

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

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

VOLUME 18, NUMÉRO 1 – FÉVRIER 2017



Financer le développement en Afrique : défis et opportunités

AFRIQUE

Financer le développement tout en maintenant la viabilité de la dette

GROUPE D'EXPERTS E15 SUR LE FINANCEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

Options de réformes relatives au commerce, au financement et au développement

BIENS INDUSTRIELS

Quelles leçons l'Afrique peut-elle tirer de l'expérience asiatique ?



International Centre for Trade
and Sustainable Development



enda
centre africain pour le commerce
l'intégration et le développement

PASSERELLES

VOLUME 18, NUMÉRO 1 – FÉVRIER 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

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

AFRIQUE

- 4 **Besoins de financement et viabilité de la dette en Afrique**
Claudia Roethlisberger et Junior Davis

GROUPE D'EXPERTS E15 SUR LE FINANCEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

- 9 **Commerce, financement et développement : mettre en place les bonnes institutions**
Jean-Louis Arcand

BIENS INDUSTRIELS

- 16 **L'industrie en Afrique : quels enseignements tirer de l'expérience asiatique ?**
Edward Chisanga

INVESTISSEMENT

- 20 **Promouvoir l'investissement durable et socialement responsable dans le cadre des accords commerciaux régionaux**
Marianna Nerushay

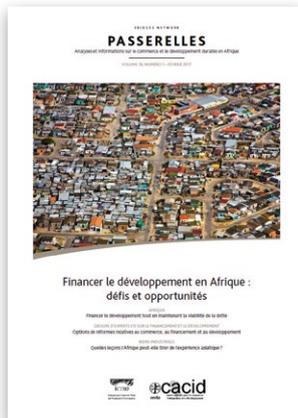
LE DERNIER MOT

- 25 **L'Afrique et le financement du développement : saisir ces possibilités inexploitées**
Cheikh Tidiane Dieye

- 28 **Salle de presse**

- 29 **Publications et ressources**

Financer le développement en Afrique : défis et opportunités



Avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'Agenda 2063, le continent africain aspire à réaliser des objectifs de développement ambitieux au cours des prochaines années. L'une des clés pour que ces efforts soient couronnés de succès résidera dans la capacité des pays Africains à mobiliser des ressources financières suffisantes, et à les utiliser de manière efficace pour combattre la pauvreté, transformer leur économie et mettre en place les conditions d'une prospérité durable et inclusive.

Au vu de l'ampleur des besoins de financement africains, la tâche n'est aisée. Si l'évaluation précise du niveau de ressources financières requis reste très complexe, il paraît toutefois clair que la réalisation des Objectifs de développement durable en Afrique nécessitera des niveaux de financement du développement sans précédent. Répondre à ces besoins exigera, bien entendu, un soutien international renforcé par le biais des canaux traditionnels tels que l'aide publique au développement, mais pas uniquement. Pour que le continent atteigne les ODD, il sera également crucial d'accroître la mobilisation des ressources au niveau domestique, en provenance du secteur privé, et par le biais de modes de financement innovants, comme souligné par le Programme d'action d'Addis Abeba adopté lors de la Troisième conférence internationale sur le financement du développement.

Dans ce contexte, une préoccupation importante concerne les niveaux de dette publique, qui, après une période de déclin, sont à nouveau en hausse dans de nombreux pays africains. Dans le premier article de ce numéro, Claudia Roethlisberger and Junior Davis se penchent sur la question de la viabilité de la dette et sur ses implications pour le financement du développement en Afrique. Ils offrent certaines recommandations pour que les gouvernements africains puissent maintenir leur dette sous contrôle tout en mobilisant un financement suffisant pour mettre en œuvre les ODD.

Cet article est complété par une seconde contribution émanant des travaux du Groupe d'experts de l'Initiative E15 sur le financement et le développement. Jean-Louis Arcand, son auteur, y présente certaines options de réforme qui permettraient au commerce et au financement de contribuer plus efficacement au développement durable.

Dans son article, Edward Chisanga s'intéresse quant à lui au secteur manufacturier, qui jouera également un rôle central dans la capacité de l'Afrique à atteindre les ODD. L'auteur suggère que les décideurs africains feraient bien de renforcer leurs efforts en vue de tirer des leçons du succès de nombreuses économies asiatiques dans ce secteur. Enfin, la contribution de Marianna Nerushay se penche sur les dispositions relatives à l'investissement dans les accords commerciaux régionaux, et souligne un glissement vers davantage de marge de manœuvre réglementaire pour la poursuite d'objectifs de développement durable.

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

AFRIQUE

Besoins de financement et viabilité de la dette en Afrique

Claudia Roethlisberger et Junior Davis

Les besoins de financement de l'Afrique dans le cadre des ODD sont considérables, s'élevant au minimum à 600 milliards US\$ par an. Alors que sa dette, tant extérieure qu'intérieure, augmente, comment l'Afrique peut-elle financer ses ambitions de développement et assurer la viabilité de sa dette ?

En 2015, la communauté internationale a adopté un ambitieux programme mondial de développement qui vise à éradiquer la pauvreté, à protéger l'environnement de la planète et à garantir la prospérité pour tous. Cette vision est reflétée par les Objectifs de développement durable (ODD). En parallèle de l'Agenda 2063, qui reflète la vision de développement propre à l'Afrique, la réalisation des ODD est l'une des grandes ambitions de développement du continent.

