

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

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

VOLUME 18, NUMÉRO 7 – OCTOBRE 2017



Coup de projecteur sur les normes de durabilité

NORMES

Normes, réglementations et développement durable au sein des chaînes de valeur mondiales

AFRIQUE

De nouveaux modèles pour aider les producteurs africains à bénéficier des normes

TOURISME

S'attaquer à la fuite des revenus dans le secteur du tourisme en Afrique



International Centre for Trade
and Sustainable Development



enda

centre africain pour le commerce
l'intégration et le développement

PASSERELLES

VOLUME 18, NUMÉRO 7 – OCTOBRE 2017

PASSERELLES

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

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Fabrice Lehmann et Kiranne Guddoy

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

ÉDITEUR

Alexandre Gomis

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

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

NORMES

- 4 **Les normes et réglementations promeuvent-elles des dynamiques de durabilité dans les chaînes de valeur mondiales ?**

Raphael Kaplinsky et Mike Morris

AFRIQUE

- 8 **Permettre aux producteurs africains de profiter des normes de durabilité grâce à de nouveaux modèles**

Joshua Wickerham et David D'Hollander

DÉVELOPPEMENT DURABLE

- 12 **Agir de concert sur les normes privées pour promouvoir le développement durable au sein des chaînes de valeur**

ICTSD

AFRIQUE

- 17 **S'attaquer à la fuite des revenus dans le secteur du tourisme en Afrique**

Jane Muthumbi, Giovanni Valentini et Junior Davis

INTÉGRATION RÉGIONALE

- 22 **Un nouveau regard sur l'intégration africaine dans le cadre des communautés économiques régionales**

Jaime de Melo

DERNIER MOT

- 27 **L'harmonisation des normes en Afrique de l'Ouest : volontés et défis**

Cheikh Tidiane Dieye

- 29 **Publications et ressources**

Coup de projecteur sur les normes de durabilité



Dans le monde commercial d'aujourd'hui, se conformer à un nombre croissant de normes de durabilité est devenu une nécessité pour de nombreux producteurs afin d'accéder aux marchés, aux circuits de distribution et aux acheteurs. Dans les chaînes de valeur mondiales en particulier, les entreprises dominantes appliquent un éventail croissant de normes pour garantir que les produits, les services et les processus de production respectent des exigences de durabilité couvrant des domaines aussi variés que le droit du travail, les normes environnementales et l'impact sur le développement des communautés locales.

Les normes de durabilité sont susceptibles de jouer un rôle important pour atteindre des résultats économiques, sociaux et environnementaux souhaitables et participer à la réalisation des Objectifs de développement durable. Mais bien que leur potentiel de soutien au développement durable soit généralement reconnu, ces normes peuvent également avoir des effets négatifs. Sachant qu'elles constituent souvent une condition préalable à l'entrée dans certaines chaînes de valeur ou sur certains marchés, elles peuvent entraîner l'exclusion de producteurs qui ne sont pas capables de s'adapter ou d'obtenir les certifications requises, et notamment de petits producteurs défavorisés dans les pays en développement.

Ce manque de capacité s'explique par un certain nombre d'obstacles – manque d'information, compétences de gestion limitées, absence de formation, coût élevé des certifications – qui peuvent s'avérer particulièrement difficiles à surmonter dans les pays les moins avancés du continent africain. C'est la raison pour laquelle la capacité des entreprises africaines à bénéficier des normes de durabilité reste pour l'instant très limitée. Il est donc important de mieux comprendre les opportunités et les défis générés par les normes de durabilité dans une perspective de développement.

Dans le premier article de ce numéro, Raphael Kaplinsky et Mike Morris examinent le rôle joué par les normes et réglementations dans les chaînes de valeur mondiales et soulignent certaines de leurs implications en matière de politique publique dans une optique de développement durable. Cette analyse est complétée par un article de Joshua Wickerham et David D'Hollander, qui s'intéresse à la manière dont de nouveaux modèles de partenariat pourraient aider les producteurs africains à tirer un meilleur parti des normes de durabilité. La troisième contribution, quant à elle, présente une série d'options politiques pour soutenir une action gouvernementale concertée visant à promouvoir le développement durable par une amélioration de la gouvernance et du fonctionnement des normes privées.

Toujours dans ce numéro, l'article de Jane Muthumbi, Giovanni Valensisi et Junior Davis se penche sur le tourisme et offre des recommandations pour que le continent africain parvienne à conserver une part plus importante des recettes économiques du secteur. Jaime de Melo présente, enfin, une évaluation critique du processus d'intégration au sein des communautés économiques régionales africaines.

Comme toujours, nous sommes heureux de recevoir vos commentaires et suggestions. Écrivez-nous à passerelles@ictsd.ch.

NORMES

Les normes et réglementations promeuvent-elles des dynamiques de durabilité dans les chaînes de valeur mondiales ?

Raphael Kaplinsky et Mike Morris

Le respect des normes et réglementations joue un rôle central en matière de compétitivité commerciale, en particulier au sein des chaînes de valeur mondiales. Quelles sont les implications de ces instruments pour la réalisation des Objectifs de développement durable ?

Il y a eu une évolution importante en matière d'obstacles commerciaux à l'entrée sur les marchés des économies à revenu élevé, avec un glissement de l'État aux entreprises et aux agences transnationales. Dans la mesure où les gouvernements contrôlent les restrictions à l'importation, les prix perdent de leur importance au profit des réglementations, qui sont généralement obligatoires pour accéder au marché. Les grandes entreprises qui dominent les importations dans les économies à revenu élevé utilisent quant à elles toute une panoplie de normes qui répondent à de nombreux objectifs. Directement et indirectement, les normes et réglementations déterminent non seulement les conditions d'accès au marché, mais influent également sur la manière dont les différents producteurs se positionnent au sein des chaînes de valeur mondiales (CVM) en vue de parvenir à une croissance des revenus qui soit durable en termes sociaux et environnementaux.

Influencé par la dynamique des CVM, le commerce international est extrêmement concurrentiel. Cet état de fait oblige les producteurs à améliorer en permanence leurs compétences et leurs capacités dynamiques pour conserver et renforcer leur place dans la division internationale du travail. La mise à niveau économique (*economic upgrading*) joue donc un rôle crucial pour la réalisation des objectifs de développement durable, et pourrait bien s'avérer une condition préalable à la réalisation de la mise à niveau sociale (*social upgrading*) souhaitée au sein des entreprises, et plus généralement, au sein de la société. Il existe en parallèle une demande croissante de normes sociales et environnementales sur les marchés mondiaux d'exportation, dont le respect confère aux entreprises dominantes l'autorisation sociale d'exercer leur activité sur ces marchés. Les producteurs doivent donc développer des capacités qui leur permettent de répondre à cette exigence de résultat à trois dimensions (économique, sociale et environnementale).

Cet article examine le rôle joué par les normes et réglementations dans les CVM et se penche sur deux questions de politique qui les concernent : d'une part, les répercussions de ces normes et réglementations sur la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), et d'autre part, dans quelle mesure la mise en œuvre des procédures nécessaires à leur respect renforce la capacité des producteurs à relever le défi de la mise à niveau concurrentielle exigée par les CVM, afin de leur garantir des revenus réguliers qui augmentent avec le temps tout en veillant à assurer une durabilité sociale et environnementale.

L'impact en termes de développement durable et de capacité des producteurs

Il existe deux catégories de normes et réglementations ayant un impact en termes de développement durable : (1) celles qui affectent la nature des produits (matières premières, produits intermédiaires, produits finis) et (2) celles qui affectent la nature des processus de production de ces produits. Bien que ces normes et réglementations soient en partie définies par les gouvernements et les organisations de la société civile, ce sont généralement les entreprises à la tête des CVM (« entreprises dominantes ») qui ont la responsabilité de leur application.

Par garantir le respect de ces normes tout au long des CVM et la mise en pratique des politiques, les entreprises dominantes adoptent trois stratégies :

- « Nager ou couler » dans la chaîne d'approvisionnement : sur les marchés peu exigeants, les entreprises dominantes adoptent une politique passive en matière de normes et de performances des fournisseurs. Elles se contentent de publier leurs exigences avant de vérifier la performance de leurs fournisseurs pour les inclure ou les exclure de la chaîne.
- Gestion de la chaîne d'approvisionnement : sur les marchés qui exigent le respect des trois dimensions de résultat, les entreprises dominantes ne peuvent généralement pas se contenter d'une approche « nager ou couler ». Elles sont donc amenées à s'impliquer dans la gestion de leur chaîne d'approvisionnement et à lancer des programmes de formation des fournisseurs pour les aider à atteindre les normes souhaitées.
- Utilisation d'intermédiaires : les entreprises dominantes encouragent les fournisseurs à se faire aider par des intermédiaires spécialisés qui peuvent être engagés pour des programmes de formation des fournisseurs, auprès notamment des entreprises ou exploitants agricoles de petite taille.

Les normes et les réglementations qui déterminent l'accès au marché dans les économies à revenu élevé ont des répercussions complexes sur la réalisation des ODD. L'inclusion est un aspect fondamental du programme des ODD. En apparence, bon nombre de normes se rattachant aux trois dimensions de résultat (et notamment lorsqu'il s'agit des dimensions sociale et environnementale) semblent aller dans le sens des ODD en encourageant de meilleures conditions de vie et de travail, une plus grande inclusion sociale, ou une meilleure protection de l'environnement. Mais est-ce toujours le cas ? Existe-t-il des impacts contradictoires, ou des compromis nécessaires entre les différentes normes ? Certains acteurs des CVM sont-ils avantagés au détriment d'autres producteurs ?

Normes et réglementations dans les CVM : quelques éclairages

Pour examiner le rôle des normes et réglementations dans les CVM et leurs implications pour les ODD, nous avons passé en revue un certain nombre d'expériences ayant fait l'objet d'études de cas, concernant principalement des économies à revenu faible ou intermédiaire et des secteurs dans lesquels les producteurs de petite taille et la main d'œuvre peu qualifiée jouent un rôle important. Ces secteurs comprennent les fruits et légumes frais, le vin, le poisson, la confection, les produits biologiques, l'artisanat, la maroquinerie, le secteur maritime et l'électronique. Les économies concernées sont l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Kenya, l'Ouganda, le Maroc et le Sénégal en Afrique ; le Cambodge, la Chine, l'Inde et la Malaisie en Asie ; et l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay et le Pérou en Amérique latine. Cette analyse met en lumière les effets complexes et souvent contradictoires en matière de développement durable qui résultent de l'application des normes et réglementations dans les CVM. Il est possible d'en tirer un certain nombre de constatations et de conclusions. ❶

Les réglementations affectant l'accès aux marchés sont adoptées par les gouvernements, dans le cadre notamment d'accords intergouvernementaux, et sont binaires par nature, excluant automatiquement ceux qui ne s'y conforment pas. Les normes sont fixées par des acteurs non étatiques et offrent une plus grande flexibilité aux fournisseurs qui doivent les respecter.

Les normes sont inhérentes au fonctionnement des CVM. Le commerce à l'intérieur de ces CVM est donc beaucoup plus exigeant pour les producteurs qui en respectent les conditions que le commerce hors de celles-ci. Les entreprises dominantes des CVM se servent des normes pour garantir à la fois la compétitivité de la chaîne et l'autorisation sociale d'exercer leur activité sur les marchés internationaux

L'intensité des normes au sein des CVM est liée à la nature du marché final : les consommateurs et les économies à faibles revenus sont moins exigeants. Les marchés régionaux ont des barrières à l'entrée moins importantes et offrent d'importantes opportunités dans le cadre des chaînes de valeur régionales pour les agriculteurs et les transformateurs de plus petite taille, qui n'ont pas la capacité d'exporter sur les marchés internationaux.

Sachant que la compétitivité internationale est une frontière mobile, les fournisseurs ont l'obligation de mettre à niveau en permanence leurs capacités pour s'intégrer de façon durable et rentable aux CVM. La certification en matière de normes et réglementations représente manifestement un facteur important de mise à niveau de la capacité des producteurs.

Le respect des normes favorise l'inclusion aux CVM. Les statistiques semblent indiquer que cela se traduit fréquemment par une amélioration des salaires, des conditions de travail, de l'hygiène et de la sécurité et des performances environnementales, avec même dans certains cas un renforcement de la syndicalisation. Il est donc évident que l'introduction des normes contribue à faire avancer de nombreux ODD, et notamment ceux qui concernent la génération de revenus, l'inclusion des femmes, la production biologique et l'environnement.

