la création d'emplois solides et soutiennent le développement continu à long terme de leurs pays d'origine.

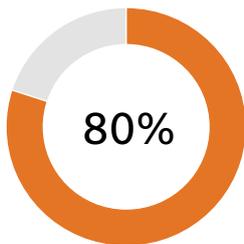
Facteurs et contraintes de performance

Il existe de nombreux facteurs de performance des PME dans le secteur des services. En premier lieu, une solide demande doit exister pour les services qu'elles offrent ou souhaitent offrir. Les PMA africains ont généralement un marché intérieur limité en raison du faible pouvoir d'achat de leur population et d'autres contraintes de la demande. Toutefois, dans les pays dotés d'attraits naturels (par exemple, beauté des paysages ou témoignages d'un passé haut en couleur), les PME pourraient exploiter ces opportunités évidentes liées au tourisme pour offrir des services adaptés ou de « niche » capables de rivaliser avec une offre touristique plus traditionnelle.

Pour se développer, les PME doivent également mieux connaître les marchés qu'elles servent, qu'ils soient locaux ou internationaux, et pouvoir y accéder facilement. Cela pourrait entre autre être facilité par des transports et des télécommunications fiables et abordables, ainsi que par un cadre réglementaire qui respecte les besoins spécifiques des PME. La diffusion rapide des services bancaires mobiles en Afrique orientale et australe illustre la manière dont les progrès de la téléphonie mobile ont permis de donner vie à des idées entrepreneuriales et de créer de nouvelles industries à forte croissance ayant une portée internationale, en dépit d'autres difficultés de marché persistantes.

Un autre facteur clé de performance pour les PME prestataires de services est la possibilité de suivre l'évolution de leur domaine d'activité (dans le cadre de réseaux formels ou informels par exemple) et d'acquérir les compétences nécessaires pour identifier et exploiter les nouvelles opportunités commerciales.

Bien que les PME à tendance entrepreneuriale apprécient la liberté d'expérimenter de nouvelles technologies ou applications d'entreprise, elles ont également besoin de se



Dans la plupart des pays africains, les services bancaires traditionnels ont en grande partie échoué, laissant près de 80 pourcent de la population du continent « non bancarisée » au sens formel.

conformer à des mécanismes efficaces de contrôle financier et opérationnel. Une gestion de qualité est à la base de toute réussite d'entreprise, mais il peut s'avérer difficile de la mettre en pratique au sein de petites entreprises qui essaient de survivre au quotidien. Dans ce contexte, le développement et la motivation du personnel, le respect des règles et de la responsabilité financière et la reconnaissance de la performance constituent souvent un « luxe » qui passe au second plan. Le développement du capital humain constitue pourtant l'une des bases essentielles du développement des PME.

L'environnement réglementaire dans lequel opèrent les PME prestataires de services en Afrique peut considérablement améliorer leurs chances de réussite, mais il peut également précipiter leur chute. Il est compréhensible que beaucoup de petites entreprises soient averses à différentes formes de réglementation, car le respect de celles-ci leur coûte souvent de l'argent, du temps et de l'énergie. Cependant, des réglementations soigneusement élaborées peuvent contribuer à rationaliser et stabiliser certains secteurs en clarifiant les critères d'entrée et les normes de performance et en prévenant les dysfonctionnements résultant d'une concurrence excessive. Malheureusement, dans beaucoup de PMA africains, les réglementations restent opaques, souvent utilisées à des fins de protectionnisme, marquées par la bureaucratie ou motivées par la corruption. Ce qui est nécessaire est un changement de priorité, pour passer d'une surveillance/interférence gouvernementale à un soutien gouvernemental visant à renforcer la compétitivité des entreprises.

Une autre contrainte importante pesant sur l'efficacité des PME prestataires de services en Afrique est l'absence généralisée d'accès au financement, tant pour la création d'entreprises que pour leur expansion locale ou internationale. Dans la plupart des pays africains, les services bancaires traditionnels ont en grande partie échoué, laissant près de 80 pourcent de la population du continent « non bancarisée » au sens formel. L'épargne personnelle est traditionnellement la principale source de financement des PME, bien que les institutions de micro-finance aient réalisé de solides percées sur un certain nombre de marchés. Des services bancaires mobiles se sont plus récemment développés, comme par exemple le système de transfert d'argent M-Pesa. Mais ce qui est réellement nécessaire est l'enracinement d'une culture entrepreneuriale plus solide dans l'ensemble du continent, avec un nombre accru de sociétés de capital-risque et autres investisseurs prêts à parier sur de nouvelles idées d'entreprises prometteuses.

Probablement davantage que leurs homologues de plus grande taille, les PME prestataires de services sont très sensibles à la qualité des infrastructures nationales de leur pays, qui a une influence évidente sur leur niveau d'efficacité et de productivité. Un réseau routier encombré et en mauvais état, une électricité ou des télécommunications coûteuses et peu fiables peuvent ainsi renchérir considérablement leurs coûts d'exploitation et anéantir tout espoir d'offrir des services concurrentiels au niveau régional ou international.

La nécessité d'un cadre politique solide

Malgré le rôle croissant du secteur des PME de services dans les économies des pays pauvres, il est inquiétant de constater le peu d'attention qu'il reçoit en matière de politiques officielles. Les PME figurent souvent dans les programmes politiques, mais cela se traduit rarement par des initiatives concrètes et viables. Largement négligées, les PME prestataires de services finissent souvent par être soumises aux mêmes règles et réglementations que celles applicables aux grandes entreprises ou choisissent simplement de rester dans l'ombre en tant qu'entités informelles non fiscalisées. En Afrique de l'Est, des pays comme la Tanzanie ou le Rwanda ont fait des efforts concertés de simplification des formalités réglementaires, afin d'accélérer l'immatriculation des entreprises et la délivrance des permis et de faciliter l'accès au financement. Les PME de ces pays ont cependant toujours du mal à être compétitives en raison du niveau élevé de la fiscalité, de la pléthore d'obligations de déclarations financières et d'une bureaucratie excessive.