Les besoins de financement liés à la mise en œuvre des ODD et de l'Agenda 2063 sont considérables. Selon Schmidt-Traub, les besoins supplémentaires de financement relatifs aux ODD s'élèvent à plus de 600 milliards US\$ par an en Afrique¹. Ce chiffre représente presque un tiers du revenu national brut de l'ensemble des pays africains. Il pourrait toutefois être sous-estimé, car il varie en fonction de la méthode utilisée. Chinzana *et al.* évaluent le taux de croissance du PIB nécessaire à la réalisation de l'ODD 1 (élimination de la pauvreté), ainsi que les ratios correspondants d'investissement rapporté au PIB et de déficit de financement rapporté au PIB, en faisant l'hypothèse que l'épargne, l'aide publique au développement (APD) et l'investissement direct à l'étranger resteront au même niveau. Un taux de croissance annuel de 16,6 pourcent par an serait dans ce cas nécessaire, ainsi que 1 200 milliards US\$ supplémentaires d'investissement par an, uniquement pour la réalisation de l'ODD 1².

Atteindre le niveau de croissance et de ressources financières nécessaire à la réalisation des ODD sera un véritable défi. Après plus d'une décennie de croissance sans précédent en Afrique, les conditions économiques sont en train de changer rapidement et apparaissent moins favorables. La forte baisse des prix des matières premières, le ralentissement de la demande chinoise et l'instabilité des marchés financiers internationaux risquent d'avoir un impact négatif sur les perspectives de croissance du continent.

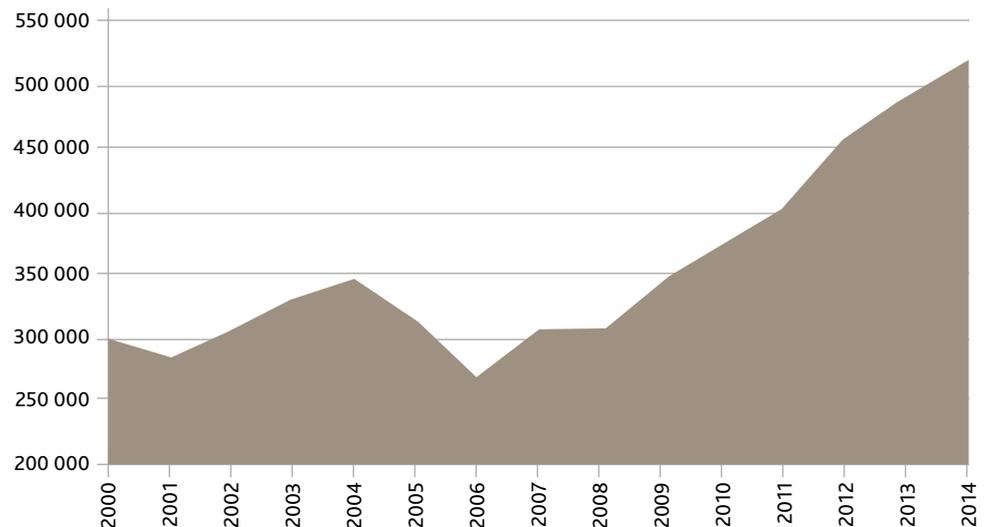
De plus, le contexte mondial du financement du développement a évolué, comme en témoigne le document de conclusion de la Troisième conférence internationale sur le financement du développement, intitulé « Programme d'action d'Addis-Abeba ». Un glissement est en train de s'opérer, d'un modèle centré sur l'APD et la couverture des besoins de financement restants au moyen de la dette extérieure à un modèle davantage axé sur la mobilisation des ressources intérieures.

Alors que le niveau d'endettement des pays d'Afrique augmente et que les fonds des donateurs se raréfient, cette évolution des conditions économiques et financières soulève la question de savoir comment l'Afrique pourra financer ses ambitions de développement tout en assurant la viabilité de sa dette.

L'ampleur de la dette africaine

Alors que le fardeau de la dette s'était réduit grâce aux programmes d'allègement de la dette, la dette extérieure de l'Afrique est repartie à la hausse. Sur la période 2011-2013, l'endettement extérieur de l'Afrique a augmenté de 10,2 pourcent par an en moyenne, contre 7,8 pourcent sur la période 2006-2009, soit une augmentation moyenne de 443 milliards US\$ par an sur la période. Bien que cet endettement reste raisonnable en pourcentage du RNB (22 pourcent en 2013), son augmentation rapide est préoccupante.

Figure 1 : Dette extérieure totale de l'Afrique, 2000-2014 (en millions US\$ courants)



Source : Banque mondiale, statistiques internationales de la dette

La composition, les termes et les conditions de la dette extérieure évoluent et se font plus stricts, notamment pour les pays pauvres très endettés (PPTE). En premier lieu, la part des financements à conditions privilégiées a diminué dans deux tiers des PPTE africains entre 2005-2007 et 2011-2013. En second lieu, ces pays ont connu, en moyenne, une réduction sensible et régulière de la durée de remboursement et des différés d'amortissement de leurs nouveaux engagements d'emprunt extérieur depuis 2005. Le taux d'intérêt moyen sur ces nouveaux engagements a également augmenté, bien qu'il reste inférieur à la moyenne pour les autres pays ou les pays à faible revenu. En troisième lieu, la dette publique ou garantie par l'État consentie par des créanciers privés a non seulement augmenté dans les PPTE et les autres pays, mais elle s'est également diversifiée.