Malgré ces retombées positives, certaines données montrent que l'application des normes peut également conduire à l'exclusion des producteurs et travailleurs marginaux ou défavorisés. Ces conséquences négatives sont le résultat de trois obstacles majeurs au respect des normes au sein des CVM :

- Le coût d'obtention des certifications nécessaires peut être dissuasif pour certaines catégories, telles que les petits producteurs, les petits agriculteurs, les femmes ou les producteurs plus âgés. Dans certains cas, des petits producteurs qui étaient intégrés aux CVM avant la généralisation des normes s'en sont retrouvés exclus.
- Il existe toute une série d'obstacles supplémentaires à l'entrée des producteurs défavorisés, tels que l'illettrisme, l'innumérisme ou l'absence de nouvelles compétences de gestion, qui écartent les petits producteurs et les travailleurs sans qualification. Cette forme d'exclusion est souvent cachée dans le suivi des normes au sein des chaînes d'approvisionnement.
- Les normes d'hygiène et de sécurité exigent souvent des connaissances préalables en matière de pratiques d'hygiène de base et impliquent l'intervention de tiers (États ou collectivités locales par exemple) qui ne sont pas des acteurs productifs directs.

Une des conséquences de ces effets défavorables est la segmentation des producteurs. Un cadre minimal de travailleurs qualifiés et de fournisseurs de confiance est conservé, tandis que les autres tâches sont sous-traitées auprès d'entreprises informelles et de travailleurs en situation précaire (et souvent migrants).

Il existe aussi des compromis souvent inévitables entre les différentes dimensions du développement durable. Dans certains cas, ces compromis se produisent entre les trois dimensions de résultat (par exemple, viabilité économique contre durabilité environnementale). Dans d'autres, ils se produisent à l'intérieur de l'une de ces dimensions (entre travailleurs de sexe masculin et féminin par exemple).

En résumé, quantité de données montrent que l'application des normes et réglementations au sein des CVM contribue à la réalisation de plusieurs ODD et encourage le développement de compétences dynamiques chez de nombreux producteurs. L'application de ces mêmes normes et réglementations peut cependant avoir des effets d'exclusion, en écartant souvent les producteurs les plus défavorisés.

Implications en matière de politiques

Quelles sont les conclusions, en matière de politique publique, de cette analyse de l'importance des normes et réglementations pour les producteurs des pays en développement ?

À des degrés divers, et avec des spécificités sectorielles, géographiques et temporelles, les normes et réglementations appliquées au sein des CVM ont des répercussions considérables pour un grand nombre d'ODD. Comme c'est le cas pour tous les processus multidimensionnels de développement, les conflits et compromis entre objectifs sont une réalité incontournable.

Les acteurs politiques doivent prendre des mesures visant à remédier aux défaillances du marché qui limitent la capacité des producteurs à respecter ces normes et réglementations. Il leur faut pour cela combler les lacunes d'information (quelles normes s'appliquent sur quels marchés, par exemple), apporter une aide aux producteurs de petite taille ou marginalisés pour faire face aux coûts de certification, et soutenir ces producteurs dans la mise à niveau de leur capacité à respecter ces normes dans un contexte en constante évolution.

Si ce défi politique s'applique à l'ensemble des producteurs impliqués dans les CVM, y compris ceux des chaînes d'approvisionnement, il est plus particulièrement nécessaire de renforcer la capacité des producteurs pauvres et marginalisés (tels que les femmes, les petits producteurs ou les producteurs excentrés) à respecter ces normes. Le soutien politique doit donc se concentrer sur les maillons les plus défavorisés de la chaîne.

Les organisations de la société civile jouent un rôle important, non seulement pour définir et surveiller les normes qui confèrent un « permis social » d'exercer ses activités, mais également pour aider les producteurs défavorisés ou marginalisés à acquérir les compétences nécessaires au respect de ces normes.

Les gouvernements, les entreprises dominantes et les organisations de la société civile doivent avoir conscience que le respect des normes peut dissimuler l'exclusion et la fragilisation d'acteurs de la chaîne et doivent prendre les mesures nécessaires pour remédier à ce risque d'exclusion.

Les normes ont un impact variable selon les marchés finaux. Les marchés régionaux, ayant des normes techniques, sanitaires et phytosanitaires moins exigeantes, ont des barrières à l'entrée moins importantes et offrent des opportunités liées aux chaînes de valeur régionales pour les entreprises et producteurs agricoles de plus petite taille qui n'ont pas les capacités nécessaires pour exporter sur les marchés mondiaux.

Certaines des actions nécessaires au respect des normes et réglementations échappent au contrôle des producteurs, comme par exemple la gestion des facteurs environnementaux qui affectent les conditions phytosanitaires ou la formation des producteurs défavorisés. L'action gouvernementale doit veiller à favoriser ces facteurs externes de conformité, notamment pour les communautés et les producteurs défavorisés.

La prépondérance des normes et réglementations dans les CVM a des répercussions en matière de politique commerciale, notamment au sein de l'OMC, mais cette question nécessiterait une analyse distincte et sort du contexte de cet article.

En matière de politique publique, la conclusion fondamentale est que les compromis jouent un rôle central dans l'importance des normes et réglementations au sein des CVM. Les normes économiques, sociales et environnementales ne sont pas toujours concordantes. Par conséquent, même s'il est possible de minimiser et de modifier la nature de ces compromis, le développement reste un processus intrinsèquement politique.



Raphael Kaplinsky
Professeur honoraire au sein de l'unité de recherche sur les politiques scientifiques, University of Sussex



Mike Morris
Directeur de l'unité de recherche sur les politiques des services et industries manufacturières (PRISM) et professeur d'économie, University of Cape Town.

AFRIQUE

Permettre aux producteurs africains de profiter des normes de durabilité grâce à de nouveaux modèles

Joshua Wickerham et David D'Hollander

Le commerce durable pourrait s'avérer un puissant catalyseur pour un développement responsable sur le plan social et environnemental. Comment de nouvelles approches en matière d'élaboration et de mise en œuvre des normes de durabilité peuvent-elles permettre aux producteurs africains de davantage bénéficier de ces instruments ?

En dépit de sa taille considérable, du dynamisme de sa population et des richesses naturelles de son territoire, le continent africain représente moins de deux pourcent du commerce international. Sachant que le commerce durable pourrait constituer une force motrice de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), la question de savoir comment les producteurs africains peuvent tirer parti des chaînes de valeur mondiales (CVM) durables est essentielle.

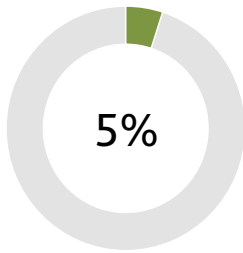
Les raisons de la connectivité limitée de l'Afrique au commerce international sont multiples et complexes. L'Accord sur la facilitation des échanges récemment ratifié, les programmes d'aide pour le commerce et d'autres approches s'efforcent de s'attaquer à certains de ces problèmes structurels. Mais pour que les CVM contribuent efficacement au développement durable, leur développement doit s'accompagner d'un comportement responsable des entreprises et de mesures de protection sociale et environnementale.

Des systèmes crédibles de normes de durabilité peuvent aider à promouvoir des flux commerciaux respectueux du développement durable. En définissant une performance durable ou responsable pour certains processus de production, secteurs ou matières premières (pouvant être adaptée aux conditions locales selon le système) de manière transparente et inclusive, en association avec une certification ou vérification impartiale et indépendante, les normes de durabilité ont une influence grandissante sur les flux commerciaux internationaux. Cet article réfléchit à la manière dont les normes de durabilité peuvent servir à stimuler de nouvelles chaînes de valeur susceptibles d'accélérer le progrès des ODD en Afrique.

Normes de durabilité, chaînes de valeur durables et ODD

Se conformer à certaines normes en vue d'accéder aux marchés internationaux n'a rien d'une nouveauté pour les producteurs et exportateurs africains. Dans les secteurs tournés vers l'exportation, tels que les activités extractives ou certains marchés agricoles (cacao, légumes ou fleurs), les normes de qualité et de sécurité sont une pratique courante. Les sociétés qui exercent leur activité dans les pays africains sont parfaitement conscientes de la nécessité de respecter des normes techniques, de qualité, de sécurité ou de gestion (HACCP, GlobalGAP, ISO 9000 ou ISO14000, par exemple).

Par rapport à ces normes, les normes volontaires de durabilité ont une portée complètement différente : elles s'appliquent à tout un éventail d'aspects relatifs à la production, allant des conditions de travail et des droits du travail à la gestion des sols ou des déchets, en passant par la protection de la biodiversité, et dépassent ainsi les simples aspects de qualité ou de sécurité. Définies pour des processus de production ou des matières premières spécifiques, dans le cadre d'une démarche transparente de normalisation, elles répondent de manière concrète aux défis du développement durable. Leurs critères et leurs exigences se rattachent à un ou plusieurs des 17 ODD et sont souvent liés à d'autres programmes internationaux de développement durable (tels que la Convention sur la biodiversité, la déclaration de New York sur les forêts, l'Accord de Paris sur le climat, etc.). Cela signifie que la mise en œuvre d'une norme de durabilité crédible



Le continent africain fournit près de 5 pourcent de la production mondiale de coton et cette activité est le principal moyen de subsistance de plus de 2,5 millions d'africains.

par une entreprise ou un producteur est susceptible de contribuer à la réalisation des ODD au sein du secteur ou de l'industrie en question, du pays où elle est appliquée ainsi qu'au niveau international.

Alors que les normes de durabilité crédibles jouent un rôle croissant dans le commerce international, leur adoption reste limitée dans les pays africains. Les exceptions comprennent les pays producteurs de cacao en Afrique de l'Ouest, où des systèmes de normes comme UTZ, Fairtrade (commerce équitable), l'agriculture biologique ou Rainforest Alliance sont depuis longtemps source de changements à l'échelle du secteur en offrant des incitations aux producteurs. Certains systèmes de normes tels que Fairtrade ont également une présence de longue date sur plusieurs marchés agricoles (café, thé et autres cultures), la certification Fairtrade étant active dans neuf pays d'Afrique. Dans la sylviculture et la production de bois, l'application des normes du Forest Stewardship Council (FSC) est en train de se développer en Afrique, avec 7 708 888 hectares de forêts certifiés in 2017.

Les défis

Malgré ces avancées, les productions durables vérifiées par un système indépendant de normes restent rares et ne représentent qu'une faible part de la production africaine totale quel que soit le secteur. En effet, pour un certain nombre de raisons, les producteurs africains ont du mal à tirer parti des normes de durabilité afin d'exploiter pleinement la demande croissante de biens et marchandises produits de manière durable.

Les barrières à l'adoption qui entravent l'utilisation des normes de durabilité en Afrique ne sont pas propres au continent. Elles se manifestent dans de nombreux contextes marqués par des capacités limitées en termes de réglementation et de gouvernance. Une difficulté particulière se rattache à l'absence de droits de propriété bien définis, en matière notamment de droits fonciers et de droits d'utilisation. Le caractère informel et fragmenté de la production paysanne est un autre facteur important, qui complique l'accès au crédit et à l'investissement. Dans ce contexte, le coût de mise en œuvre et de certification des pratiques durables est élevé pour les producteurs et le financement de départ est difficile à obtenir.

Souvent soutenues par la coopération et l'investissement au niveau international, de nombreuses initiatives s'efforcent de réduire ces barrières. Le manque de visibilité sur la stabilité de la demande à long terme de produits durables certifiés, qui empêche les producteurs d'évaluer leur retour sur investissement potentiel, reste malgré tout un problème récurrent.

Pour chacun de ces défis, il y a beaucoup d'espoirs mais peu de chances que les normes de durabilité puissent résoudre elles-mêmes tous ces problèmes. Pour être accessibles, efficaces et avoir un impact, les normes de durabilité doivent être soutenues par des efforts cohérents et concertés de la part des producteurs et de leurs communautés, des responsables politiques à différents niveaux et des coalitions d'acteurs privés (détaillants, négociants, investisseurs, etc.) qui ont la volonté de réaliser des objectifs de développement durable. C'est certainement en Afrique que le besoin de tels partenariats est le plus criant.

Transformer les marchés africains grâce à de nouveaux partenariats

De nouveaux partenariats, et notamment des partenariats avec des gouvernements, pourraient permettre aux producteurs d'accéder aux marchés internationaux tout en faisant des progrès en matière de développement durable. Ces partenariats passent par un renforcement de l'appropriation et des capacités d'application des normes au niveau local, tout en garantissant également la connexion à la demande sur les marchés de consommation et une réduction des coûts de conformité grâce à de nouveaux modèles.