Lorsqu'il arrive que les gouvernements se soucient de la communauté des petites entreprises, les interventions financières ou autres sont généralement axées sur la création d'entreprises. Les PME plus établies, qui pourraient bénéficier des avantages économiques

de « pôles » communs à d'autres activités (par exemple, dans les transports, la construction, l'hôtellerie, le tourisme ou l'éducation) pour pénétrer des marchés régionaux ou internationaux et créer des emplois, se trouvent ainsi négligées. Ces PME sont des candidates idéales pour des bourses gouvernementales, des formations subventionnées ou d'autres initiatives de facilitation des affaires, car ces mesures de soutien s'appuient alors sur une base existante. Il ne faut certes pas minimiser l'importance de renforcer le secteur des micro-entreprises en Afrique, mais les véritables moteurs de croissance sont les PME de plus grande taille (ou tout au moins, celles dotées de capacités plus technologiques, moins marquée par une forte intensité de main d'œuvre), car elles sont plus susceptibles de participer aux activités exportatrices et/ou d'intervenir dans les chaînes de valeur régionales ou internationales.

Un environnement politique apportant la stimulation nécessaire au développement des PME doit être le résultat d'une évaluation honnête et continue du climat économique national, des besoins de chaque secteur et sous-secteur et de consultations approfondies entre le gouvernement, ses partenaires sociaux et les intérêts des entreprises privées.

Vers un avenir plus durable

Si les pays africains veulent vraiment créer un secteur dynamique de PME de services, l'une des stratégies fondamentales consiste à adopter une vision holistique à long terme. Dans leur empressement à s'attaquer au chômage, les gouvernements des PMA s'attachent à stimuler la croissance économique en oubliant parfois qu'en l'absence de programmes de développement adaptés et responsables, cette croissance supplémentaire peut éroder les ressources productives du pays sans effet réparateur sur les divisions que la société et les conditions économiques ont créées au sein de la population.

En septembre 2015, 193 pays ont adopté les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, qui définissent ce que les pays doivent faire pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté, des inégalités, du sous-développement et de la dégradation environnementale qui afflige de nombreuses régions du monde. S'appuyant sur trois piliers interconnectés – le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement – les ODD anticipent un avenir libéré de la dictature du court terme qui domine aujourd'hui une grande partie des réflexions politiques et économiques, notamment en Afrique. La relation entre les PME et les ODD n'a pas encore été étudiée de façon approfondie. Les ODD ont pourtant une importance particulière pour les PME prestataires de services dans les PMA d'Afrique, car beaucoup de ces objectifs portent sur des thèmes auxquels les PME du continent peuvent facilement s'associer, comme par exemple le besoin d'une éducation et de soins de santé de qualité, de sources d'énergie fiables, d'infrastructures résilientes, d'opportunités d'emploi décentes et d'un lieu sûr pour vivre et travailler.

Les PME du secteur des services en Afrique ont le potentiel d'être les nouvelles étoiles montantes du continent (notamment dans le domaine du tourisme, qui regorge d'opportunités). Toutefois, les dirigeants politiques, les groupements d'entreprises et d'employeurs, les spécialistes du développement durable et de nombreuses autres parties prenantes doivent identifier un langage et un chemin communs s'ils veulent conduire le continent vers un avenir meilleur.

Cet article est adapté d'un document conceptuel qui sera prochainement publié par ICTSD.

Sonja Grater

Maître de conférences à la faculté d'économie de North-West University, Potchefstroom, Afrique du Sud.

Ali Parry

Chercheuse, TRADE Research Focus Area, North-West University, Potchefstroom, Afrique du Sud.

Wilma Viviers

Directrice, TRADE Research Focus Area & chaire de l'OMC, North-West University, Potchefstroom, Afrique du Sud.

AIDE POUR LE COMMERCE

Adapter l'aide pour le commerce à l'économie des services

Dan Lui

Comment l'initiative Aide pour le commerce (APC) peut-elle contribuer au mieux au développement de services concurrentiels au niveau national et à l'augmentation des exportations de services ?

Depuis son lancement lors de la conférence ministérielle de l'OMC de 2005, à Hong Kong, l'initiative Aide pour le commerce (APC) a permis d'accroître les ressources mises à la disposition des pays en développement pour favoriser leur intégration à l'économie mondiale. Les engagements d'APC ont atteint plus de 54 milliards US\$ en 2013 – près de 40 pourcent de toute l'aide officielle au développement – avec plus de 15 milliards US\$ spécifiquement destinés aux pays les moins avancés (PMA).

Cependant, la dernière décennie a également été marquée par un changement de contexte pour de nombreux pays en développement, dans lesquels l'activité économique dépend de plus en plus du secteur des services. Les services peuvent aider à réduire la pauvreté, que ce soit directement (à travers l'éducation ou la santé) ou par le biais d'une plus grande efficacité des services « intégrés » (tels que les communications, les services bancaires ou les transports) fournis à l'agriculture, aux activités minières ou aux activités manufacturières. Des secteurs comme le tourisme génèrent également en tant que tels des recettes d'exportation : les exportations de services ont récemment été la composante la plus dynamique de la croissance du commerce mondial et sont particulièrement importantes pour de nombreux PMA enclavés, ou de plus petite taille, qui n'ont pas une échelle suffisante ou une connectivité géographique leur permettant d'accéder aux marchés mondiaux de produits.

Malgré cela, les relations entre l'APC et les services sont complexes, notamment parce que le commerce des services est très différent de celui des marchandises. Les quatre modes de fourniture de services (fourniture transfrontalière, consommation à l'étranger, présence commerciale et circulation temporaire des personnes physiques) se heurtent chacun à des barrières de nature différentes de celles du commerce traditionnel des marchandises. La libéralisation des services s'effectue souvent unilatéralement et la réglementation est fréquemment dispersée entre différentes institutions gouvernementales. Les vecteurs du commerce transfrontalier de services sont également en pleine évolution, les nouvelles technologies créant de nouvelles opportunités en la matière.

Dans ce contexte, comment l'APC peut-elle s'adapter pour mieux soutenir le développement du secteur des services ? En règle générale, le développement des services dépend d'un certain nombre d'investissements interconnectés : un cadre politique et réglementaire bien établi, de solides réseaux d'infrastructures et des programmes spécifiques de soutien aux secteurs clés d'exportation de services. Ces trois domaines d'intervention potentielle de l'APC sont évoqués plus en détail ci-dessous.