En date de novembre 2015, le FMI classait neuf des 39 pays africains pour lesquels les données étaient disponibles comme surendettés ou à haut risque^③. Ces neuf pays sont le Burundi, la République centrafricaine, le Tchad, Djibouti, le Ghana, la Mauritanie, Sao Tomé-et-Principe, le Soudan et le Zimbabwe. Les pays sont considérés comme surendettés lorsqu'ils se heurtent déjà à des difficultés de remboursement, et sont classés dans la catégorie à haut risque lorsque le scénario de base et les tests de résistance font ressortir une violation prolongée des seuils d'endettement ou de service de la dette.

Cette augmentation de la dette extérieure a deux causes. Premièrement, la récente période de solide croissance économique, qui a duré plus de dix ans, a donné l'opportunité à de nombreux pays africains d'accéder aux marchés financiers internationaux. En raison du faible niveau des taux d'intérêt grâce aux politiques d'assouplissement quantitatif et à l'émission d'obligations souveraines par les pays développés en réponse à la crise financière, les pays africains ont pu contracter des emprunts relativement bon marché. Deuxièmement, et plus récemment, la baisse des prix des matières premières a entraîné une baisse des recettes d'exportation, qui creuse le déficit courant et ralentit la croissance économique. Plusieurs États africains ont ainsi recouru à l'emprunt extérieur pour équilibrer leur budget.

Bien que faible au départ, la dette intérieure est également en hausse. Cette tendance est alimentée par la nécessité de compenser la diminution de la part de l'APD dans le total des flux extérieurs et par une croissance économique soutenue associée à une inflation faible et stable. Avec le soutien actif d'établissements financiers internationaux, certains pays ont mis en place des politiques spécifiques en vue de développer leur marché obligataire. L'Afrique a également fait des progrès dans le développement du secteur financier et l'accès aux services bancaires. Le marché de la dette en devise locale s'est ainsi ouvert aux investisseurs étrangers dans plusieurs pays africains.

600 milliards US\$

Les besoins supplémentaires de financement relatifs aux Objectifs de développement durable s'élèvent à plus de 600 milliards US\$ par an en Afrique, à savoir presque un tiers du revenu national brut de l'ensemble des pays africains.

Une analyse de l'évolution de la dette intérieure dans cinq pays (Ghana, Kenya, Nigeria, République unie de Tanzanie et Zambie) montre qu'elle est passée de 11 pourcent du PIB en 1995 à près de 19 pourcent à fin 2013. Ces pays enregistrent également une augmentation de la dette intérieure négociable par rapport à la dette non négociable et sont parvenus à développer un marché de capitaux national en intégrant de nouveaux acteurs aux côtés des détenteurs traditionnels (banques centrales et commerciales) et en émettant des titres d'emprunt de longue durée libellés en devise locale. La capacité à émettre des instruments de longue durée est étroitement liée au contexte macroéconomique général et à l'émergence de grands investisseurs institutionnels tels que les fonds de pension ou les compagnies d'assurance. Si l'élargissement de la base d'investisseurs offre de nouvelles sources de capitaux disponibles et réduit le risque « d'éviction », il signifie aussi que de nouveaux risques apparaissent avec le nombre accru de créanciers et d'instruments d'emprunt. La dette devient donc plus complexe à gérer et exige des capacités institutionnelles et statistiques plus importantes.

Un souci important concernant la dette intérieure réside dans la charge d'intérêts par rapport à la dette extérieure. Les cinq pays mentionnés plus haut ont une charge d'intérêts moyenne beaucoup plus lourde sur la dette intérieure libellée en devise locale que sur la dette extérieure. Cet aspect doit toutefois s'analyser avec prudence, car le coût du service de la dette extérieure peut augmenter de manière significative en cas de dépréciation de la monnaie du pays. Sachant que la plupart des pays d'Afrique restent exposés au risque de change, ce facteur demeure une source importante de vulnérabilité.

La maîtrise de l'endettement

La viabilité de la dette et l'obtention des financements nécessaires à la réalisation des ODD passent par des réponses, des processus et des politiques au niveau national et international.

Une distinction est nécessaire en ce qui concerne l'utilisation de la dette. Lorsqu'elle sert à renforcer les capacités productives et à stimuler la transformation structurelle, la dette contribue à améliorer la résilience économique du pays, son potentiel de prospérité à long terme, et sa capacité à assurer le service de sa dette. En revanche, si elle sert à financer la consommation ou des dépenses récurrentes, il est peu probable qu'elle produise des bénéfices à long terme ou qu'elle améliore la capacité du pays à assurer le service de sa dette.

Pour réduire leur dépendance à l'égard des matières premières et réussir leur transformation structurelle, les pays africains ont besoin de mettre en œuvre des politiques qui encouragent la diversification de leurs économies et de leurs exportations, afin de réduire leur vulnérabilité aux chocs et d'élargir les sources de recettes de l'État. Une utilisation productive de la dette passe donc par de solides programmes d'investissement contenant des projets soigneusement sélectionnés et des mécanismes efficaces d'identification des goulets d'étranglement et de mise en œuvre rapide des projets pour garantir leur qualité et leur viabilité.