Une initiative intéressante, actuellement en cours, est la création de chaînes de valeur durables dans le secteur africain du coton dans le cadre de l'initiative « *Better Cotton* » (BCI) et de son système de norme (BCSS, pour *Better Cotton Standard System* en anglais).

Le continent africain fournit près de 5 pourcent de la production mondiale de coton et cette activité est le principal moyen de subsistance de plus de 2,5 millions d'africains. L'initiative BCI a été lancée dans le but d'améliorer les pratiques de production du coton dans le monde entier et a pris son essor dans trois grands pays producteurs de coton en Afrique : le Mali, le Mozambique et le Sénégal. Dans le cadre de partenariats stratégiques dans ces pays producteurs de coton, l'initiative implique les parties prenantes stratégiques du secteur dans la mise en œuvre des principes et pratiques définis par la norme BCSS. Les actions de sensibilisation et de formation du gouvernement sont appuyées par la BCI, ce qui facilite le développement de pratiques durables et le respect de la norme. Surtout, la BCI et ses partenaires sont soutenus par un nombre croissant d'engagements d'achat de la part d'importants fabricants et détaillants, ce qui garantit des marchés d'exportation et réduit la volatilité des prix.

Un autre exemple est celui de l'expérience sud-africaine de certification de la pêche au merlu dans le cadre du Marine Stewardship Council (MSC). Cette certification a joué un rôle important pour aider le secteur du merlu sud-africain à surmonter la crise financière de 2008, en lui garantissant des marchés d'exportation à forte valeur ajoutée pour le poisson issu de la pêche durable. Le gouvernement de l'Afrique du Sud a été un partenaire important dans la mise en œuvre de la certification MSC. Il a notamment mis en place le « programme gouvernemental d'observation des ressources offshore », qui fournit des données scientifiques et des capacités de mise en œuvre pour garantir la durabilité de la pêche au chalut, ce qui se traduit par une « cogestion » de la pêche qui associe les atouts et les ressources de chaque partenaire.

La culture de l'huile de palme en Afrique offre un autre domaine de collaboration. L'initiative africaine pour l'huile de palme (APOI, pour *African Palm Oil Initiative* en anglais), une initiative multipartite impliquant dix pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, a été lancée en 2011 en collaboration avec Table ronde sur la production durable de l'huile de palme durable (RSPO, pour *Roundtable on Sustainable Palm Oil* en anglais), la norme internationale de référence du secteur. Le programme s'efforce de définir des principes d'action nationale pour la production durable d'huile de palme et des objectifs de mise en œuvre au niveau national. En promouvant l'appropriation du programme de production durable à l'échelon local, l'initiative s'efforce d'aider les producteurs africains à renforcer leur capacité de production durable d'huile de palme avec le soutien du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. Bien qu'elle n'en soit encore qu'à ses débuts, l'APOI est en train de développer la reconnaissance potentielle de la production durable d'huile de palme au niveau sectoriel, une approche novatrice qui pourrait faciliter l'accès des producteurs à des méthodes durables de production d'huile de palme.

Normes et au-delà : les dirigeants politiques peuvent-ils créer des incitatifs positifs ?

L'utilisation des normes de durabilité pour façonner des chaînes d'approvisionnement durables offre déjà des perspectives prometteuses. Les exemples ci-dessus ne constituent pas seulement une bonne illustration de la manière dont de nouveaux partenariats sont susceptibles de rendre les normes de durabilité plus accessibles aux producteurs africains. Ils attestent également d'une volonté accrue de la part des gouvernements des pays producteurs de s'impliquer de manière constructive dans les systèmes de normes.

Pour développer des flux commerciaux qui soutiennent le développement durable, les gouvernements des pays d'importation comme des pays d'exportation disposent toutefois d'un large éventail d'options inexploitées pour offrir des incitations puissantes. Au niveau national, local ou international, les dirigeants politiques peuvent envisager différentes mesures pour s'assurer que l'adoption de normes de durabilité crédibles soit rentable pour les producteurs.

Plusieurs instruments liés au commerce intègrent déjà des engagements ou offrent des avantages commerciaux liés à la durabilité ou à d'autres normes internationales. Ceux-ci comprennent le Système généralisé de préférences (SPG) et les accords de libre-échange (ALE), qui intègrent souvent des aspects de durabilité, mais sans moyen de les faire

appliquer. D'autres instruments, comme par exemple des règlements et directives de l'UE, ont été élaborés pour viser des problèmes particuliers, tels que l'exploitation illégale des forêts, les minerais dits de « conflit » ou les critères de durabilité pour les biocarburants. Ces instruments ciblés introduisent déjà des incitations puissantes pour rendre les chaînes d'approvisionnement dirigées vers l'Europe plus responsables et plus durables.

Les gouvernements pourraient encourager encore plus le commerce des produits durables en révisant leurs cadres SPG ou autres avantages liés au commerce (subventions, aide au développement, etc.) de façon à dépasser le niveau des pays pour viser celui des secteurs, groupements ou entreprises, en s'appuyant sur des systèmes de normes crédibles pour offrir des incitations en ce sens dans le cadre d'une approche efficace de réglementation commune. L'aide pour le commerce et d'autres programmes d'aide au développement visant à aider les producteurs à respecter les normes de durabilité peuvent également contribuer à garantir que les investissements aient un impact en termes de développement durable.

En dehors des mesures liées au commerce, une demande plus importante peut être encouragée au niveau national ou local. La mise en place de marchés publics responsables en matière de développement durable constitue un moyen efficace d'encourager des CVM durables. Une évolution plus récente est le développement de « pactes » sectoriels réunissant plusieurs parties prenantes dans des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, dans lesquels les gouvernements s'efforcent d'engager des secteurs entiers sur la voie d'un approvisionnement plus durable. Une mesure prometteuse, bien que pas encore testée pour le moment, consisterait à réduire la taxe sur la valeur ajoutée sur les articles produits de manière durable, une décision que les gouvernements nationaux pourraient prendre de manière unilatérale pour compenser les coûts supplémentaires de la production durable.

Dans tout cela, il est important de souligner que les normes de durabilité crédibles constituent le moyen le plus fiable et le plus transparent d'établir une distinction fondée sur des pratiques responsables qui encourageant le développement durable. Dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, il est demandé aux gouvernements de prendre des « mesures raisonnables » pour garantir que les normes appliquées sur leur territoire respectent les principes et règles de l'OMC. Les gouvernements devraient tenir compte des règles de l'OMC lorsqu'ils utilisent des normes de durabilité privées dans le cadre de politiques publiques qui affectent le commerce et n'utiliser que des normes accessibles et transparentes qui n'imposent pas des exigences excessives. Il existe à cette fin un volume croissant d'informations à la disposition des décideurs politiques pour comprendre les différences entre les différents types de systèmes de normes de durabilité, comme par exemple les codes de bonnes pratiques de l'ISEAL, les principes de crédibilité de l'ISEAL ou la carte des normes publiée par le Centre du commerce international (ITC).

Tout comme les réglementations publiques, les systèmes de normes privées existants ne sont pas parfaits. Mais les meilleurs d'entre eux s'améliorent constamment. Ils offrent surtout une transparence et une cohérence bien nécessaires en matière de critères de durabilité, ainsi qu'une application transparente et impartiale dans le cadre d'une certification ou d'autres mécanismes de reconnaissance.

Pour libérer le potentiel du commerce durable en faveur des producteurs et des marchés africains, les acteurs publics et privés devront travailler de concert pour mettre en place des conditions favorables, des investissements immédiats et des incitations à long terme. Les normes de durabilité crédibles qui impliquent différentes parties prenantes constituent des points de convergence pour de tels efforts collectifs.



Joshua Wickerham
Responsable, politique et
communication, ISEAL Alliance



David D'Hollander
Coordinateur senior, politique et
communication, ISEAL Alliance

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Agir de concert sur les normes privées pour promouvoir le développement durable au sein des chaînes de valeur

 ICTSD

Se conformer à certaines normes privées de durabilité est devenu un prérequis pour s'intégrer dans un nombre croissant de chaînes de valeurs mondiales. Comment améliorer la gouvernance et le fonctionnement de ces régimes de normes pour favoriser la réalisation des objectifs de développement durable ?

Les exigences en matière de produit ou de processus qui sont fixées et/ou appliquées par des sociétés privées, des consortiums ou des organisations de la société civile sont devenues un aspect essentiel des transactions commerciales internationales, ainsi qu'un outil puissant et efficace pour intégrer des considérations touchant à la durabilité environnementale, sociale et économique à des activités purement économiques. Souvent appelées « régimes de normes privées », ces exigences peuvent s'appliquer aux caractéristiques physiques et/ou aux processus et méthodes de production d'un large éventail de marchandises et peuvent également concerner le secteur des services.

Par définition, les normes privées ne sont pas des exigences obligatoires pour accéder au marché d'un pays. Les gouvernements sont les seuls à pouvoir imposer des exigences d'accès au marché ayant force obligatoire sur leur territoire national, au moyen généralement des lois et réglementations. Les normes privées imposent pourtant des exigences strictes pour accéder aux consommateurs ou clients d'un distributeur donné ou au marché d'un produit ou service particulier. Sachant que les consommateurs et les clients sont les « moteurs » des chaînes de valeurs mondiales, les exigences imposées par les régimes normatifs privés sont d'une importance primordiale pour les acteurs de ces chaînes.

Résumant les principales conclusions d'une étude récemment publiée par ICTSD, cet article a pour objectif de présenter une série de mesures politiques potentielles dans le cadre d'une action gouvernementale collective sur la question des normes privées, dans le but de favoriser un développement durable grâce à une meilleure gouvernance et un meilleur fonctionnement de ces normes. ¹ À cette fin, il se concentre sur les normes privées ayant des objectifs ou des impacts directs ou indirects en matière de développement durable (en termes notamment de droits humains, de durabilité économique, environnementale et sociale, de sécurité alimentaire ou de sécurité des produits, de qualité, etc.).

De quoi est-il question ?

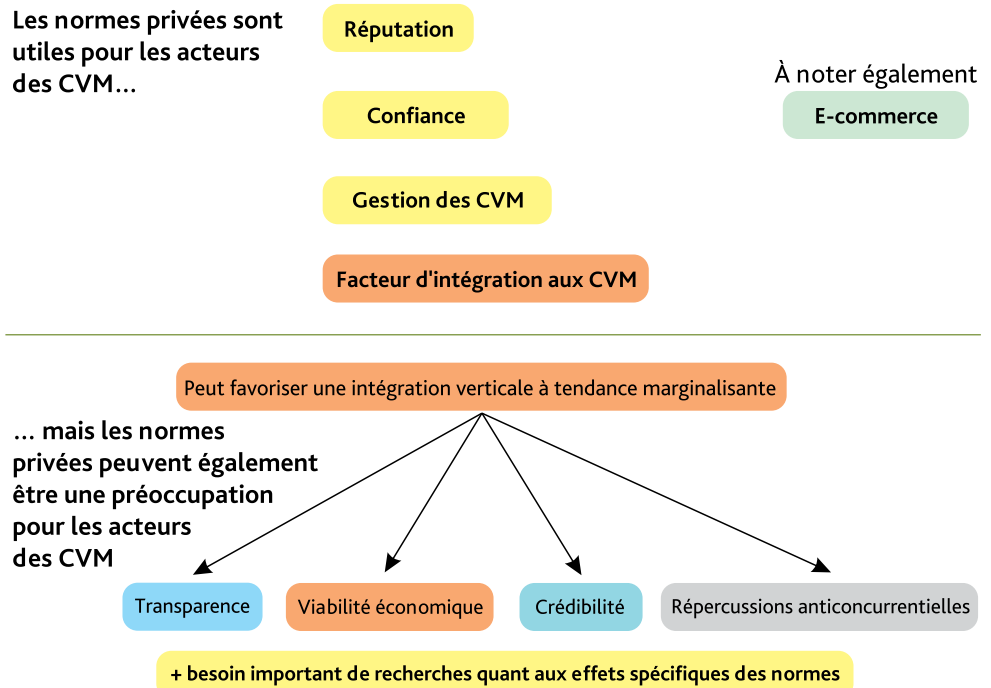
Les régimes de normes privées couverts par cet article sont ceux qui sont définis et/ou appliqués par des entreprises, des organisations de la société civile ou une combinaison des deux. Il existe une certaine confusion et des idées fausses quant à la nature des problèmes d'accès au marché (ou plutôt d'accès aux acheteurs) imputés à la mise en place et au fonctionnement des normes privées. Il serait notamment nécessaire d'étudier les inconvénients spécifiques aux normes privées séparément des autres facteurs généraux entravant l'accès aux marchés, aux acheteurs et aux canaux de distribution clés. Si l'on examine de plus près les systèmes de normes privées, on peut toutefois affirmer qu'ils :

- contribuent de manière significative à l'avancement des priorités du développement durable ;
- sont motivés par les préférences des consommateurs, les stratégies de pénétration de marché des entreprises, le lobbying des organisations de la société civile ou une combinaison de ces différents facteurs ;
- ont des répercussions en termes de réputation et de confiance le long des CVM ;

- constituent des outils de gestion pour transférer des risques, des coûts et des responsabilités le long des CVM, mais
- peuvent également amener à exclure des CVM, de manière injuste, des acteurs de plus petite taille (ou certains acteurs potentiels), tout en ayant dans le même temps des répercussions anticoncurrentielles.