Aide pour le commerce et environnement réglementaire

La principale condition préalable au développement de services efficaces est l'existence d'un cadre politique et réglementaire solide. Les changements à ce niveau sont souvent l'élément déclencheur d'une libéralisation ou d'une évolution dynamique au sein de secteurs particuliers. La principale difficulté est que les systèmes réglementaires doivent trouver un équilibre entre des préoccupations et des objectifs parfois divergents : promouvoir la concurrence, offrir un environnement stable aux entreprises, soutenir l'innovation et la productivité, protéger les consommateurs (en surveillant par exemple les prix et les normes de qualité) et poursuivre des objectifs sociaux (comme par exemple l'accès

universel). Le développement des services peut ainsi être entravé par une réglementation excessive, en particulier par de larges mesures « horizontales » qui restreignent l'accès à des marchés entiers, mais également par une *insuffisance* de réglementations modernes adaptées (notamment au niveau sectoriel), qui vient compliquer le processus de décision des entreprises.

La plupart des pays en développement ont une expérience limitée s'agissant de la mise en place de cadres et institutions réglementaires, notamment au niveau sectoriel. La législation et les institutions en charge de la réglementation sont souvent très fragmentées, ce qui est pour partie inévitable sachant que les activités de surveillance exigent généralement des connaissances techniques spécialisées. L'avènement des nouvelles technologies – et notamment de l'internet, qui a créé de nouveaux modes d'achat et de fourniture de services – signifie que la réglementation doit également suivre le rythme du progrès technologique. Lorsque la réglementation existe, son application est rendue difficile par le manque de capacités ou d'information.

Le développement des services peut être entravé par une réglementation excessive, en particulier par de larges mesures « horizontales » qui restreignent l'accès à des marchés entiers, mais également par une insuffisance de réglementations modernes adaptées.

L'aide pour le commerce (APC) peut donc jouer un rôle important pour identifier et actualiser les cadres réglementaires obsolètes et pallier les déficits de capacités. Un premier ensemble d'interventions possibles au titre de l'APC pourrait inclure des investissements dans certaines politiques, afin de : définir les objectifs stratégiques et les priorités de l'économie des services (y compris la compétitivité intérieure et les exportations potentielles), diagnostiquer et évaluer les coûts résultant de services de mauvaise qualité et les avantages potentiels des réformes de marché (en comparant par exemple les performances sectorielles à des références internationales), conduire des audits réglementaires pour répertorier et analyser les mesures affectant le commerce des services, et enfin, identifier et évaluer les modèles réglementaires ou les degrés de libéralisation alternatifs. À ce niveau en particulier, il y a beaucoup de leçons à tirer de l'expérience d'autres pays en matière de libéralisation, de renforcement du secteur des services et de développement des exportations de services.

En second lieu, l'APC peut renforcer les capacités à travers la mise à niveau de la législation et la simplification des procédures administratives (de la délivrance des licences et des agréments aux enquêtes et à l'application des règles) et aider à mettre en place des institutions réglementaires, telles que les autorités de réglementation des télécommunications ou de la concurrence. L'APC est particulièrement nécessaire durant les phases de transition, lorsque les autorités réglementaires sont encore en train d'asseoir leur rôle, leurs pouvoirs et leurs capacités de mise en œuvre : elle permet de renforcer leurs capacités ainsi que celles d'autres parties prenantes, dont notamment les entreprises, les groupes de consommateurs, les députés ou le système judiciaire. Le soutien des bailleurs de fonds au niveau institutionnel peut également avoir un effet de signal venant renforcer la crédibilité de l'autorité réglementaire, en la protégeant du risque de « capture réglementaire ». Les impératifs d'indépendance et de pérennité nécessiteront toutefois la mise en place ultérieure de modèles de financement indépendants.

Les autres domaines d'intervention possible de l'APC concernent le renforcement de la promotion du secteur privé autour des services (en assurant une meilleure représentation des services par rapport aux autres secteurs tels que l'agriculture et l'industrie), l'amélioration des données relatives aux services et leur commerce, et le soutien à la création de marchés régionaux de services (comprenant l'harmonisation

54 milliards US\$

Les déboursements d'aide pour le commerce ont atteint plus de 54 milliards US\$ en 2013 – près de 40 pourcent de toute l'aide officielle au développement – avec plus de 15 milliards US\$ spécifiquement destinés aux pays les moins avancés (PMA).

des réglementations, la libre circulation des capitaux et de la main d'œuvre, le traitement national et la reconnaissance mutuelle des qualifications). Les partenaires de développement peuvent également aider les gouvernements à poursuivre des innovations dans les services, en mettant par exemple en place des systèmes de paiement électronique des impôts, des systèmes d'information reposant sur les services mobiles ou des solutions d'apprentissage en ligne dans les établissements scolaires.

Le rôle essentiel des infrastructures

En parallèle d'un cadre réglementaire solide, la qualité des infrastructures constitue un facteur crucial pour permettre le développement des secteurs de services. Le volume considérable des investissements nécessaires à la création des infrastructures de réseaux signifie que la plus grande partie de l'APC continuera de s'y concentrer : rien que pour l'Afrique, le coût total des besoins en infrastructures est estimé à près de 93 milliards US\$ par an[1].

Il existe des liens évidents entre l'amélioration des services et l'investissement dans les infrastructures de transport aérien, maritime et routier, de réseaux de télécommunications et d'énergie. On observe une récente évolution vers des investissements dans des projets de « corridor », comprenant la mise à niveau d'infrastructures matérielles de transport ainsi que des capacités de stockage au niveau des plateformes logistiques. Ces investissements peuvent faciliter les échanges de marchandises et le transport multimodal, en améliorant le niveau d'efficacité de la chaîne d'approvisionnement et dans de nombreux cas, en faisant toute la différence pour la viabilité d'un secteur exportateur donné.

Dans l'énergie, le principal souci est le développement des capacités de production et de distribution d'électricité, y compris le développement de marchés régionaux de l'électricité. L'APC peut également avoir un impact positif sur les politiques et les réglementations du secteur, dans le cadre notamment de l'élimination des situations de monopole et de l'autorisation de nouvelles formes de production et de promotion des énergies renouvelables. Dans les télécommunications, l'APC a contribué au financement des réseaux de fibre optique et a également aidé les pays en développement à passer de monopoles publics à des marchés concurrentiels réglementés.