L'utilisation de la dette devrait également faire partie des critères d'évaluation de la viabilité de la dette. Le cadre commun de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international relatif à la viabilité de la dette (DSF) devrait autoriser des ajustements ou une grande flexibilité pour la dette destinée aux investissements productifs liés aux ODD par rapport à la dette destinée à la consommation. Le DSF pourrait également être amélioré par la mise en place de plafonds de paiement temporaires sur le service de la dette des pays à faible revenu, ce qui signifie que les versements au titre du service de la dette seraient limités et qu'au-delà de ce seuil, les versements à l'ensemble des créanciers (y compris les créanciers commerciaux) seraient réduits en proportion.

Les gouvernements africains ont besoin de peser les avantages et les risques de la dette extérieure et intérieure. Plusieurs pays affichent une augmentation rapide de leur dette extérieure, notamment par rapport au taux de croissance de leur PIB. Dans ce cas, et lorsque la dette extérieure représente déjà un pourcentage élevé du PIB, des mesures

visant à contenir la croissance de la dette sont nécessaires pour éviter une nouvelle crise de la dette comme celle de la fin des années 80 et 90.

Avec le poids croissant de la dette aux conditions de marché, le passage aux financements commerciaux et l'intégration accrue aux marchés de capitaux internationaux, les capacités de surveillance et de gestion de la dette ont besoin d'être renforcées. Cette complexité accrue des options de financement exige de nouvelles compétences tournées vers les marchés financiers privés, que les acteurs gouvernementaux ne possèdent pas forcément à ce jour. Il existe également un besoin de collecte systématique des données relatives à la dette intérieure, qui aidera les pays à améliorer la qualité de leurs statistiques financières, et contribuera ainsi à une plus grande transparence et responsabilisation, à de meilleures informations sur la dette et à une meilleure analyse de la viabilité de la dette

Les modes de financement complémentaires

Compte-tenu de la complexité des défis de développement de l'Afrique et de l'ampleur des besoins de financement qui en découlent, les pays africains ont besoin d'exploiter toutes les sources possibles de financement. Le Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique de la CNUCED suggère que les pays africains pourraient davantage mobiliser l'épargne des diasporas et mieux exploiter les envois de fonds, qui atteignaient 63,4 milliards US\$ en 2014. L'épargne des diasporas pourrait être exploitée au moyen d'obligations spécifiques, de dépôts en devises étrangères et de prêts syndiqués garantis par les envois de fonds. Ces mécanismes passent toutefois par l'utilisation de canaux formels d'envoi de fonds. Des efforts seront donc nécessaires pour faciliter ces canaux et en réduire le coût.

Compte-tenu de la complexité des défis de développement de l'Afrique et de l'ampleur des besoins de financement qui en découlent, les pays africains ont besoin d'exploiter toutes les sources possibles de financement.

Les gouvernements devraient également s'efforcer d'exploiter les ressources du secteur privé, dans le cadre par exemple de partenariats public-privé (PPP). Bien que les PPP soient des initiatives contractuelles complexes non dénuées de risques de crédit, ils permettent d'accéder à des compétences spécialisées, des technologies et des innovations en provenance du secteur privé. Ces facteurs peuvent conduire à une plus grande efficacité opérationnelle, et donc à une meilleure qualité et une meilleure compétitivité des services publics. Pour éviter que le passif éventuel des PPP ne se transforme en charge d'endettement, les gouvernements doivent renforcer le cadre et la réglementation des PPP au niveau national et régional. Cela exige des capacités juridiques, administratives et techniques pour préciser les rôles et responsabilités des parties prenantes, apporter des clarifications en cas de litige, surveiller la mise en œuvre de façon efficace et réaliser de solides analyses financières et évaluations d'investissement.

Enfin, en collaboration avec la communauté internationale, l'Afrique doit lutter contre les flux de financement illicites (FFI), qui la privent d'importantes ressources pour son développement. Il est estimé qu'entre 1970 et 2008, l'Afrique a perdu près de 854 milliards US\$ en FFI, ce qui correspond à peu près au montant total de l'APD reçue par le continent sur la même période. Au niveau international, la coopération sur les FFI et les questions fiscales devrait être prolongée et amplifiée. Au niveau national, les capacités des autorités fiscales devront être renforcées dans plusieurs domaines, notamment sur les aspects fiscaux et l'identification et la réduction des FFI.

Conclusion

Les besoins de financement de l'Afrique sont considérables et obligent les gouvernements africains à évaluer avec soin leurs options de financement et l'impact qu'elles peuvent avoir sur la viabilité de la dette. L'expérience du passé montre qu'il est facile de passer d'un endettement viable à une situation de surendettement.