Comme illustré dans la figure 1, parmi les aspects qui peuvent potentiellement conduire à une telle exclusion, il est possible d'identifier quatre domaines : (1) la transparence, (2) la viabilité économique, (3) la crédibilité et (4) les répercussions anticoncurrentielles.

Figure 1 : Avantages inconvenients des régimes de normes privées



Source : Meliado, Fabrizio, document de présentation lors de la conférence « Realising Inclusive Economic Growth Through Value Chains: The Role of Private Sustainability Standards » (juin 2017)

Transparence

Le manque de transparence s'avère être l'une des principales défaillances du fonctionnement de plusieurs systèmes de normes privées. Si on observe des améliorations dans le domaine des codes de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et des rapports qu'elles établissent en matière de développement durable, des difficultés subsistent en matière d'accès aux informations relatives aux exigences de conformité, aux méthodes d'évaluation du respect des normes privées, ainsi qu'à la participation aux processus de définition des normes.

Viabilité économique

L'intérêt économique des normes privées, du point de vue notamment des petites entreprises qui se posent la question d'investir dans une certification, repose sur des considérations complexes de rapport coût/bénéfice, ainsi que sur la capacité du régime de certification concerné à assurer un niveau minimum d'interopérabilité.

L'ITC et l'Institut universitaire européen (IUE) ont entrepris une analyse des coûts de certification par catégorie d'opérateurs économiques sur un ensemble de 181 normes volontaires de durabilité (NVD). Ils constatent que dans 54,6 pourcent des cas, les producteurs assument à eux seuls la totalité des coûts de certification. En ce qui concerne les coûts de mise en œuvre, ce taux passe à 64,4 pourcent des normes étudiées. Dans 26,1 pourcent des cas, les coûts de certification sont partagés entre les producteurs et les acteurs de la CVM, et dans 1,7 pourcent seulement des cas, entre les producteurs, les

acteurs de la CVM et le système de normalisation. De plus, toujours parmi ces 181 NVD, les formes et le niveau d'assistance offerts sont variables, comprenant par exemple des documents d'accompagnement (166 NVD), une assistance technique sur les exigences de conformité (105 NVD), une assistance technique au-delà des exigences de conformité (50 NVD) et une assistance financière aux fournisseurs (25 NVD)②.

En termes d'interopérabilité, la situation apparaît tout aussi problématique, voire davantage. Les exigences des différents régimes seraient ainsi souvent divergentes, que ce soit entre régimes ou par rapport aux exigences réglementaires d'un ou plusieurs pays.

Crédibilité

La crédibilité des normes privées semble relever de deux variables distinctes : (1) la justification scientifique de leurs exigences, en ce qui concerne notamment les normes environnementales ou SPS, et (2) les méthodes d'audit et d'évaluation de la conformité utilisées pour certifier et assurer le respect de ces normes. Le fondement scientifique d'une norme représente un aspect important pour justifier sa nécessité et sa crédibilité. Alors même que la justification scientifique de mesures gouvernementales est souvent problématique et discutable, on peut seulement imaginer ce qu'il peut en être dans le contexte des initiatives de gouvernance privée. La crédibilité d'un régime de normalisation peut également s'évaluer sur la base des méthodes de vérification, d'audit et de certification qu'il prévoit.

Répercussions anticoncurrentielles possibles

Une dynamique d'intégration verticale à tendance marginalisante (qui amène les grands exportateurs et autres acteurs en aval à s'approvisionner auprès de fournisseurs plus grands, excluant ainsi d'autres fournisseurs extérieurs potentiels) peut par exemple se produire en l'absence de mesures correctives telles que des régimes efficaces et équitables d'agriculture contractuelle ou des incitations à une certification de groupe. Cette dynamique peut se manifester à différents niveaux le long des CVM et dans la mesure où il peut être démontré qu'elle limite la concurrence de manière illicite (en vertu des lois d'un pays donné), elle peut être considérée comme une pratique anticoncurrentielle. De même, les méthodes de vérification, d'audit et de certification qui accompagnent l'application des normes privées peuvent donner lieu à des abus de position de marché.

Sur la base des éléments présentés ci-dessus, la figure 2 récapitule certains facteurs de « réussite » des normes en général, et les compare aux facteurs d'amélioration potentielle des normes privées.

Figure 2 : Facteurs de réussite des normes générales et normes privées

Facteurs susceptibles d'assurer la « réussite » des normes en général	Facteurs susceptibles de renforcer la « réussite » des normes privées
Interopérabilité	Amélioration de la transparence et de la crédibilité
Masse critique d'utilisateurs	↑ Interopérabilité + ↑ assistance technique et financière B2B = ↑ viabilité économique
Assistance aux « adhérents »	Mesures de prévention des répercussions anticoncurrentielles

Source: *Meliado (2017)*

Au vu de ces considérations, une action concertée sur les normes privées au niveau international apparaît justifiée et désirable. Si elle sont laissées à elles-mêmes par les acteurs étatiques pour gérer les aspects de développement durable, les entreprises et les organisations de la société civile ne peuvent pas mesurer l'ampleur des pertes de bien-être pouvant résulter du fonctionnement des régimes de normes privées, et courent également le risque d'être contrôlées par des intérêts sectoriels. Mais comme évoqué dans la section suivante, il s'est avéré jusqu'à présent relativement difficile d'obtenir des résultats au moyen de réformes législatives au niveau des organisations gouvernementales internationales, ce qui fait ressortir le besoin d'approches flexibles.

Quels sont les enseignements des expériences multilatérales et bilatérales ?

Depuis 2005, les préoccupations relatives à l'impact sur l'accès aux marchés, à la crédibilité, à la conception et au fonctionnement de certains systèmes de normes privées ont été soulevées au sein de l'OMC. Le premier élément qui ressort de l'examen des discussions à ce sujet sur la période 2005–2016 est leur valeur en termes de dialogue, de définition des problèmes, de partage des connaissances et de sensibilisation à la question. Il s'avère toutefois que les membres de l'OMC n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord sur la manière d'avancer sur la question des normes privées. Trois facteurs peuvent expliquer cette absence de solution au niveau de l'OMC : (1) le manque de clarté sur la nature exacte du problème faisant l'objet des discussions, (2) la crainte de convenir de textes susceptibles d'être utilisés ensuite dans des différends au niveau de l'OMC, et (3) la focalisation excessive des discussions sur les inconvénients des normes privées.

Dans ce contexte, il est possible de tirer trois leçons de l'expérience de l'OMC. Premièrement, la discussion devrait se concentrer de manière plus pragmatique sur les impacts commerciaux, de façon à éviter d'être bloquée par des questions de sémantique. Deuxièmement, les aspects positifs des normes privées doivent eux aussi guider les discussions de manière plus visible. Enfin, davantage d'informations factuelles sont nécessaires sur les obstacles inutiles ou non justifiés à l'accès aux acheteurs imputables exclusivement aux normes privées.

Au-delà du système multilatéral fondé sur les règles qui est à la base de l'OMC, le cas des accords de libre-échange (ALE) bilatéraux ou en petit comité est lui-aussi très parlant et utile pour saisir la complexité de mettre sur pied une action concertée en réponse aux inconvénients potentiels des régimes de normes privées. Il existe en effet peu de données relatives à des normes contenues dans des ALE qui répondent directement à des problèmes de gouvernance des normes privées. S'agissant des tentatives plus générales d'harmonisation des approches réglementaires en matière de normes et de normalisation affichent à la fois des réussites, telles que la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle dans le cadre d'ALE bilatéraux, et des difficultés persistantes, dans le cadre notamment de l'harmonisation des politiques de normalisation couvrant plusieurs régimes juridiques nationaux.

Comment agir ?

Il existe plusieurs options possibles pour améliorer la gouvernance et le fonctionnement des normes privées. Six possibilités sont présentées ci-dessous pour une action internationale concertée. Elles sont listées de manière non hiérarchique et se renforcent mutuellement. Certaines actions devraient être entreprises au sein de l'OMC (options 1–3), et d'autres en dehors de celle-ci (options 4–6).

- 1 Création d'un mécanisme de transparence en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et d'obstacles techniques au commerce (OTC) pour les régimes de normes privées
- 2 Mise en place d'un mécanisme public-privé de « pollinisation croisée » dans le cadre de l'Accord sur les marchés publics (AMP)
- 3 Lancement d'un programme de travail sur les partenariats public-privé (PPP) axés sur le développement durable dans le cadre de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE)
- 4 Élargissement du programme de travail de l'UNFSS (Forum des Nations unies sur les normes de durabilité) afin d'y associer officiellement les organismes de normalisation nationaux, régionaux et internationaux
- 5 Utilisation du Pacte mondial (Global Compact) des Nations unies (UNGC) pour promouvoir les principes de transparence et de responsabilité
- 6 Utilisation d'un modèle de coopération réglementaire internationale ouvert à l'ensemble des membres des Nations unies

Les avantages, inconvénients, opportunités et risques potentiels (analyse « SWOT ») de ces actions sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Analyse « SWOT » des changements proposés

Actions concertées	Avantages	Inconvénients	Opportunités	Risques
Mécanisme de transparence SPS-OTC pour les normes privées	<ul style="list-style-type: none"> - Faibles coûts de transaction - Stock existant de connaissances et d'expérience 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun inconvénient identifié 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité d'exploiter la convergence existante entre les systèmes de notification SPS-TBT 	<ul style="list-style-type: none"> - Blocage politique
Programme de travail AMP sur la pollinisation croisée	<ul style="list-style-type: none"> - Fait déjà partie du programme de travail AMP 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts de transaction potentiellement élevés 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité d'exploiter les tendances existantes au niveau national 	<ul style="list-style-type: none"> - Si mis en œuvre isolément, permettrait d'améliorer, mais non de résoudre, les principaux problèmes au niveau de l'ensemble des membres de l'OMC.
PPP axés sur le développement durable dans le cadre de l'AFE	<ul style="list-style-type: none"> - Niveau d'intérêt pour l'assistance technique et les activités financières liées à la mise en œuvre de l'AFE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts de transaction relativement élevés 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité d'exploiter les tendances existantes au niveau national - Généralisation d'une dimension officielle de développement durable au sein de l'AFE 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun risque identifié
Élargissement de la famille UNFSS	<ul style="list-style-type: none"> - Niveau élevé de dialogue et de coordination entre les différentes agences des Nations unies 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun inconvénient identifié 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de s'appuyer sur la base de connaissances et le réseau de l'UNFSS. - Ouverture et dialogue accrus. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun risque identifié
Ajout d'un « onzième principe » au Pacte mondial	<ul style="list-style-type: none"> - Forte implication du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre volontaire exposée à des limitations structurelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de s'appuyer sur le succès de du Pacte mondial des Nations unies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si mis en œuvre isolément, les aspects de suivi et d'application pourraient rester en suspens. - Risque de chevauchement avec d'autres régimes de méta-gouvernance
Utilisation d'un modèle de coopération réglementaire internationale	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre flexible et prêt à l'emploi pour se mettre d'accord sur des méta-principes et gérer leur mise en œuvre au niveau de l'ensemble des Nations unies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts de transaction potentiellement élevés 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation d'un cadre institutionnel existant au niveau de l'ensemble des Nations unies. - Création d'un mécanisme flexible permettant de regrouper les outils existants de méta-gouvernance dans le cadre de la clause de « référence aux normes » 	<ul style="list-style-type: none"> - Aucun risque identifié

Source: Meliado (2017)

① Meliado, Fabrizio, *Private Standards, Trade, and Sustainable Development: Policy Options for Collective Action*, Genève: ICTSD, 2017. <http://bit.ly/2wWCuKt>

② International Trade Centre (ITC) and European University Institute (EUI). *Social and Environmental Standards: Contributing to More Sustainable Value Chains*. Geneva: ITC, 2016.