Au-delà de ces réseaux, il existe également un certain nombre d'autres services susceptibles de faire partie des « infrastructures de base » en raison de leur contribution essentielle au développement de l'ensemble de l'économie. Ces services comprennent le système financier – accès aux services bancaires, de crédit et d'assurance et systèmes de paiement efficaces – en raison de son rôle dans la distribution du crédit aux entrepreneurs en vue de soutenir la croissance économique. L'APC a un rôle à jouer à ce niveau, en soutenant la réglementation, mais également en améliorant par exemple l'inclusion financière.

Cibler les exportations de services

Les études commencent tout juste à émerger sur le potentiel d'exportation des services, y compris pour les pays développés. Globalement, les services relatifs aux technologies de l'information et de la communication (TIC) sont les secteurs les plus dynamiques du commerce mondial des services, bien que le tourisme représente près de 40 pourcent des exportations totales de service dans les PMA, le double du secteur le plus important qui suit, à savoir les transports (susceptible également d'inclure des déplacements liés au tourisme, en parallèle des services de fret et d'expédition). Les PMA jugent eux-mêmes ces deux secteurs prioritaires dans le cadre de leur récente demande collective auprès de l'OMC, en parallèle d'autres secteurs tels que les services financiers, les services liés aux TIC, dont notamment la délocalisation de processus de gestion (DPG), et la circulation temporaire des personnes physiques (mode 4) dans les différents secteurs.

Les interventions potentielles en matière d'APC peuvent varier considérablement d'un secteur à l'autre, bien qu'il existe des thèmes transversaux tels que :

- la mise en place d'infrastructures propres à chaque secteur ;

- le renforcement des politiques, des capacités institutionnelles et de la coordination au niveau sectoriel ;
- le développement des liens avec d'autres secteurs ;
- la fourniture d'une assistance à la commercialisation, au développement de la notoriété et en vue d'attirer les investissements ;
- la définition et l'amélioration des normes sectorielles ;
- l'amélioration des informations et des données ;
- les négociations sur les barrières d'accès aux marchés le cas échéant ;
- le renforcement des capacités et des compétences du côté de l'offre.

L'application de ce cadre au tourisme, par exemple, permet d'illustrer le rôle significatif que l'APC pourrait jouer dans le développement des exportations de services. Par rapport aux marchandises, un avantage clé du tourisme réside dans l'absence de barrières administratives – droits de douane, formalités douanières et procédures de quarantaine, subventions aux producteurs nationaux – qui entravent généralement les échanges : en matière de tourisme, un « marché d'exportation » de consommateurs étrangers vient vers vous. De plus, le tourisme dépend de richesses naturelles et culturelles qui existent en quantité limitée dans le monde et qui sont le plus souvent uniques: il peut donc être exploité par des pays de plus petite taille ayant des contraintes en termes de disponibilité des terres et de la main d'œuvre. Il est intéressant de noter que le tourisme est important à la fois dans les petites îles et dans des PMA enclavés tels que le Laos, le Népal, l'Ouganda ou la Zambie.

Au-delà du financement des infrastructures de réseaux (telles que des aéroports), l'aide pour le commerce peut également jouer un rôle dans le développement du tourisme par certaines interventions clés.

Au-delà du financement des infrastructures de réseaux (telles que des aéroports), l'APC peut également jouer un rôle dans le développement du secteur, notamment par certaines interventions clés listées ci-dessous.

- *Le renforcement des politiques du tourisme* grâce à des stratégies intégrées et cohérentes incorporant les aspects réglementaires (visas, règles d'investissement, protection des consommateurs, lois relatives aux licences, questions de sécurité, etc.), les régimes fiscaux et des questions plus larges telles que les politiques linguistiques, culturelles, foncières et environnementales, le soutien aux PME et la diffusion du tourisme dans les zones plus excentrées. Cela inclut également la maximisation du potentiel de retombées dans d'autres secteurs, comme par exemple l'agriculture.
- *Le renforcement des stratégies marketing* visant certains marchés géographiques et profils de touristes spécifiquement recherchés, sur la base de facteurs tels que la concurrence, les capacités et l'offre-produit. Les opérateurs peuvent également avoir besoin de formation pour mieux comprendre et pénétrer de nouveaux marchés. La « diversification des exportations » au-delà d'un marché particulier peut passer par le développement de nouvelles offres (activités ou différentes formes de tourisme) ou la recherche de visiteurs en provenance d'autres pays. L'APC peut également contribuer à l'amélioration des données utilisées pour les politiques et le marketing, en matière par exemple de dépenses touristiques.
- *L'amélioration des normes* relatives à l'hébergement, mais également à des domaines tels que la sécurité (en raison de l'impact négatif des accidents), la qualité des produits alimentaires ou les normes environnementales.

- *Le soutien au développement et à la protection des richesses touristiques* grâce à une assistance au développement tournée vers les ressources culturelles et environnementales (dans le cadre par exemple de l'UNESCO) ou des projets généraux (par exemple, la gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets).
- *Le développement des compétences de soutien*, car le tourisme étant fortement tributaire des compétences et de l'expérience, l'assistance au développement peut faciliter l'éducation, la formation et les échanges de compétences. En particulier, les compétences linguistiques sont indispensables pour attirer de nouveaux marchés.

Malgré cela, le soutien direct de l'APC en faveur du développement du tourisme reste extrêmement faible, notamment par rapport à d'autres secteurs productifs. Entre 2010 et 2014, près de 14 milliards US\$ ont été versés au titre de l'APC aux seuls PMA pour des projets agricoles, soit approximativement huit fois plus que les 175 millions US\$ spécifiquement destinés à des projets liés au tourisme dans les PMA sur la même période (tableau 1).