Bien que la dette extérieure de la plupart des pays d'Afrique se situe aujourd'hui à un niveau raisonnable en proportion du RNB, ce ratio est en augmentation rapide dans plusieurs pays. De plus, en raison de la part plus réduite de la dette à conditions privilégiées, de la hausse des taux d'intérêts et de la diminution des durées d'emprunt et des différés d'amortissement, le fardeau de la dette extérieure des pays pauvres très endettés a toutes les chances d'augmenter. La prudence est donc de mise. Certaines études de cas montrent toutefois qu'il existe un potentiel de développement des marchés intérieurs de la dette. Des capacités renforcées de gestion de la dette seront nécessaires pour surveiller les nouveaux flux et investisseurs. En raison de l'ampleur de ses besoins financiers, l'Afrique devrait également envisager et évaluer toutes les options possibles d'accès à de nouveaux financements, dont notamment les modes de financement complémentaires tels que les PPP ou les instruments de collecte de l'épargne des diasporas. La réponse aux défis de la gestion de la dette passera également par un renforcement des capacités institutionnelles et une coopération internationale qui soutienne les efforts des pays africains.

Cet article est tiré du rapport de la CNUCED intitulé Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa [Rapport sur le développement économique en Afrique : dynamique d'endettement et financement du développement en Afrique]

- ❶ Guido Schmidt-Traub, « Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals – understanding the billions and trillions », document de travail du Sustainable Development Solutions Network, version 2 (2015).
- ❷ Zivanemoyo Chinzana, Abbi Kedir et Sandjong Diderot, « Growth and development finance required for achieving Sustainable Development Goals in Africa », document présenté lors de la conférence économique africaine de Kinshasa (2–4 novembre 2015).
- ❸ Fonds monétaire international, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa – Navigating Headwinds*. Washington, D.C. (2015).



Claudia Roethlisberger
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.

GROUPE D'EXPERTS E15 SUR LE FINANCEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

Commerce, financement et développement : mettre en place les bonnes institutions

Jean-Louis Arcand

Quelles devraient être les priorités des décideurs politiques pour que le commerce et le financement contribuent davantage au développement durable?

La primauté des institutions économiques en tant que facteurs déterminants de la croissance économique et du développement est l'une des grandes régularités empiriques ressortant des deux dernières décennies de recherche. Les mécanismes au travers desquels le commerce et le financement affectent le développement n'échappent pas à ce phénomène. Le cadre institutionnel des pays – dans lequel les institutions sont comprises au sens économique (et non politique), en termes de structures sociales et réglementaires telles que l'état de droit ou la protection des droits de propriété – est donc crucial pour permettre à l'activité économique de se développer et de prospérer.

Les membres du Groupe d'experts E15 sur le financement et le développement, rassemblés par ICTSD et le Forum économique mondial en collaboration avec le Center for International Development de l'Université d'Harvard, sont arrivés au consensus que le renforcement de cet « environnement habilitant » au moyen de propositions de réforme concrètes était l'une des principales manières de faire avancer le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les membres du groupe ont également conscience du fait que pour être politiquement acceptables, ces recommandations doivent passer le « test de défaillance du marché ». Cela signifie que toute proposition de réforme significative doit d'abord se justifier par le fait que le problème sous-jacent n'est pas réglé de façon satisfaisante par le système des marchés privés.

La correction des défaillances du marché ou des institutions est donc au cœur des options de politique présentées par le groupe d'experts, qui s'adressent principalement aux pays à faible revenu. Les gouvernements des pays en développement et les décideurs politiques chargés du commerce et du financement doivent ainsi concentrer leurs efforts sur une organisation institutionnelle adaptée.

Cadre conceptuel

L'une des explications les plus courantes de la pauvreté dans le monde est qu'elle est en partie le résultat de déviations par rapport à un optimum de Pareto. Lorsque les marchés, les entreprises et les ménages sont soumis à des imperfections du marché, des institutions ou de l'information, il se produit un équilibre sous-optimal au sens de Pareto, qui entraîne des déviations par rapport à l'optimum social. Cette manière de voir le monde signifie que les inefficiences sont la principale raison du sous-développement. Si l'on retient cette analyse comme point de départ, les grandes questions dans le domaine du commerce, du financement et du développement sont les suivantes : quelles sont les principales sources de déviation par rapport à l'optimum social, et comment lutter contre ces déviations en termes de politiques concrètes ? Toutes les options de politique présentées par le groupe d'experts relèvent au minimum d'un des grands types de défaillance du marché, des institutions ou de l'information :

- externalités, et notamment externalités de réseau, comprenant les normes internationales et autres problèmes d'absence de coordination ;
- biens publics et ressources collectives, comprenant les environnements réglementaire et « habilitant », ainsi que diverses autres institutions ;
- monopoles naturels, pour lesquels les problèmes sont résolus plus efficacement au niveau régional qu'au niveau national ;

- asymétrie d'information, que ce soit du côté du pays (manque de capacités) ou de l'entreprise (manque de fiabilité des informations à la disposition des investisseurs étrangers).

Un avantage de l'utilisation de ce cadre conceptuel axé sur les défaillances de marché est que toutes les options de politiques issues du processus de dialogue entre experts répondent à des problèmes qui ne seront pas résolus par les mécanismes de marché. Ces options, regroupées en fonction des quatre catégories de défaillances du marché, visent d'une manière ou d'une autre à améliorer les institutions économiques, qu'elles soient nationales ou supranationales.

Externalités et manque de coordination

Les externalités se produisent lorsque le coût ou l'avantage privé d'une activité n'est pas égal à son coût ou à son avantage social. Quatre options de politique relèvent de cette catégorie.