AFRIQUE

S'attaquer à la fuite des revenus dans le secteur du tourisme en Afrique

Jane Muthumbi, Giovanni Valensisi et Junior Davis

Le secteur africain du tourisme peut contribuer au développement durable du continent. Comment les pays africains peuvent-ils agir afin de conserver une part plus importante des recettes brutes du tourisme au sein de leurs économies et accroître sa contribution au PIB de l'Afrique ?

La contribution potentielle du tourisme au développement durable est de plus en plus reconnue par les décideurs politiques, comme en témoignent le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA). Dans son premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 (2014-2023), la Commission de l'UA a inclus le doublement de la contribution du tourisme au produit intérieur brut (PIB) du continent africain d'ici 2023 parmi les objectifs que les pays devront réaliser pour soutenir les ambitions de développement de l'Afrique.

Le secteur africain du tourisme perd toutefois des revenus significatifs en raison de fuites économiques. Ces fuites sont principalement le résultat du rapatriement des bénéfices des entreprises touristiques à capitaux étrangers vers leur pays d'origine, au lieu de les réinvestir localement. De la même manière, la forte dépendance des établissements touristiques présents en Afrique vis-à-vis de l'importation d'intrants vient aggraver cette fuite des revenus. L'importance de la valeur ajoutée étrangère dans le secteur africain du tourisme reflète son intégration aux chaînes de valeur mondiales. Toutefois, en termes de développement, cette forte dépendance vis-à-vis de la valeur ajoutée étrangère affecte le potentiel du secteur, dans la mesure où elle empêche le développement de solides liens intersectoriels et réduit l'effet multiplicateur résultant de la demande touristique.

Il est donc essentiel de réduire les fuites économiques du secteur touristique africain et de veiller à ce qu'une part plus importante des revenus qu'il génère reste au sein des économies africaines, ce qui accroîtra la contribution du secteur au PIB du continent et soutiendra la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Cet article examine comment le développement des liens entre le tourisme et d'autres secteurs économiques, l'intégration accrue des entreprises et acteurs locaux à la chaîne de valeur du tourisme et le développement du tourisme intrarégional peuvent aider à réduire ces fuites et renforcer la contribution du secteur au développement du continent.

Augmenter la contribution du tourisme au PIB de l'Afrique

Malgré une forte croissance du tourisme ces dernières années, qui a fait passer le poids du secteur dans le PIB de l'Afrique de 6,8 pourcent en 1995-1998 à 8,5 pourcent en 2011-2014, la contribution du tourisme au PIB du continent reste inférieure à la moyenne mondiale de 10 pourcent. Le doublement de sa contribution, pour le faire passer d'un montant estimé de 173 milliards US\$ en 2014 à 346 milliards US\$ d'ici 2023, constitue un défi pour de nombreux pays africains. Malgré une croissance régulière, la contribution prévisible totale du secteur au PIB de l'Afrique d'ici 2023 reste pour le moment bien inférieure à l'objectif de 346 milliards US\$. Le World Travel and Tourism Council estime qu'elle atteindra 210 milliards US\$ en 2022. Cela signifie que pour atteindre l'objectif visé par l'UA d'un doublement de la contribution du tourisme au PIB du continent d'ici 2023, le taux de croissance du secteur devra être supérieur à celui du PIB et atteindre des niveaux qui n'ont plus été atteints depuis la crise financière globale. Il faudra pour cela que les pays africains augmentent de manière significative leurs investissements dans le secteur.

Le problème des fuites économiques

Alors qu'il offre la possibilité de développer de nombreux liens avec d'autres secteurs d'activité tout au long de sa chaîne de valeur, le tourisme se caractérise en Afrique par

des liens intersectoriels limités. Cela s'explique en grande partie par des capacités de production domestiques limitées dans l'ensemble des secteurs. La prédominance des compagnies aériennes, des tour-operators, des agences de voyage et des chaînes d'hôtel d'origine étrangère et la forte dépendance des établissements touristiques implantés en Afrique vis-à-vis d'intrants importés contribuent au niveau élevé des fuites économiques dans le secteur africain du tourisme. En plus de se traduire par une sérieuse perte de recettes en devises ainsi que par une faible rétention des revenus économiques par les communautés locales dans les pays de destination, cette situation restreint la contribution potentielle du secteur au développement économique local.

Les figures ci-dessous présente des statistiques issues de la base de données TiVA (pour *Trade in Value Added*, ou commerce de la valeur ajoutée en français). Elle illustre le profil des liens intersectoriels du tourisme et le niveau correspondant de fuites dans différents secteurs d'activité en Afrique du Sud et en Tunisie¹. L'analyse fait la distinction entre les différents secteurs d'approvisionnement et entre l'origine nationale ou étrangère de la valeur ajoutée contenue dans la demande finale du secteur de l'hôtellerie et de la restauration.

Figure 1 : Valeur ajoutée contenue dans la demande finale du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, par origine et secteur d'approvisionnement, Afrique du Sud, 2011

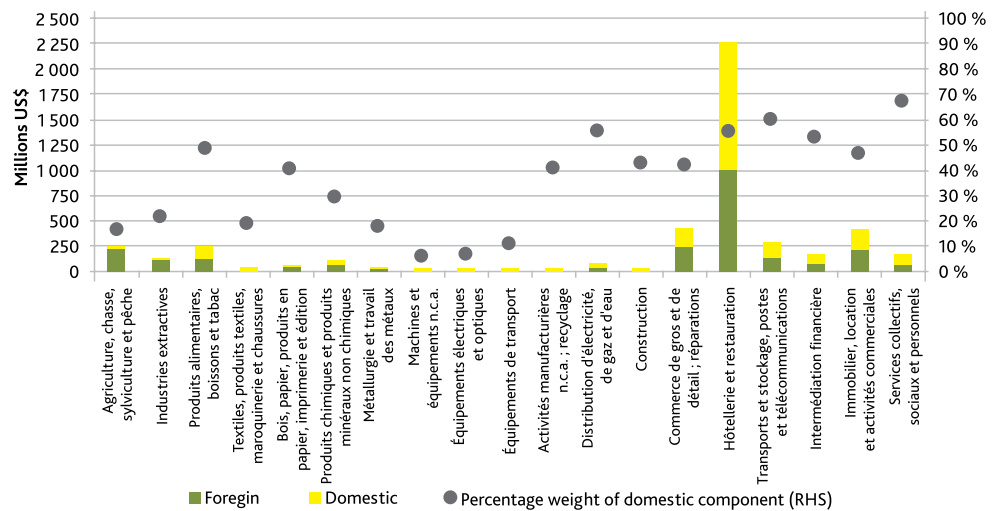
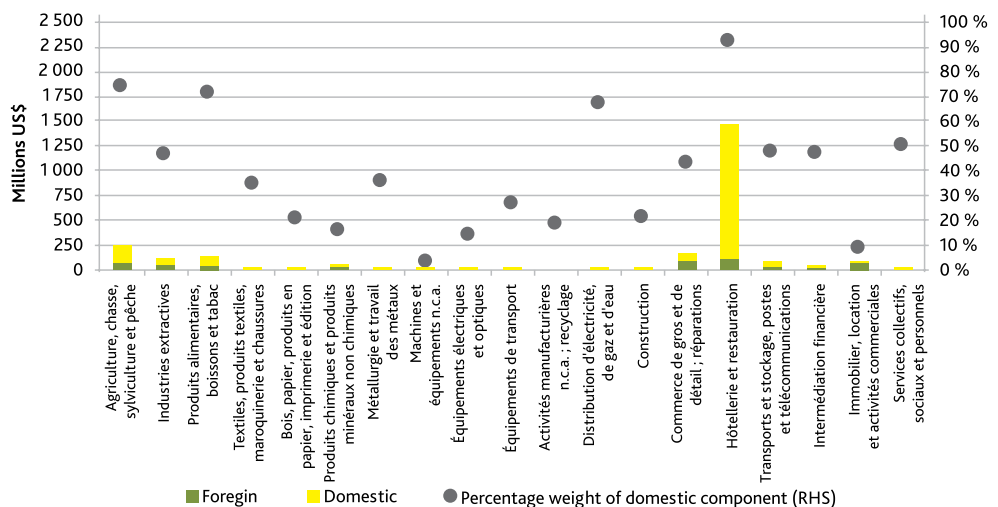


Figure 2 : Valeur ajoutée contenue dans la demande finale du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, par origine et secteur d'approvisionnement, Tunisie, 2011



Source : calculs de la CNUCED, sur la base des statistiques TiVA de l'OCDE et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Comme le montre la figure 1, le secteur du tourisme sud-africain se caractérise par un niveau de fuites économiques généralement élevé par rapport aux normes internationales, la valeur ajoutée d'origine étrangère représentant près de la moitié de la demande finale du secteur de l'hôtellerie et de la restauration (45 pourcent). De plus, la dépendance à l'égard de la valeur ajoutée étrangère est particulièrement élevée pour les produits agricoles et industriels, ce qui laisse à penser que les liens avec des entreprises locales sont relativement faibles dans ces secteurs. En revanche, les fuites économiques apparaissent nettement plus réduites dans le secteur du tourisme en Tunisie. Comme illustré par la figure 2, l'hôtellerie et la restauration y sont beaucoup moins tributaires des sources étrangères de valeur ajoutée, qui ne représentent que 25 pourcent de la demande finale du secteur, et les liens intersectoriels nationaux sont beaucoup mieux exploités, notamment dans l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire.

Développer de solides liens intersectoriels

Il est donc essentiel d'encourager le développement de liens intersectoriels dans le secteur africain du tourisme. Ces liens contribuent largement à retenir une part plus importante des revenus du secteur au sein des économies africaines, tout en renforçant la capacité du tourisme à soutenir la diversification économique et les objectifs plus larges de développement.

Surtout, le développement de solides liens intersectoriels permet de générer une demande de produits et services locaux. En plus d'offrir des opportunités commerciales pour les fournisseurs locaux, les liens développés en amont par les établissements touristiques peuvent générer des emplois indirects et des effets multiplicateurs dans d'autres secteurs de l'économie, comme l'agriculture, l'agro-alimentaire, l'artisanat ou d'autres services complémentaires, tels que le commerce, les transports ou l'intermédiation financière. Ces établissements peuvent également développer des liens en aval avec des secteurs qui stimulent le marché des produits et services consommés par les touristes, tels que les services de conférence, l'artisanat, les loisirs ou les divertissements.

Les liens intersectoriels sont vitaux pour promouvoir une diversification économique vers de nouveaux secteurs et de nouveaux segments du marché du tourisme, comme par exemple le tourisme culturel ou médical, qui peuvent générer de nouvelles sources de revenus. Le tourisme médical dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Kenya, le Maroc, ou la Tunisie peut être une source de devises grâce à l'exportation de soins de santé, tout en alimentant le développement d'autres secteurs tels que l'hébergement ou les transports, avec des liens horizontaux qui se traduisent par des retombées économiques qui vont au-delà du secteur du tourisme.

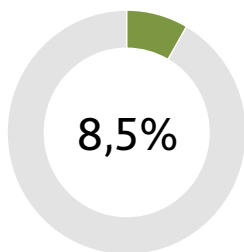
Des liens intersectoriels viables permettent de capturer une part plus importante des dépenses touristiques, ce qui est déterminant pour faciliter le transfert des retombées économiques du secteur vers les communautés locales. Les revenus captés grâce aux opportunités d'emploi et d'affaires générées par le tourisme sont susceptibles d'améliorer les moyens de subsistance des communautés locales et peuvent aider des millions d'africains à sortir de la pauvreté.

Trois priorités pour réduire les fuites économiques du secteur du tourisme en Afrique

Pour réduire les fuites économiques et veiller à ce qu'une part plus importante des revenus du secteur reste au sein des économies africaines, les pays du continent doivent prendre des mesures visant à promouvoir l'approvisionnement local, à encourager la participation des entreprises et acteurs locaux à la chaîne de valeur du tourisme et à stimuler le commerce intrarégional.

Promouvoir un approvisionnement local

Les établissements touristiques peuvent générer une demande de produits et services agricoles locaux et ainsi permettre aux producteurs locaux de capturer une part plus importante des dépenses alimentaires des touristes. En plus d'encourager la participation des producteurs agricoles locaux, les opportunités économiques offertes par



La contribution du tourisme au PIB de l'Afrique est passée de 6,8 pourcent en 1995-1998 à 8,5 pourcent en 2011-2014, mais cette part reste inférieure à la moyenne mondiale de 10 pourcent.