Tableau 1: Versements aux PMA et autres pays à faible revenu au titre de l'aide pour le commerce, 2002-2014 (en millions US\$ constants, base 2013)

		2002-5 (moy.)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Réseaux d'infrastructures	Transport & stockage	1884	2084	2282	2791	2986	3520	3721	3604	4070	3889
	Communi-cations	126	127	112	107	127	110	161	184	207	209
	Énergie	715	641	928	1418	1409	1592	1689	2412	2989	2772
	Services financiers	455	202	295	331	812	442	407	425	615	514
	Services aux entre-prises, etc.	183	640	774	539	426	540	613	455	538	509
Capacités productives	Agriculture	1107	1322	1563	1827	2522	2797	2729	2586	2882	2976
	Sylvi-culture	98	96	80	72	93	156	126	105	126	107
	Pêche	82	91	77	100	97	68	91	94	91	98
	Industrie	298	263	209	284	314	313	391	338	354	358
	Activités minières	197	93	80	116	93	69	189	126	153	106
	Tourisme	14	12	11	13	14	49	39	33	28	26
	Régl. & pol. com-merciales	35	67	180	165	164	197	199	247	340	244
	Total	5196	5636	6590	7764	9058	9852	10354	10610	12392	11807

Source : Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE

Au-delà du tourisme, d'autres exportations potentielles de services feront face à des difficultés à la fois similaires et différentes. Dans les services liés aux TIC par exemple, les infrastructures de réseaux (télécommunications de qualité, électricité fiable et peu coûteuse) et l'environnement réglementaire joueront de nouveau un rôle important. Mais les gouvernements peuvent également mettre en place des politiques proactives pour encourager l'utilisation et l'innovation, tout en améliorant la fourniture de services publics et privés dans des secteurs allant de l'éducation et de la santé aux services professionnels et au commerce. Les pays en développement participent déjà à la délocalisation des processus de gestion avec un niveau élevé de création d'emplois, et il est probable que d'autres opportunités liées aux TIC émergeront avec les progrès de la technologie.

Enfin, le mode 4 est un domaine qui offre un potentiel considérable pour les pays en développement, tout en étant celui où les obstacles les plus importants à l'exportation de services perdurent. Beaucoup de pays en développement n'ont pas encore défini une

quelconque « stratégie d'exportation » pour le mode 4, dont le but serait d'examiner en détail les barrières d'accès aux marchés, les opportunités potentielles et les conditions de l'offre pour certains secteurs spécifiquement ciblés (comme par exemple la construction, la plomberie, l'électricité, la soudure, la mécanique, les services liés aux activités minières ou à l'agriculture, les professionnels de la santé et de l'éducation ou le tourisme). L'adoption d'une approche de « développement des exportations » ou de « chaîne d'approvisionnement » pour le mode 4 constituerait un premier pas vers la définition d'approches plus cohérentes dans ce domaine négligé.

Les services sont la principale activité économique dans les pays en développement, et le renforcement du commerce des services offre un potentiel considérable.

Conclusion

En résumé, les services sont la principale activité économique dans les pays en développement, et le renforcement du commerce des services offre un potentiel considérable d'amélioration de l'efficacité économique générale et de création de flux d'exportations directes. L'APC peut aider à surmonter les difficultés rencontrées dans le développement d'une économie reposant sur les services, grâce à la mise en place d'infrastructures de qualité et de cadres réglementaires solides afin d'encourager la concurrence. L'APC peut également soutenir de nouvelles approches politiques en matière d'exportation de services ainsi que des investissements ciblés dans des domaines tels que le marketing ou l'innovation dans les TIC.

Les questions liées aux services n'ont pourtant reçu jusqu'à présent qu'une attention spécifique très limitée dans le cadre de l'APC, notamment par rapport aux programmes de soutien dédiés qui existent pour certains produits d'exportation (le sucre par exemple), ou des questions telles que la facilitation des échanges. Les instruments apportant un soutien direct au tourisme, à la délocalisation des processus de gestion, ou s'attaquant aux barrières dans le mode 4 sont par comparaison rares et de petite taille. Après dix ans de soutien croissant, l'initiative APC et les bailleurs de fonds ont encore beaucoup à faire pour adapter leur approche au contexte des services.



Dan Lui

Chargé de programme, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).

LE DERNIER MOT

Quelle approche pour les négociations sur les services dans les Accords de partenariat économique?

Cheikh Tidiane Dieye

Si nul ne conteste plus la nécessité d'organiser le secteur des services en Afrique et de l'ouvrir progressivement, les modalités de cette ouverture restent encore à clarifier pour permettre aux pays africains d'en tirer le maximum.

L'impact du secteur des services sur la croissance et le développement est une donnée économique tangible en Afrique. Si nul ne conteste plus la nécessité d'organiser le secteur et de l'ouvrir progressivement pour en tirer le plus grand bénéfice, les modalités de cette ouverture restent encore à clarifier pour éviter aux pays africains des raccourcis hasardeux en matière de libéralisation, ce qui pourrait compromettre le développement d'un secteur qui se positionne de plus en plus comme le pilier central de la création de la richesse sur le continent.

Représentant entre 30 et 60 pourcent du PIB dans la plupart des pays africains et occupant environ un tiers de la population active, le secteur des services représente un véritable enjeu de développement. Si on tient compte du secteur informel, ce secteur apparaît même incontestablement comme le premier pourvoyeur d'emplois dans de nombreux pays. Les services occupent en outre une place de choix dans la chaîne de valeur de toutes les activités économiques (secteurs primaire, secondaire et tertiaire) et contribue efficacement à la lutte contre la pauvreté en donnant du travail à des catégories de population souvent peu formées (dans les sous-secteurs de la construction, du transport et du commerce de détail entre autres).

Alors que les pays africains se sont engagés, depuis le début des années 80, dans des réformes visant la libéralisation de leur secteur des services sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale, et que la plupart d'entre eux ont participé aux négociations de l'AGCS à l'OMC, le secteur continue de faire face à de multiples contraintes qui empêchent le développement de son potentiel.

Aujourd'hui, de nombreux pays africains doivent rechercher un équilibre favorable entre leurs politiques de libéralisation autonome du secteur des services, leurs engagements multilatéraux dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et plus récemment des Accords de partenariat économique (APE) négociés avec l'Union européenne.