Utilisation stratégique de l'APD et des financements mixtes

L'analyse des tendances en matière de flux financiers vers les pays les moins avancés (PMA) révèle que l'aide publique au développement (APD) a joué un rôle relativement marginal, comparativement aux financements nationaux publics et privés, dans le soutien aux Objectifs du millénaire pour le développement (cette option de politique se réfère explicitement aux PMA). L'APD présente cependant un certain nombre d'avantages spécifiques en matière de développement par rapport à d'autres types de flux financiers, ses conditions privilégiées en étant l'un des plus importants. À l'heure de mettre en œuvre les Objectifs de développement durable au niveau national, l'utilisation stratégique de cette précieuse ressource sera l'un des principaux défis des PMA. Il est nécessaire de focaliser l'APD sur l'accroissement de la productivité marginale, en donnant notamment la priorité au développement d'institutions qui renforcent l'« environnement habilitant », tout en utilisant pour exploiter les sources de capitaux privés dans le cadre de financements mixtes. Il est également possible d'améliorer la productivité des ressources financières intérieures. En termes économiques de base, l'avantage social de l'APD est nettement plus important que son avantage privé et les dispositions actuelles ne parviennent pas à « internaliser » cette précieuse externalité positive potentielle, comprenant notamment le rôle joué par l'APD pour assurer la stabilité de l'environnement macro-économique.

Mobilisation des ressources intérieures via les recettes fiscales

La politique fiscale est un facteur déterminant du comportement des entreprises, qu'elles soient nationales ou multinationales. Pour accroître la capacité de mobilisation des ressources intérieures des pays pauvres, des efforts importants doivent être entrepris, tant au niveau international que national, pour la refonte des politiques visant à combattre « l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des bénéfices » (ou BEPS, de l'anglais *base-erosion and profit-shifting*). L'impôt sur les sociétés payé par les entreprises multinationales est une source importante de recettes fiscales pour de nombreux pays en développement. La lutte contre l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des bénéfices par ces entreprises pourrait accroître de manière significative les recettes collectées. La « manipulation des prix de transfert » pose un problème particulier. Une grande partie des échanges commerciaux internationaux se déroulent au sein des entreprises et les autorités fiscales doivent pouvoir identifier les transactions effectuées, vérifier le montant des impôts dus et collecter les sommes correspondantes. Il peut être difficile pour une administration fiscale d'avoir connaissance des opérations effectuées à l'étranger. Une collaboration étroite entre les différentes autorités fiscales est donc indispensable au niveau international. En ce qui concerne les pays en développement, une assistance accrue est nécessaire dans deux domaines : (a) le renforcement des institutions nationales et du cadre juridique pour leur permettre d'appliquer les nouvelles normes internationales lancées par l'OCDE pour lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des bénéfices, et (b) le renforcement du système fiscal international en vue de faciliter le travail des autorités fiscales des pays en développement.

Initiative E15

Mise en œuvre conjointement par ICTSD et le Forum économique mondial, l'Initiative E15 a été établie pour rassembler des experts et des institutions de renommée mondiale afin de générer des analyses stratégiques et des recommandations à l'attention des gouvernements, du secteur privé et de la société civile, dans l'optique de renforcer le système commercial global.

Lignes directrices concernant les normes privées couramment utilisées dans le commerce

Dans une économie moderne, la voie de la diversification, de l'ajout de valeur et de l'industrialisation passe par une participation effective aux chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans certains cas, les grandes entreprises acheteuses agissent de concert pour mettre en place des normes sectorielles qui affectent un grand nombre de fournisseurs. Ces normes peuvent être concurrentes, voire contradictoires. Pour de nombreux pays en développement exportateurs, les normes privées représentent des contraintes plus significatives que les normes sanitaires et phytosanitaires officielles ou les obstacles techniques au commerce. Il existe un problème manifeste de manque de coordination en matière de normes internationales définies par les entreprises privées dominantes, qui ne peut être résolu dans le cadre des forums existants tels que l'OMC. L'adoption des normes est un exemple typique de situation dans laquelle la coordination en vue de parvenir à un résultat socialement efficace est primordiale : en l'absence d'implication extérieure, le défaut de coordination est probable. Les avantages de l'adoption de normes bien conçues peuvent également être caractérisés comme une situation dans laquelle il existe d'importantes externalités de réseau positives à internaliser. Pour que les normes sectorielles privées ne soient pas une contrainte, mais plutôt un canal de participation efficace aux chaînes d'approvisionnement, notamment pour les petites et moyennes entreprises, il est nécessaire de lutter contre les limitations existantes.

Préférences en matière d'accès au marché et de règles d'origine

Il existe une absence notable de coordination (et de volonté politique) en matière de préférences relatives à l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les PMA. Les États-Unis, notamment, et les grands marchés émergents devraient accorder de telles préférences lorsqu'ils ne l'ont pas déjà fait, en incluant des règles d'origine simples et libérales avec des dispositions de cumul élargies pour maximiser l'utilisation de ces préférences par les PMA.