L'agrotourisme ou l'écotourisme peuvent contribuer à réduire la pauvreté dans les zones rurales et participer ainsi à la réalisation de l'ODD 1 relatif à la réduction de la pauvreté. Sachant que les petites exploitations agricoles sont largement dominées par les femmes en Afrique, leur intégration à la chaîne d'approvisionnement du secteur du tourisme peut leur ouvrir de nouveaux marchés, augmenter leur revenus et leur offrir une voie de sortie de la pauvreté, favorisant ainsi leur inclusion sociale et leur émancipation.

Il convient avant tout de s'attaquer aux obstacles qui entravent le développement de liens viables entre l'agriculture et le tourisme. Il est ainsi crucial de développer la capacité des fournisseurs locaux à respecter les normes sanitaires et phytosanitaires des établissements touristiques et à assurer un approvisionnement fiable et régulier en produits frais. Les établissements touristiques peuvent offrir des conseils en matière de sécurité des produits et d'exigences relatives aux normes en vigueur qui aideront les entreprises locales à devenir des fournisseurs fiables. La réduction du coût d'obtention de la certification biologique parfois demandée par les établissements touristiques, qui est souvent prohibitif pour les petits exploitants agricoles, pourrait également faciliter l'accès au marché pour les producteurs locaux.

Des mesures de cette nature, qui visent à promouvoir l'approvisionnement local, peuvent jouer un rôle déterminant pour stimuler la demande de produits locaux. Les « orientations nationales pour un développement responsable du tourisme » de l'Afrique du Sud (2002) encouragent, par exemple, les établissements touristiques à s'approvisionner auprès d'entreprises locales qui respectent des normes de qualité, de quantité et de fiabilité.

Encourager la participation d'entreprises et acteurs locaux

Une plus grande participation des entreprises et acteurs locaux à la chaîne de valeur du tourisme pourrait également réduire les fuites économiques et garantir qu'une plus grande partie des retombées du tourisme profite aux communautés locales des pays africains.

Des partenariats en joint-venture entre établissements touristiques et communautés locales peuvent permettre à ces dernières de participer au tourisme et d'en retirer des avantages économiques. Les redevances tirées de la location de terrains publics et les autres taxes payées par les établissements touristiques peuvent accroître les revenus captés par les communautés locales. De la même manière, le développement d'opportunités d'approvisionnement par des entreprises locales est susceptible d'accroître les revenus de ces communautés (notamment par le biais des emplois créés dans ces entreprises), de stimuler l'entrepreneuriat local et de soutenir plus généralement le développement économique des zones rurales. Des mesures incitatives encourageant une intégration active des entrepreneurs peuvent favoriser le développement de liens locaux. Un exemple intéressant est celui de la politique namibienne de gestion des ressources naturelles par les collectivités locales, qui offre des incitations en vue de permettre aux communautés de générer des revenus et d'autres retombées économiques à partir de leurs actifs, tout en gérant durablement leurs ressources environnementales.

Promouvoir les entreprises touristiques à capitaux locaux dans le cadre de mesures concrètes peut aussi favoriser le développement de liens locaux et l'intégration de ces entreprises à la chaîne de valeur du tourisme. L'accès à des financements et à des services de développement des entreprises peut améliorer significativement la capacité des petites entreprises à créer et exercer des activités viables liées au tourisme. La politique touristique nationale de la Zambie comporte, par exemple, des mesures visant à encourager l'intégration des entreprises locales au secteur.

L'accès à des programmes de formation et de renforcement des capacités axés sur le tourisme joue également un rôle important pour permettre aux jeunes d'acquérir les compétences nécessaires à l'obtention d'un emploi dans le secteur. L'Autorité du tourisme du Ghana prévoit ainsi de créer une école du tourisme afin de transmettre aux étudiants les compétences pratiques demandées par le secteur. Les initiatives de cette nature, qui répondent également au problème du chômage des jeunes sur le continent, peuvent soutenir l'ODD 8 relatif à la création d'emplois décents.

Développer le tourisme intrarégional

La forte demande de produits et services locaux de la part des touristes intrarégionaux montre que le tourisme intrarégional pourrait offrir des opportunités de développement de liens locaux viables, et donc de réduction des fuites économiques. Vouée à se développer avec l'augmentation des revenus au sein du continent, qui viendra alimenter la demande de voyages, la contribution du tourisme intra-africain au développement économique de l'Afrique s'annonce prometteuse. De plus, le tourisme intra-africain est moins exposé aux effets de la saisonnalité (en termes de demande et d'emploi) que celui associé à l'Europe et à l'Amérique du Nord. L'Afrique devrait donc bénéficier de retombées économiques supplémentaires résultant de la croissance de ce tourisme.

Les pays africains doivent donc s'efforcer de lutter contre les obstacles qui entravent le tourisme intra-africain, dont notamment la faible connectivité aérienne et le coût élevé du transport aérien. La libéralisation du transport aérien pourrait stimuler la concurrence entre les compagnies aériennes, rendre les services aériens plus accessibles et dynamiser ainsi le tourisme intra-africain. Les résultats d'une étude consacrée à l'aviation africaine estiment que si 12 pays du continent appliquaient l'accord « Open Skies for Africa », cela entraînerait la création de 155 000 emplois et une augmentation de la fréquentation de près de 5 millions de passagers par an, générant près de 1,3 milliards US\$ de PIB et 1 milliard US\$ de gains pour les consommateurs^①.

Le relâchement des exigences restrictives de visa, qui ont des répercussions dissuasives sur les déplacements au sein des régions africaines ou entre elles, pourrait faciliter les voyages des touristes africains. Depuis la suppression en 2011 de l'obligation de visa pour les ressortissants de la Communauté de l'Afrique de l'Est, le nombre de touristes intrarégionaux visitant le Rwanda a fortement augmenté, passant de 283 000 en 2010 à 478 000 en 2013. Au niveau national, les visas touristiques universels, qui permettent aux touristes africains de voyager au sein de régions telles que la Zone transfrontalière Kavango-Zambezi (Univisa KAZA), sont susceptibles de faciliter les déplacements et de stimuler le tourisme intra-régional.

Conclusion

La solide croissance du tourisme en Afrique sous-tend l'importance croissante du secteur en tant que source de devises. Les pays africains pourraient toutefois mieux exploiter les retombées économiques du tourisme et sa contribution potentielle au développement socio-économique. En créant de nouvelles opportunités économiques, notamment pour les femmes et pour les jeunes, en termes d'emploi ou d'approvisionnement, l'industrie du tourisme peut veiller à ce qu'une part plus importante des revenus du secteur demeure dans les économies locales et contribue à la réalisation des objectifs de développement durable, en réduisant notamment la pauvreté dans les zones rurales. La diversification vers de nouveaux secteurs et de nouveaux segments du marché du tourisme peut générer de nouvelles sources de revenus pour les pays, grâce notamment aux opportunités d'exportation générées en dehors du secteur. De la même manière, le tourisme intrarégional peut être source de devises et d'exportations intrarégionales, contribuant ainsi à accroître la part du tourisme dans les exportations de services. En bref, faire du tourisme un moteur du développement socio-économique de l'Afrique nécessitera de réduire les fuites économiques du secteur en l'intégrant davantage avec les autres secteurs et d'exploiter stratégiquement le potentiel offert par le tourisme intrarégional. Cette approche pourrait permettre d'accroître la contribution du tourisme au PIB total du continent et servir de tremplin à la diversification économique.

Cet article est inspiré du rapport 2017 sur le développement économique en Afrique, intitulé « le tourisme au service d'une croissance transformatrice et inclusive », de la CNUCED.

Jane Muthumbi

Économiste, division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux, CNUCED

Giovanni Valensisi

Économiste, division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux, CNUCED

Junior Davis

Chef de la section Afrique, division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux, CNUCED

① La base de données *Trade in Value Added* ne contient des statistiques que pour ces deux économies africaines.

② InterVISTAS, *Transforming Intra-African Air Connectivity: The Economic Benefits of Implementing the Yamoussoukro Decision*. Bath, U.K.: InterVISTAS Consulting Ltd., 2014

INTÉGRATION RÉGIONALE

Un nouveau regard sur l'intégration africaine dans le cadre des communautés économiques régionales

Jaime de Melo

Par rapport à d'autres processus d'intégration régionale Sud-Sud, l'intégration au sein des communautés économiques régionales africaines se caractérise par la lenteur des progrès accomplis dans la réalisation d'objectifs excessivement ambitieux.

Après l'échec d'une première phase d'intégration en 1980 dans le cadre du plan de Lagos, la coopération régionale africaine a réellement démarré avec le Traité d'Abuja en 1994, qui fixait des objectifs larges et ambitieux reflétant la nécessité de tenir compte de l'hétérogénéité des différents intérêts existant au sein du continent. Les progrès devaient s'effectuer par le biais d'une intégration au sein de communautés économiques régionales (CER) censée conduire, grâce au resserrement des liens économiques et politiques, à une économie unifiée : la Communauté économique africaine. Les CER restent aujourd'hui le ciment de l'unité africaine.

Quels sont les résultats de ces CER ? Sur la base d'indicateurs couvrant de multiples dimensions (géographiques, économiques, culturelles et institutionnelles), un récent rapport fait le point des progrès en jetant un nouveau regard sur les résultats en matière de commerce des huit CER africaines par rapport à trois autres cadres d'intégration régionale Sud-Sud : la Communauté andine, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le Marché commun du Sud (MERCOSUR)①. Les CER sont influencées par les forces politiques héritées de l'époque coloniale. Cela se traduit par une configuration d'États très hétérogènes à de multiples égards (sur le plan ethnolinguistique, religieux, culturel) et des frontières artificielles (qui divisent les tribus et ignorent les frontières naturelles telles que rivières ou montagnes), et constitue un défi considérable pour des pays désireux de s'intégrer en vue d'accélérer leur industrialisation. Les indicateurs sélectionnés ont pour but de faire ressortir cette diversité au sein de l'ensemble des CER.

Les difficultés de mise en œuvre sont symptomatiques d'un piège de capacité...

Les CER ont importé le modèle d'intégration de l'UE, qui faisait le pari que la création d'instances institutionnelles similaires axées sur un processus de décision consensuel conduirait à une réduction des « coûts d'hétérogénéité » entre les différentes populations européennes②. Ce processus d'intégration, reposant sur d'importants moyens de mise en œuvre, s'est étalé sur une période de plus de 50 ans et a abouti à la création de 13 institutions. Les CER africaines ont créé un grand nombre d'institutions aux premiers stades de leur intégration. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) compte six institutions, 10 agences spécialisées et deux organisations du secteur privé. Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) possède 11 institutions tandis que la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) en compte huit. Cette approche visant une intégration accélérée par le biais de bonnes pratiques transplantées apparaît symptomatique d'un « piège de capacité » « qui amène les [systèmes] à adopter des structures organisationnelles qui fonctionnent ailleurs pour dissimuler leur propre dysfonctionnement. »③

Trois exemples de difficultés de mise en œuvre sont révélateurs de ce piège de capacité. La plus récente est la discorde de juillet 2016 entre les 26 membres de l'accord sur la Zone de libre-échange tripartite (ZLET). Cet accord, qui réunit le COMESA, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la CAE, avait été lancé en 2008 et devait s'appliquer en 2017 en tant qu'accord de libre-échange allégé « à géométrie variable ». Les pays n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une liste de produits devant être exemptés

1 instrument juridique sur 12

En 2014 le Conseil des Ministres du COMESA s'est intéressé à la mise en œuvre de l'union douanière adoptée en 2009. En se penchant sur la signature et la ratification des instruments juridiques devant avoir lieu entre 2009 et 2012, il s'est aperçu qu'un seul instrument (sur les 12 examinés) avait été signé et ratifié par tous les membres.

de droits de douane en vue de couvrir 65 à 85 pourcent des lignes tarifaires. La ZLET est un exemple du compromis qu'il est nécessaire de trouver entre la taille (nombre important de membres pour atteindre une plus grande taille de marché) et le degré d'intégration (nombre plus limité de membres souhaitant une intégration plus poussée, comme dans le cas de la CAE).