Au début des négociations des APE, l'Union européenne (UE) avait souhaité négocier des accords complets couvrant à la fois le commerce des marchandises et des services, ainsi que d'autres questions telles que l'investissement, la concurrence, les marchés publics et la propriété intellectuelle, entre autres. De nombreuses régions se sont opposées à cette option, certains arguant ne pas avoir les moyens humains, techniques et financiers de suivre à la fois les négociations sur les marchandises et sur les services, tandis que d'autres ont estimé qu'il était plus judicieux de renforcer leurs cadres réglementaires régionaux avant de s'ouvrir à l'Europe.

M'appuyant sur le cas de l'Afrique de l'Ouest, je voudrais partager quelques réflexions sur la façon dont les régions africaines pourraient s'y prendre pour tirer davantage profit de ce secteur tout en évitant les pièges et écueils qu'elles pourraient rencontrer dans les accords à conclure.

Certes, dans une région comme l'Afrique de l'Ouest, les négociations sur les services ne démarreraient qu'après la conclusion des négociations sur les marchandises. Or, celles-ci ne sont pas encore bouclées. L'Afrique de l'Ouest et l'UE ont convenu d'une clause de rendez-vous pour entamer des discussions sur les services six mois après la conclusion de l'accord sur les marchandises.

Au début des négociations des APE, l'UE avait proposé un texte sous le titre « Établissement, commerce des services et commerce électronique ». Le contenu de la proposition européenne était basé sur le modèle développé par la commission en 2006 et qui « se fonde sur les principes de l'AGCS (accès au marché, traitement national et NPF) ».

L'évolution des demandes européennes en matière de libéralisation montrent un niveau d'ambition croissant qui reflète une libéralisation accrue du commerce des services dans les accords auxquels elle est partie. L'Accord EUROMED (1995), par exemple, prévoit des engagements de libéralisation plus faibles, qui sont révisés tous les 3 à 5 ans, alors que les derniers accords avec le Mexique (2000) et le Chili (2002) prévoient des engagements plus profonds et une révision continue. Si l'UE poursuit sa logique, ses derniers accords, dont les APE, pourraient avoir une ambition plus grande en matière de libéralisation. Deux principes devraient au moins être pris en compte par les régions africaines.

Les services ne sont pas un prérequis pour la compatibilité de l'APE avec l'OMC

Aux termes de l'accord de Cotonou, l'inclusion d'un accord sur les services n'est pas une condition pour la compatibilité globale de l'APE avec les règles de l'OMC. Une telle vérité aurait pu suffire aux régions africaines qui ne souhaitent pas trop s'engager dans la libéralisation des services dans le cadre de l'APE pour éviter des engagements allant au-delà des normes de l'OMC.

L'UE a avancé que l'accord sur les services approfondirait l'intégration régionale et augmenterait la croissance et la compétitivité. Mais une analyse plus fine montre qu'en l'absence d'un cadre réglementaire régional et d'une politique commune au sein de chaque région, une ouverture accrue dans le cadre de l'APE n'aurait pas forcément une incidence significative sur le développement. Si les efforts fournis par la plupart des pays de la région ouest-africaine en matière de libéralisation n'ont pas pu drainer de manière significative des flux d'investissement suffisamment importants et efficaces pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté, il serait en effet illusoire de croire qu'un cadre réglementaire bilatéral plus contraignant et plus restrictif pour les gouvernements de la région, qui de surcroît réduirait drastiquement leur marge de manœuvre politique et économique, serait plus à même de réussir.

Chaque région négociant un APE a donc bien le droit, soit d'exclure la libéralisation des services dans le cadre de l'accord, soit d'en limiter la portée en attendant de finir la construction de son cadre réglementaire régional. Si par contre ces régions décidaient d'inclure les services dans leur APE, celui-ci devrait être conforme à l'Art. V de l'AGCS qui implique que :

- l'accord doit couvrir un nombre substantiel de secteurs (Art. V. 1. (a)) ;
- il doit inclure le traitement national et l'élimination de toute discrimination (Art V. 1. (b)) ;
- les pays en développement pourraient libéraliser moins, et en particulier concéder moins d'engagements en matière de traitement national que les pays développés (Art. V. 3 (a)) ;
- la question de l'intégration régionale devrait être dûment pris en compte (Art. V.2).

Des services à l'investissement?

De nombreux pays en développement, dont les pays africains, ont rejeté les négociations sur les thèmes de Singapour (concurrence, marchés publics, investissement) au motif qu'une libéralisation dans ces secteurs leur serait préjudiciable. C'est la même option que certaines régions ont privilégié dans le cadre des APE pour assurer la cohérence dans leurs engagements.

En mettant en avant le terme « établissement » dans sa proposition initiale, l'UE adopte une stratégie consistant à opérer en plusieurs étapes. Il s'agirait dans un premier temps de faciliter l'installation de fournisseurs de services européens sous les principes de l'AGCS et leur permettre ensuite d'opérer et d'investir après établissement, y compris dans des secteurs non prévus à priori dans l'accord et sur lesquels les régions n'ont pas pris d'engagements. Ainsi, à travers le titre « Établissement », l'UE pourrait réussir à relier le Mode 3 de l'AGCS et la libéralisation des investissements, y compris dans des domaines autres que les services. Alors que nombre de ces pays ont pris des engagements limités dans un nombre également limité de secteurs à l'OMC, à cause entre autres de leur manque d'expertise pour identifier rigoureusement les secteurs dans lesquels ils ont un intérêt offensif certain et de leur incapacité à évaluer l'impact potentiel de la libéralisation sur ces secteurs, la négociation sur les services pourrait les forcer à une ouverture trop ambitieuse.

Privilégier la mise en place d'une politique et d'un cadre réglementaire régional

Dans la plupart des régions, le marché des services souffre d'un déficit de données et d'informations fiables sur le poids économique réel du secteur. Les informations disponibles sont souvent insuffisantes, parcellaires, disparates et sont contenues dans diverses études ou monographies publiées soit par les institutions d'intégration de la région, soit par les pays pris individuellement. Comme le soulignait une étude de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2006, « cet éparpillement de l'information ne permet pas une lecture objective de la situation des services qui puisse permettre la définition d'une stratégie cohérente des négociations »^①.

Ainsi, en l'absence d'une connaissance détaillée du secteur, les scénarios de libéralisation du commerce des services qui seront utilisés dans le cadre de l'APE seront vraisemblablement basés sur un diagnostic superficiel et des données erronées qui, à leur tour, pourraient sous-tendre des positions de négociation sans cohérence, ni avec l'importance du secteur dans la région, ni avec les engagements des États d'Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'AGCS.