Biens publics

Au niveau national, les institutions économiques constituent le bien public le plus crucial. Les biens et services publics présentent deux caractéristiques. En premier lieu, ils sont non exclusifs : une fois mis en place, ils sont à la disposition de tout un chacun, indépendamment de la participation à leur financement. En second lieu, ils ne sont pas rivaux : la consommation de ces biens ou services par un certain agent économique ne réduit pas leur consommation par d'autres. Ils forment à cet égard un exemple parfait de biens, services ou structures institutionnelles qui seront insuffisamment fournis par les mécanismes de marché et pour lesquels une intervention extérieure est nécessaire. Le groupe a formulé cinq options de politique relevant de la catégorie des biens publics. Elles constituent des exemples typiques de biens publics institutionnels susceptibles de jouer un rôle décisif dans l'amélioration de l'« environnement habilitant » dans les pays à faible revenu, afin de leur permettre de tirer parti du potentiel de développement offert par le commerce international.

Réforme juridique et réglementaire axée sur le développement

Au sein d'institutions comme l'OMC, les approches actuelles en matière de commerce et développement se concentrent essentiellement sur l'accès aux marchés des pays développés dans le cadre de programmes de préférences commerciales ainsi que sur la question du traitement spécial et différencié pour les économies en développement. Même si elles jouent un rôle important, ces approches ne sont pas suffisantes pour diversifier les économies et réduire la pauvreté. Il manque un processus (à la fois descendant et ascendant) permettant de réellement évaluer au niveau national et régional les avantages des politiques commerciales en termes de développement, d'examiner les mesures non tarifaires dans une optique de développement et d'appliquer un système plus généralisé, inclusif et cohérent de mise en œuvre des cadres du commerce au moyen de réformes juridiques et réglementaires. En l'absence d'un cadre juridique et réglementaire efficace, l'activité économique ne se développera pas, mais ce cadre doit être adapté à la situation des pays en développement. Bien qu'il ne constitue pas une recommandation de politique en tant que tel, cet aspect ne doit pas être négligé dans le cadre de la définition des options de politique en matière juridique et réglementaire.

Cadre de facilitation des échanges pour les services

Compte-tenu de son biais en faveur des plus pauvres, et du rôle fondamental que son efficacité jouera dans la réalisation des Objectifs de développement durable, le secteur des services est une priorité. Les membres de l'OMC devraient de toute urgence se lancer dans un processus de mise en place d'un cadre global de facilitation des échanges pour les services. Un tel cadre doit inclure des mécanismes de coopération et de négociation, complétés par une assistance technique et une aide au renforcement des capacités, permettant au système commercial multilatéral de promouvoir une action concertée. Ce cadre devrait également inclure des dispositions favorisant le dialogue public-privé avec les parties prenantes du secteur et permettre la mise en œuvre de mesures au niveau régional, plurilatéral et multilatéral.

Aide pour le commerce destinée aux services

Les incitations qui déterminent l'allocation des fonds d'aide pour le commerce entre les différents secteurs, et tendent actuellement à ignorer le secteur des services, ont besoin d'être modifiées. Une attention insuffisante est accordée aux services dans l'aide pour le commerce, notamment dans le cadre des mécanismes multilatéraux, y compris le Cadre intégré renforcé. Le résultat en est une mauvaise allocation des fonds par rapport aux importants dividendes de la croissance des services en termes de développement. L'accélération de la croissance du secteur des services dépend en grande partie de l'efficacité du cadre réglementaire, pour que les objectifs de politique publique puissent être atteints sans augmentation excessive des coûts de fonctionnement des entreprises. Les régimes réglementaires du secteur des services sont souvent complexes et redondants. Il est nécessaire de financer des études par pays en vue d'identifier les défaillances d'ordre politique ou réglementaire et de formuler des réformes bien pensées pour y remédier, comprenant des mécanismes ayant vocation à aider les gouvernements à appliquer les recommandations formulées dans les récents guides réglementaires de la Banque mondiale pour l'amélioration de la compétitivité des services. Il conviendrait que des fonds d'aide pour le commerce soient alloués à ce problème.

Services de banque correspondante

En raison du renforcement des exigences réglementaires au sein du secteur financier (vérification de l'identité des clients, lutte contre le blanchiment de capitaux), de nombreux pays à faible revenu se retrouvent aujourd'hui coupés des marchés financiers internationaux du simple fait de l'absence d'une banque correspondante (internationale). Les conséquences de cette exclusion financière sont particulièrement graves en matière d'échanges de biens et de services : faute de pouvoir échanger des fonds ou des informations, les entreprises locales ont du mal à s'engager dans le type d'obligations contractuelles qui sous-tendent le commerce international. La résolution rapide de ce problème, qui pourrait se faire de façon aisée et relativement peu coûteuse, contribuerait de manière significative à faciliter les échanges internationaux des entreprises situées dans les pays à faible revenu. Le but de cette proposition est que chaque pays dispose d'au moins une banque locale ayant des accords de services de banque correspondante à part entière avec les établissements financiers internationaux.

Efforts de coordination pour le financement du commerce et des chaînes d'approvisionnement.

Un mécanisme global de coordination au niveau mondial du financement du commerce et des chaînes d'approvisionnement est nécessaire. Il serait utile de mettre en place un groupe de travail (dans le cadre de l'Initiative E15 ou d'une autre coalition internationale d'experts et d'institutions) en vue d'émettre des suggestions et de commanditer des études susceptibles de contribuer à l'amélioration des efforts de coordination mondiale dans ce domaine.