En deuxième lieu, lorsque la CEDEAO a adopté des mesures complémentaires de protection (MCP) (C/REG.1/09/13) autorisant des droits de douane temporaires (jusqu'à cinq ans) en plus du tarif extérieur commun (TEC) adopté par l'union douanière de la CEDEAO en 2015, la directive spécifiait que ces MCP s'appliquaient aux droits NPF (nation la plus favorisée) supérieurs au taux du TEC, mais « oubliait » d'envisager que les MCP pouvaient également s'appliquer aux tarifs NPF très inférieurs au TEC. Cette omission aurait lourdement pénalisé des petits pays comme le Liberia, dans lequel trois-quarts des droits de douane sortant des cinq bandes tarifaires du TEC se situent du côté inférieur^④.

En matière d'intégration économique,, une mise en œuvre réussie exige des compétences et un niveau de confiance qu'il est généralement difficile d'atteindre, et qui l'est encore plus dans le contexte de très grande diversité de l'Afrique.

À titre de dernier exemple, prenons les conclusions du rapport de la réunion de 2014 du Conseil des Ministres des 19 États membres du COMESA, qui faisait le point sur les progrès de mise en œuvre de l'union douanière adoptée en 2009.^⑤ Répertoriant les 217 décisions publiées dans le bulletin du COMESA de 2009 à 2012, le rapport note que 13 pourcent d'entre elles ne s'adressent à aucune partie. En ce qui concerne la signature et la ratification des instruments du COMESA devant avoir lieu entre 2009 et 2012, 75 pourcent (des 12 instruments) avaient été signés par la majorité des États membres, ce pourcentage descend à 42 pourcent (soit 5 instrument) concernant la ratification. Sur 12 instruments juridiques examinés, un seul (le Traité du COMESA) avait été signé et ratifié par l'ensemble des membres.

En bref, la mise en place d'entités supranationales fonctionnelles pour réaliser cette intégration exige une délégation d'autorité (pour faire les compromis nécessaires entre les avantages d'une politique commune et les coûts d'une perte de souveraineté dans les décisions de politique publique). Une mise en œuvre réussie exige des compétences et un niveau de confiance qu'il est généralement difficile d'atteindre, et qui l'est encore plus dans le contexte de très grande diversité de l'Afrique.

...exacerbé par l'hétérogénéité des caractéristiques économiques, culturelles et institutionnelles...

Par rapport aux autres cas d'intégration Sud-Sud, les huit CER affichent en moyenne un revenu par habitant nettement plus faible et des économies de plus petite taille, avec une plus grande dispersion entre leurs membres. Elles se caractérisent également par la grande diversité de leurs États membres, entre PMA (pays moins avancés) et non PMA, pays dotés ou non de littoral, pays de plus ou moins grande taille, ainsi que par des valeurs plus faibles sur les indicateurs de confiance (plus grande distance génétique, plus grande fragmentation ethnolinguistique). En ce qui concerne la qualité de leurs institutions nationales (mesurée par la composante « état de droit » des Indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque Mondiale) – dont il a été montré qu'elle joue un rôle aussi important que les dotations en facteurs mises en avant par les théories classiques du commerce pour expliquer les différences d'avantage comparatif entre secteurs manufacturiers –, les valeurs moyennes de l'indicateur pour les CER sont moins bonnes que celles du groupe de comparaison (à l'exception de la Communauté andine, qui présente des valeurs moyennes comparables).

... qui se traduisent par une faible intensité du commerce régional et des coûts commerciaux toujours élevés

Lorsqu'on les corrèle au commerce bilatéral de produits manufacturés des différents pays, ces indicateurs économiques, culturels et institutionnels s'avèrent des variables explicatives significatives de l'intensité du commerce bilatéral. Il est important de noter qu'après neutralisation des facteurs habituels dans le cadre des modèles gravitationnels du commerce (distance, résistance multilatérale, langue commune, etc.), la mauvaise qualité des institutions et la distance génétique bilatérale sont inversement corrélées à l'intensité du commerce bilatéral, et que les coûts des échanges constituent un obstacle plus important au commerce dans les pays à faible revenu. La comparaison d'estimations entre échantillons Sud-Sud et Nord-Nord montre qu'un doublement des coûts du commerce (représenté par la valeur du coefficient de distance) réduirait le commerce bilatéral de 35 et 14 pourcent respectivement. En conclusion, ces résultats font ressortir l'importance des indicateurs relatifs à la culture, à la confiance et aux institutions en tant que facteurs déterminants du commerce bilatéral aux côtés des indicateurs économiques. Ces facteurs ont été négligés jusqu'à présent dans les tentatives de suivi de l'intégration entre pays à faible revenu.

Par rapport aux autres cas d'intégration Sud-Sud, les communautés économiques régionales africaines affichent en moyenne un revenu par habitant nettement plus faible et des économies plus petites, avec une plus grande dispersion entre leurs membres.

Lorsque l'on examine l'intensité du commerce bilatéral avant et après signature des accords, les chiffres font ressortir une nette rupture uniquement pour l'ASEAN. La part des importations intra-bloc reste au contraire très faible au sein de l'ensemble des groupements d'intégration régionale (CER comprises). Un autre indicateur n'affichant aucun changement significatif après intégration est celui du « ratio de distance moyenne » du commerce entre membres des CER. La valeur de ce ratio devrait chuter si l'ensemble des mesures d'intégration parvenait à réduire les coûts du commerce intra-régional par rapport aux coûts du commerce avec d'autres partenaires. À l'exception de la CAE et du MERCOSUR, on n'observe pas de réduction de ce ratio dix ans après la signature de l'accord d'intégration. En conclusion, les coûts du commerce demeurent élevés au sein de l'ensemble des CER.

Quel est le degré d'intégration des CER ?

Les figures 1 et 2 comparent la portée des mesures d'intégration dans sept accords commerciaux régionaux (ACR) d'Afrique subsaharienne (ASS) – dont quatre CER – et 108 autres ACR Sud-Sud. Ces accords sont classés selon deux dimensions : leur couverture (dispositions OMC+ pour les questions couvertes par l'OMC et OMC-X pour celles qui ne le sont pas) et leur force exécutoire sur la base de la formulation des dispositions. ⑥ Comme on peut s'y attendre, les totaux montrent que la force exécutoire des dispositions OMC+ est plus importante que celle des dispositions OMC-X non couvertes par l'OMC, avec une force exécutoire plus faible pour les ACR africains. En ce qui concerne les dispositions OMC-X (celles qui ne sont pas couvertes par les négociations de l'OMC), leur couverture est plus de deux fois supérieure dans les ACR africains, mais à 5 pourcent, leur force exécutoire n'est pas plus importante que celles des autres ACR Sud-Sud. En moyenne toutefois, la force juridique des ACR africains est systématiquement plus faible que celle des autres ACR Sud-Sud. L'ampleur des dispositions OMC-X couvertes par les ACR africains est probablement le reflet de trois facteurs : (1) une large couverture inspirée de la couverture des accords de l'UE ; (2) un moyen de renforcer la confiance en intégrant les préférences de tous les participants et (3) un signe de diplomatie parmi des pays ayant d'importantes différences dans leurs préférences.

Figure 1. Couverture des dispositions OMC+ dans les CER et les ACR Sud-Sud, par type d'obligations

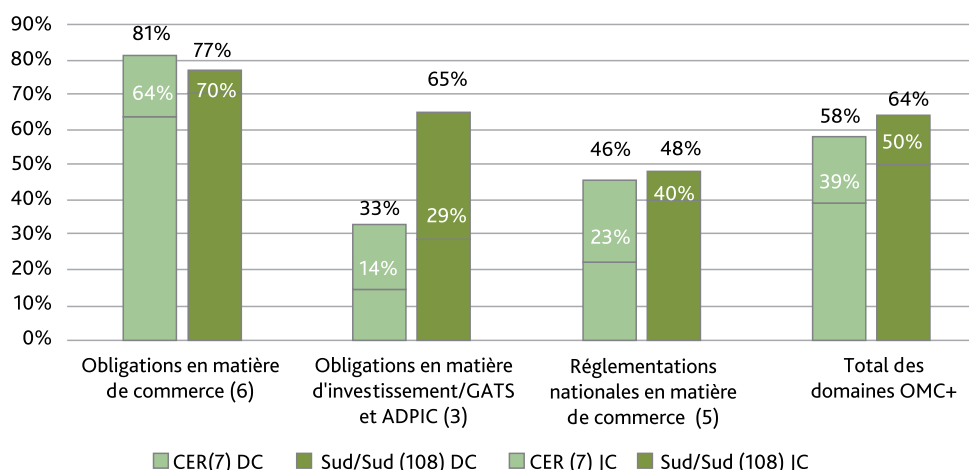
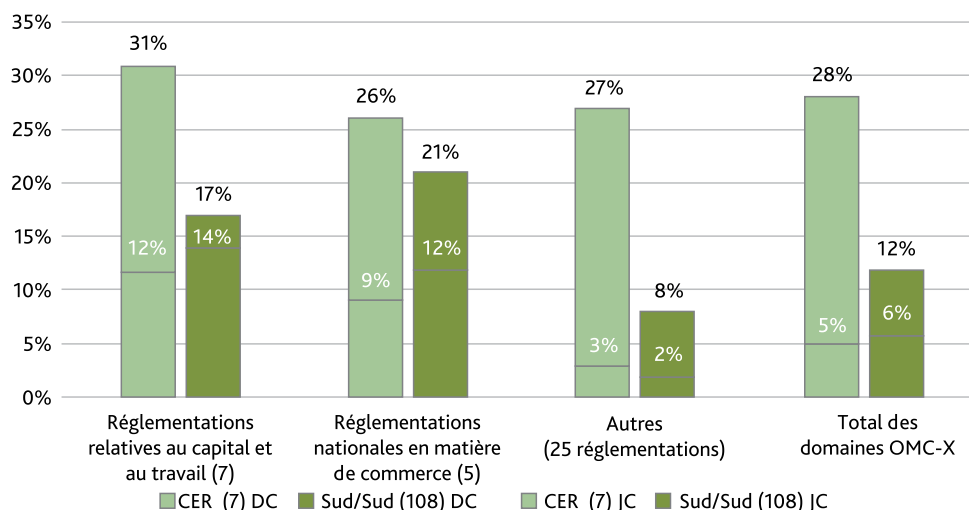


Figure 2. Couverture des dispositions OMC-X dans les CER et les ACR Sud-Sud, par type d'obligations



Note : sur les sept ACR d'Afrique subsaharienne (COMESA, CAE, CEDEAO, SADC, CEMAC, SACU et UEMOA), seuls les quatre premiers sont des CER. Les pourcentages sont par type de domaine couvert (DC), en distinguant ceux pouvant être considérés comme juridiquement contraignants (JC). Par exemple, dans la figure 2 pour les sept ACR africains, sur le total de 49 (7x7) potentielles dispositions couvertes en matière de réglementations relatives au capital et travail, 31 pourcent des dispositions (soit 15 d'entre elles) sont couvertes et 12 pourcent (soit 6 d'entre elles) sont jugées juridiquement contraignantes.

Source : de Melo, Nouar et Solleder (2017).

Dans les figures 1 et 2, les réglementations applicables aux services aux producteurs relèvent des catégories suivantes : obligations en matière d'investissement, réglementations nationales en matière de commerce et réglementations relatives au capital et au travail. Sur l'ensemble de ces catégories, les ACR africains sont, en moyenne, moins juridiquement contraignants que les autres accords Sud-Sud. Cela est particulièrement vrai pour les obligations en matière d'investissement (Accord général sur le commerce des services (GATS), Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)), qui ont une couverture et une force exécutoire plus limitées. L'importance des services aux producteurs dans la production se vérifie dans les régressions de données de panel concernant le commerce bilatéral de pièces et composants utilisés dans les chaînes d'approvisionnements pour l'échantillon des ACR Sud-Sud des figures 1 et 2. Après neutralisation des autres variables déterminantes du commerce bilatéral, les trois indicateurs de mesure de l'intégration – ensemble des dispositions, dispositions fondamentales (dispositions OMC+ plus concurrence et circulation des capitaux) et le pourcentage de dispositions couvertes – sont tous des variables explicatives significatives du commerce bilatéral des pièces et composants.