Compte tenu de l'évolution du commerce intra-régional des services dans les différentes régions africaines, notamment concernant les services financiers, il est raisonnable de penser que la mise en place d'une politique régionale cohérente devrait être un préalable incontournable pour toutes les régions. En Afrique de l'Ouest par exemple, en dépit de la présence remarquable des banques nigérianes dans la plupart des pays et des entreprises de BTP sénégalaises dans d'autres pays, la CEDEAO n'a pas encore de politique régionale commune dans ces sous-secteurs, pas plus qu'un cadre réglementaire dans le secteur des services en général. De surcroît, au moment où les pays africains négocient la Zone de libre-échange continentale, le bon sens incline à penser que la conclusion de ce processus intra-africain devrait être la priorité pour toutes les régions du continent.

Quel que soit le scénario retenu, il apparaît qu'après plusieurs décennies de libéralisation des services, les régions et pays africains ne peuvent faire l'économie d'une évaluation objective, qualitative comme quantitative, de l'impact de la libéralisation initiée à travers les programmes d'ajustement structurel, dans le cadre de l'AGCS et dans les traités bilatéraux d'investissement signés avec certains pays européens, avant de procéder à de nouvelles libéralisations conformément à l'Art. XXV de l'AGCS.



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

① CEDEAO, « Etude documentaire sur le secteur des services en Afrique de l'Ouest », Décembre 2006, p. 5

Salle de presse

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

FIATA : La logistique est un facteur clé pour le développement africain

La Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA) a publié, le 17 mai, un document de position soulignant l'importance centrale de la logistique dans les efforts visant à matérialiser le potentiel de l'Afrique en matière de commerce et de développement. Le document entend fournir une feuille de route pour les décideurs politiques africains dans l'optique de faciliter les échanges sur le continent.

« Il est maintenant temps de garantir que cet environnement commercial riche et dynamique arrive à maturité, afin de permettre aux communautés africaines d'en récolter les fruits », indique un communiqué de presse de FIATA

Le document insiste en particulier sur 4 éléments : (1) le besoin d'une approche plus holistique dans l'élaboration des politiques par les États membres de l'Union africaine, (2) les bénéfices qui pourraient être tirés d'une coopération accrue dans la mise en œuvre des politiques au niveau régional, (3) l'importance de la participation du secteur privé.

Le commerce au centre du dernier Conseil des Ministres ACP

Les questions liées au commerce ont occupé le devant de la scène lors de la 103^{ème} session du Conseil des Ministres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), qui s'est déroulé du 25 au 29 Avril à Dakar. Les ministres ont évoqué les perspectives concernant les Accords de partenariat économique (APE) toujours en négociation avec l'Union européenne, ainsi que des questions liées au commerce de différents produits de base, tels que les produits de la pêche ou le sucre par exemple.

Dans la résolution adoptée la semaine dernière, les ministres ACP ont réitéré leur demande de flexibilité de la part de l'UE, « pour que les négociations en cours puissent se conclure dans l'intérêt de tous » indique un communiqué de presse du groupe ACP.

Discussions sur la décision de Nairobi sur les règles d'origine

Les membres de l'OMC devraient se préparer à mettre en œuvre la décision sur les règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés (PMA), a déclaré l'ambassadeur danois Christian Wegener, président du comité des règles d'origine de l'OMC, lors d'une réunion à la fin du mois d'avril. Cette session du comité marquait les premières discussions sur le sujet depuis l'adoption de la décision en décembre dernier à Nairobi.

Les pays développés ont l'obligation de soumettre d'ici fin 2016 une notification des efforts entrepris en vue de la mise en œuvre de la décision, a rappelé M. Wegener. Les pays en développement peuvent quant à eux attendre de s'être déclarés en mesure de mettre en œuvre les dispositions de la décision.

Les règles d'origine, qui spécifient les conditions dans lesquelles un produit peut être considéré comme originaire d'un pays donné, sont souvent jugées trop restrictives, empêchant les PMA de tirer pleinement avantage de l'accès préférentiel aux marchés qui leur est accordé par différents pays.

L'adaptation au changement climatique coûtera plus cher que prévu

L'adaptation au changement climatique pourrait coûter jusqu'à 500 milliards US\$ par an d'ici 2050, selon un nouveau rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Son message est clair : en l'absence d'une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, le coût de l'adaptation aux changements climatiques augmentera de façon considérable.

Des chiffres précédemment publiés dans une étude de la Banque mondiale datant de 2010 indiquaient que l'adaptation au changement climatique coûterait entre 70 et 100 milliards US\$ par an sur la période 2010-2050. Les nouvelles estimations publiées par le PNUE sont quatre à cinq fois supérieures, estimant que ces coûts se situeront entre 280 et 500 milliards US\$.

Publications et ressources



Les importations chinoises en provenance d'Afrique : l'impact de la récente baisse du prix des matières premières (en anglais) – TRALAC – Mai 2016

L'objectif de cette étude est d'examiner les importations chinoises en provenance d'Afrique au cours de l'année 2015, et d'évaluer dans quelle mesure la baisse des prix mondiaux des matières premières a contribué à leur déclin, en particulier en comparaison des valeurs pour l'année 2014. Les résultats montrent que les importations chinoises en provenance d'Afrique se sont contractées de 39 pourcent en 2015, alors que les importations chinoises totales n'ont diminué que de 14 pourcent. Disponible sur : <http://bit.ly/1WWLrNk>.



Entraîner les PME sur l'autoroute du e-Commerce (en anglais) – ITC – Mai 2016

Ce rapport entend servir de point de départ pour un dialogue entre le secteur public et le secteur privé visant à s'attaquer aux obstacles en matière de e-Commerce, en particulier pour les petites entreprises dans les pays en développement. Ces dernières font face à des défis relatifs aux politiques concernant 4 processus typiques dans le cadre du e-Commerce : l'établissement d'affaires en ligne, les paiements électroniques internationaux, les livraisons internationales, et le service après-vente. Disponible sur : <http://bit.ly/1WWLrNk>.



Proposition pour une initiative du G20 sur le développement durable et le climat relative au commerce et à l'investissement (en anglais) – E15 – Avril 2016

En tant que forum sur la gouvernance économique mondiale, le G20 pourrait jouer un rôle de leadership auprès de nombreuses organisations en mettant l'accent sur l'importance de conduire leurs activités d'une manière qui renforce les ODD et l'Accord de Paris sur le climat. Ce document offre une palette d'idées visant à ancrer au mieux le concept de durabilité dans les processus de coopération internationale sur les questions du commerce, de l'investissement et du développement. Disponible sur : <http://bit.ly/1W0g8QX>.



Vers une industrialisation verte en Afrique : Rapport économique sur l'Afrique 2016 – Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) – Avril 2015

Ce rapport souligne que pour promouvoir l'industrialisation et la transformation structurelle de l'économie africaine, emprunter une voie verte vers le développement durable constitue une véritable opportunité. Même si l'Afrique arrive tardivement à l'industrialisation, elle dispose d'une occasion intéressante pour adopter de nouveaux modèles économiques. Ce changement exige des gouvernements qu'ils saisissent les tenants et aboutissants de l'industrialisation écologique et les intègrent à leur plans d'action. Disponible sur : <http://bit.ly/1QpMJXR>.



La politique de concurrence et le système commercial : défis et opportunités (en anglais) – E15 – Avril 2016

Ce document examine l'importance de la politique de concurrence pour promouvoir le libre-échange et permettre aux pays de se spécialiser dans les secteurs dans lesquels ils ont un avantage comparatif. Il appelle à une meilleure coordination entre les autorités régulation de la concurrence and offre différentes propositions en vue d'une discussion, y compris l'utilisation de mécanismes déjà existants afin de parvenir à une convergence en les régimes juridiques en matière de concurrence. Disponible sur : <http://bit.ly/1PQS2zi>.



L'état de l'intégration régionale en Afrique VII – Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) – Avril 2015

L'Etat de l'intégration régionale en Afrique (ARIA) VII examine comment les trois éléments que sont l'intégration régionale, l'innovation et la compétitivité sont reliés entre eux. Il explore les possibilités de les exploiter dans le cadre du modèle normatif de développement de l'intégration régionale destiné à favoriser le changement structurel. Le rapport se focalise sur l'innovation et la compétitivité dans le contexte de la politique et de la stratégie de développement en Afrique. Disponible sur : <http://bit.ly/210D02b>.



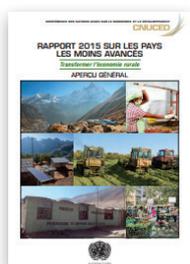
Questions cruciales pour la négociation de la zone de libre-échange continentale (en anglais) – TRALAC – Mars 2016

Ce document tente de répondre à une question cruciale, celle de savoir si la zone de libre-échange continentale (ZLEC) signifiera l'instauration d'un seul et unique cadre réglementaire pour les échanges commerciaux intra-africains, ou si elle viendra simplement ajouter une couche supplémentaire au chevauchement de régimes commerciaux qui jalonnent le continent. Ce faisant, l'auteur tente de tirer certains enseignements de l'expérience des négociations relatives à l'établissement de la zone de libre-échange tripartite. Disponible sur : <http://bit.ly/1MnCuYX>.



Renforcer le système global de commerce et d'investissement au 21ème siècle (en anglais) – E15 – Janvier 2015

Au début de l'année, l'Initiative E15 a rendu public un ensemble d'options en matière de politiques visant une amélioration de la gouvernance du système mondial de commerce et d'investissement au 21ème siècle. Ce rapport de synthèse résume et interprète la signification des options en matière de politiques par rapport à nombre d'impératifs communs qui comptent parmi les plus importants de la communauté internationale. Rapport de synthèse : <http://bit.ly/1XIrK5L>. Résumé : <http://bit.ly/1XIRASd>.



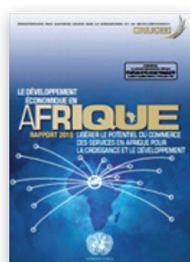
Rapport 2015 sur les pays les moins avancés (aperçu général) – CNUCED – Novembre 2015

Le Rapport 2015 sur les pays les moins avancés, intitulé « Transformer l'économie rurale », présente une feuille de route ambitieuse pour accélérer la transformation des zones rurales et lutter contre la pauvreté rurale. Les économistes de la CNUCED invitent les donateurs à honorer enfin l'engagement, qu'ils ont pris depuis longtemps, de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide au développement. Disponible sur : <http://bit.ly/21thALs>.



Panorama de l'aide pour le commerce 2015 – OMC et OCDE – Juillet 2015

Cette publication conjointe de l'OCDE et de l'OMC se penche sur la manière dont la réduction des coûts des échanges, à travers l'aide pour le commerce, contribuera à réaliser une croissance économique inclusive et durable. Elle mentionne de nombreux exemples de situations dans lesquelles des obstacles sont actuellement surmontés et montre les avantages qui en résultent pour le développement, tout en appelant à redoubler d'efforts pour réduire les coûts du commerce. Disponible sur : <http://bit.ly/1OQKMrE>.



Rapport 2015 sur le développement économique en Afrique – CNUCED – Juillet 2015

Ce rapport examine les enjeux politiques majeurs du secteur des services en Afrique et formule des recommandations sur les politiques à suivre, afin que de libérer tout le potentiel de ce secteur pour une croissance durable et inclusive sur le continent. En particulier, le rapport appelle à une harmonisation des politiques nationales, régionales et internationales relatives au commerce des services, qui sont pour l'instant composées de différentes strates déconnectées. Disponible sur : <http://bit.ly/1JYtyEx>.

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

BRIDGES AFRICA

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

BRIDGES

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

BIORES

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

PUENTES

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

PONTES

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

МОСТЫ

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

桥

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

PASSERELLES

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



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

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

ENDA Cacid

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

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

DFID - UK Department for International Development

SIDA - The Swedish International Development Cooperation Agency

DGIS - Netherlands Directorate-General of Development Cooperation

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Ministry for Foreign Affairs, Finland

Ministry of Foreign Affairs, Norway

L'Organisation Internationale de la Francophonie

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