Perspectives d'avenir

Les CER ont été la force motrice de l'intégration à travers tout le continent africain, où la multiplicité de petites économies fragmentées et isolées avec une répartition très inégale des caractéristiques géographiques justifie pleinement une intégration régionale visant à réduire l'épaisseur des frontières pour exploiter les économies d'échelle et profiter des gains de productivité. Notre analyse comparative fait ressortir quatre conclusions. Premièrement, par rapport aux trois autres processus d'intégration Sud-Sud considérés, les CER présentent des disparités plus importantes entre leurs membres et des indicateurs plus faibles de qualité des institutions. Deuxièmement, la lenteur des progrès accomplis en direction d'objectifs excessivement ambitieux est révélatrice d'un piège de capacité en matière de mise en œuvre. Troisièmement, depuis la création des CER, la réorganisation des flux commerciaux de produits manufacturés en direction des membres de la même CER reste limitée, ce qui laisse à penser que les coûts commerciaux régionaux n'ont pas baissé, tout au moins par rapport aux coûts commerciaux non-régionaux. Quatrièmement, par rapport aux autres processus d'intégration régionale Sud-Sud, les CER ont évolué vers une intégration plus poussée en intégrant un grand nombre de dispositions non couvertes par l'OMC. Ces dispositions n'ont toutefois qu'une force exécutoire limitée. La réduction des coûts du commerce intra-régional au moyen de l'élimination des obstacles au commerce des marchandises et des services reste un défi pour la réussite de l'intégration au sein des CER africaines.

- ❶ Melo, Jaime de, Mariem Nouar et Jean-Marc Solleder, « Integration along the Abuja Road Map: A Progress Report », Ferdi Working Paper 191, juillet 2017; voir également Melo, Jaime de, « The Tripartite FTA: Is It the Way to Deepen Integration in Africa? », Brookings, 4 novembre 2014.
- ❷ Spolaore, Enrico, « The Political Economy of European Integration? », dans *Handbook of European Integration* Badinger, Harald et Volker Nitsch, eds, (Abingdon: Routledge, 2015)
- ❸ Pritchett, Lant, Michael Woolcock et Matt Andrews, « Looking Like a State: Techniques of Persistent Failures in State Capability for Implementation », *Journal of Development Studies* 49, n° 1 (2013): 1–18.
- ❹ Melo, Jaime de et Anne Laski, « Will West Africa's Common External Tariff Protect Consumers? », blog International Growth Centre, 17 décembre 2014.
- ❺ COMESA, « Report of the Thirty Second Meeting of the Council of Ministers », 2014.
- ❻ Voir Horn, Henrik, Petros Mavroidis et André Sapir, « Beyond the WTO: An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements », *World Economy* 23, n° 11 (2010): 1565–88.



Jaime de Melo

Professeur émérite à Université de Genève, directeur scientifique de la FERDI et conseiller académique à la Geneva Business School.

DERNIER MOT

L'harmonisation des normes en Afrique de l'Ouest : volontés et défis

Cheikh Tidiane Dieye

L'harmonisation des normes est devenue une source de préoccupation majeure dans l'espace de la CEDEAO. Les défis liés à ce chantier restent cependant nombreux.

Le processus d'harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), des mesures relatives aux obstacles techniques au commerce (OTC) ou des normes liées à la qualité des produits est l'un des principaux chantiers poursuivis par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) depuis plusieurs décennies. L'importance de ce chantier pour le schéma d'intégration économique et commercial est tel qu'il est même ancré dans le corpus légal de la CEDEAO. Le Traité révisé de la CEDEAO exprime en effet, dès l'énoncé de ses principes et objectifs, que l'action de la Communauté portera entre autres sur l'harmonisation des normes et mesures¹. Dans le domaine industriel, les États membres de cette communauté ont exprimé aussi la même volonté d'adopter des normes communes et des systèmes de contrôle adéquats.

La volonté politique qui sous-tend les actions de la CEDEAO dans ce domaine repose quant à elle sur la reconnaissance de l'importance des normes pour la réalisation des objectifs de développement économique et social en Afrique de l'Ouest. Bien qu'elles puissent être, dans certains cas, des obstacles aux échanges, les normes sont réputées, pour l'essentiel, favorables au développement du commerce et au renforcement de l'intégration régionale. Elles permettent en effet, entre autres, d'assurer la protection de la santé, la sécurité des personnes et des animaux et la préservation des végétaux. Elles peuvent donc, en conséquence, soutenir la production agricole et industrielle, en renforçant la confiance des consommateurs dans les produits et favorisant, du coup, leur écoulement et leur compétitivité.

Dans une région comme l'Afrique l'Ouest, l'harmonisation des normes est un impératif de développement et un facteur de cohérence des politiques de développement, ainsi qu'un moyen d'opérationnalisation des projets et programmes d'intégration régionale. Comme la plupart des régions africaines marquées par l'appartenance simultanée de certains États à deux ou plusieurs communautés économiques régionales, l'Afrique de l'Ouest se caractérise aussi par la coexistence de deux institutions en charge de la conduite des politiques d'intégration. Il s'agit de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et de la CEDEAO. La première regroupe huit États partageant une monnaie commune, le Franc CFA, et ayant déjà plusieurs politiques économiques communes plus ou moins établies. C'est le cas notamment dans le domaine des normes. La seconde est plus large et regroupe, outre les huit États de l'UEMOA, sept autres pays francophones, anglophones et lusophones ayant chacun sa propre monnaie et, dans la plupart des cas, son propre système de normes, notamment dans le domaine de la qualité.

Cohabitation de plusieurs systèmes de normes et entraves au commerce

La pluralité des normes et l'inexistence d'un système régional harmonisé constituent un obstacle important, qui réduit les possibilités d'expansion du commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest. Il est généralement reconnu qu'en dépit de la reconnaissance de l'importance de mettre en place un système de normes régionales, il n'existe pas encore, en Afrique de l'Ouest, d'organisme de contrôle dûment agréé pour effectuer la certification des produits destinés à l'exportation. Certes, de nombreuses sociétés se sont installées dans les pays de la région pour effectuer de tels travaux. Mais elles sont pour l'essentiel des filiales de multinationales étrangères comme Veritas et SGS, pour ne citer que les deux plus connues. Elles ont pour mission, entre autres, de contrôler le

niveau de conformité des produits, souvent ceux destinés à l'exportation, avec les normes internationales en vigueur. Certaines de ces sociétés fournissent aussi, à titre occasionnel, des services de certification de type EurepGAP, ISO 9000, ISO 14000, etc. La plupart de leurs interventions sont cependant conçues et exécutées par leurs expertises extérieures, ce qui rend les opérations de certification souvent hors de portée des entreprises de la région dont l'essentiel est composé de PME et PMI^①.

Le processus d'harmonisation est en cours, mais pour l'heure, la question des normes est traitée dans les accords multilatéraux ou bilatéraux ou alors sous l'empire des législations nationales. Dans certains pays, par exemple, il existe bien des comités nationaux SPS. Mais ceux-ci ne fonctionnent pas pleinement. Si un produit quitte un pays A vers un autre pays B, une fois la frontière franchie, le produit doit satisfaire les normes du pays B qui est l'importateur.

Globalement, le contrôle sanitaire n'est pas exigé pour le moment dans l'espace de la CEDEAO. Par contre, le Nigéria exige des normes SPS sur les produits exportés vers son territoire. Ces normes sont très souvent définies de manière unilatérale dans le but de décourager les exportations des entreprises des autres États membres vers son territoire. Le domaine agroalimentaire est le plus touché par ces normes et constitue l'exemple le plus illustratif. Le pays exige la certification NAFDAC (Nigerian Agency for Foods and Drugs Administration and Control), qui est complexe et assez onéreuse pour l'exportateur. Des exigences supplémentaires imposées par la Standards Organization of Nigeria (SON) viennent alourdir davantage la charge des exportateurs.

Vers l'harmonisation des normes régionales

L'UEMOA comme la CEDEAO ont entrepris des actions décisives pour harmoniser les normes. Elles ont adopté depuis plusieurs années, dans le cadre de leurs politiques agricoles respectives, des mesures et règlements sanitaires dans le domaine des aliments pour favoriser l'intégration régionale et le commerce^②.

Depuis 2012, suite à l'adoption des procédures régionales d'harmonisation des normes (appelées ECOSHAM), procédures basées sur le modèle africain ASHAM, de nombreuses initiatives sont prises par les États Membres de la CEDEAO. Il s'agit, entre autres, de la mise sur pied de sept groupes techniques d'harmonisation (GTH), qui regroupent les organismes nationaux d'harmonisation des quinze États, ainsi que d'un Comité Technique de Gestion (CTG).

Ces comités ont déjà finalisé et adopté l'harmonisation des normes sur des dizaines de produits, dans les domaines agricoles comme industriels. De nombreux produits importants aussi bien pour le commerce intra-régional que pour le commerce extérieur de la région sont concernés. Il s'agit notamment du lait, du sucre, des jus de fruits, du sel, des eaux minérales, des amandes d'anacarde, de la farine de blé, du riz, de l'huile, du maïs, etc.

Le processus d'harmonisation des normes suit donc son chemin, en dépit des nombreux défis qui entravent encore les efforts. L'harmonisation requiert le dialogue et la concertation entre les États et les différents acteurs pour adopter des normes qui soient assez ambitieuses pour garantir la qualité des produits ouest-africains sur les marchés internationaux, mais aussi assez réalistes pour être applicables par les pays, notamment les plus faibles.



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

① Traité révisé de la CEDEAO, article 3:2:i)

② CEDEAO-UE, Rapport du groupe technique «Normes techniques et OTC; Mesures SPS», 2005

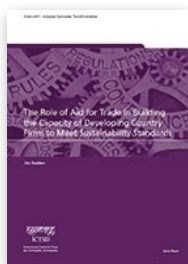
③ Acte additionnel n°003/2001 portant adoption de la politique agricole commune de l'UEMOA signé par les États membres le 19 décembre 2001 ; Décision A/DEC.11/01/05 portant adoption de la politique agricole commune de la CEDEAO signé par les États membres le 19 janvier 2005.

Publications et ressources



Discussions sur le soutien domestique agricole à l'OMC : quelles sont les implications potentielles pour les pays les moins avancés ? – ICTSD – Octobre 2017

Cette étude examine les implications des différentes options de négociation à l'OMC pour le groupe des pays les moins avancés. Elle se penche sur les tendances historiques et futures en matière de production, de consommation et de commerce afin d'identifier les produits les plus importants pour le groupe. L'étude passe en revue les éléments clés des propositions de négociation et évalue comment ces propositions pourraient affecter certains produits qui revêtent un intérêt spécifique pour les PMA. <http://bit.ly/2gndm8e>



Aider les entreprises des pays en développement à respecter les normes de durabilité : le rôle de l'aide pour le commerce – ICTSD – Octobre 2017

L'un des grands défis contemporains auxquels les entreprises des pays en développement, et en particulier les PME, sont confrontées réside dans le nombre croissant de réglementations et standards qu'elles doivent respecter afin de s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales. Cette étude s'intéresse au rôle que l'aide pour le commerce peut jouer afin de soutenir les PME et petits producteurs qui éprouvent des difficultés à se conformer aux normes de durabilité nécessaires pour participer à ces chaînes de valeur. <http://bit.ly/2zfzWRU>



Rapport 2017 sur l'économie de l'information : Numérisation, commerce et développement – CNUCED – Octobre 2017

L'économie numérique a déjà eu, et continuera d'avoir, des impacts fondamentaux sur notre mode de vie. Les incertitudes liées aux prochaines grandes évolutions du numérique appellent à davantage de données factuelles, de dialogue et d'action de la part de nombreuses parties prenantes. Ce rapport contribue à ce processus et propose des manières pour la communauté internationale de réduire les inégalités, afin de permettre à tous de bénéficier de la numérisation et de l'économie numérique. <http://bit.ly/2xMumwz>



Réformer le secteur des services logistiques pour une facilitation des échanges effective – ITC – Octobre 2017

La lourdeur des procédures douanières, les obstacles à l'investissement, et les réglementations du travail qui limitent le mouvement et l'embauche de personnel comptent parmi les défis les plus importants des fournisseurs de services logistiques dans les pays en développement. Ce rapport offre des orientations aux décideurs politiques et aux fournisseurs de services logistiques dans l'optique d'une réforme réglementaire du secteur, qui serait importante pour aider les PME à se connecter aux marchés internationaux. <http://bit.ly/2fUoUmO>



Les pêcheries de petite taille et les disciplines en matière de subventions : Définitions, prises, revenus, et subventions – ICTSD – Septembre 2017

Cette note d'information s'intéresse à la manière dont les pêcheries de petite taille sont identifiées par les instruments internationaux et la littérature académique. Elle fournit des estimations des prises totales, de la valeur au débarquement et des subventions dans ce secteur. La note articule des suggestions spécifiques quant à la manière dont ce secteur important pourrait être distingué dans le cadre des règles de l'OMC sur les subventions. <http://bit.ly/2hAtbsa>

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 - Swedish International Development Agency

DGIS - Ministry of Foreign Affairs Netherlands

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

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 d'ENDA.



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/).

ISSN 1563-0021