Monopoles naturels au niveau régional

Les monopoles naturels apparaissent lorsqu'il est socialement efficace, en termes de coût, d'avoir un fournisseur unique pour un bien ou un service donné. Cet argument d'efficacité productive soulève immédiatement la question de savoir comment réglementer la structure monopolistique qui en découle. Pour les deux options de politique relevant de cette catégorie, le cadre du monopole naturel est utilisé de manière un peu moins

Pays les moins avancés (PMA)

Les pays les moins avancés (PMA) sont des pays à faible revenus qui font face à d'importantes contraintes structurelles dans leurs efforts de développement. Il y a actuellement 48 pays qui sont classés dans la catégorie des PMA par l'ONU.

restrictive. Le point important est qu'il existe un certain nombre de défaillances institutionnelles clés qu'il est plus efficace de traiter au niveau régional plutôt que national, en raison de l'importance des économies d'échelle et de gamme sous-jacentes.

Coopération réglementaire régionale sur les services financiers

Les mécanismes régionaux traitant des aspects réglementaires des services financiers transfrontaliers doivent être renforcés. L'intégration des services financiers fait généralement l'objet d'une attention insuffisante dans le cadre des efforts d'intégration régionale. Il est donc difficile pour les banques et autres établissements financiers d'exercer leur activité à l'échelon régional et d'accompagner leurs clients pour leur permettre de bénéficier de services financiers diversifiés, efficaces et meilleur marché. Il est important de veiller à ce que l'intégralité des avantages résultant des économies d'échelle bénéficient aux entités qui ont besoin de financement, telles que les micro, petites et moyennes entreprises. Il a été montré que l'accès au financement est la contrainte la plus importante à laquelle se heurtent ces entreprises pour affronter la concurrence d'un marché régional intégré et se connecter à l'économie mondiale. Les principaux aspects à traiter sont l'hétérogénéité des cadres réglementaires et les restrictions d'accès aux marchés, l'importance des mesures de contrôle de la mobilité du talent et les contraintes pesant sur les flux de données transfrontaliers et la délocalisation des structures réglementaires.

Renforcement de l'aide pour le commerce au niveau régional

Au vu du grand nombre de marchés de petite taille au sein des économies en développement, il est clair qu'une croissance économique prolongée dépendra en partie de la création de marchés plus importants et plus viables dans le cadre d'une mise en commun des ressources et des actifs de production fondée sur des règles. Le renforcement de l'intégration économique par le biais de la coopération régionale apparaît ainsi comme une priorité majeure dans les stratégies de réforme de la plupart des économies en développement. La mise en œuvre des initiatives régionales d'aide pour le commerce est souvent compliquée par un large éventail de facteurs : normes techniques et problèmes de financement, manque de confiance entre les parties, appartenance à des organisations régionales qui se chevauchent, non-application des accords régionaux, mauvaise articulation avec les stratégies nationales, capacités insuffisantes au niveau national et régional. Ces difficultés génèrent des problèmes importants en termes de responsabilités et d'alignement des stratégies nationales sur les priorités de l'aide pour le commerce au niveau régional. La résolution de ces difficultés par le biais d'un renforcement des initiatives régionales d'aide pour le commerce dans le cadre de mesures incitatives adaptées constitue donc une importante recommandation politique.

Asymétrie d'information

Dans le cadre d'une relation bilatérale, il y a asymétrie d'information lorsqu'une partie sait quelque chose que l'autre partie ne sait pas. En termes de défaillance du marché, cela peut être interprété comme l'absence d'un marché pour les informations concernées, ce qui peut entraîner de graves inefficiences. Les deux options de politique relevant de cette catégorie concernent : (a) le renforcement de la capacité des gouvernements des pays en développement à négocier et mettre en œuvre des partenariats public-privé (PPP), et (b) la mise à disposition en faveur des pays à faible revenu d'un accès à des conseils de qualité ainsi que d'un renforcement des capacités intérieures en vue d'améliorer leur position en matière de conception et de négociation des émissions d'obligations souveraines et de restructurations. Dans ces deux domaines, les pays à faible revenu souffrent actuellement d'un grave handicap d'information par rapport à leurs interlocuteurs internationaux.

Conseils techniques en matière de PPP et contrats de dette souveraine

Les tendances démographiques et la solide croissance économique attendue dans les pays à faible revenu augmentent la demande d'infrastructures physiques. Au cours des prochaines décennies, le financement de ces infrastructures nécessitera des investissements considérables, qui ne pourront qu'en partie provenir de l'épargne intérieure et de l'aide. Les gouvernements des pays en développement se tournent de plus en plus vers les PPP pour attirer l'investissement étranger et combler ce déficit. Ils se heurtent toutefois à deux types de problèmes pour profiter des avantages potentiels des PPP.

En premier lieu, malgré l'importante rentabilité potentielle en termes sociaux, relativement peu de capitaux étrangers privés se dirigent vers les infrastructures des pays en développement. Parmi les différents obstacles figurent l'importance et la lourdeur des investissements, les risques élevés de construction, les rendements tributaires des agences gouvernementales et de la solvabilité des gouvernements nationaux, et le fait que les projets d'infrastructures nécessitent des dispositions juridiques complexes impliquant souvent plusieurs parties et agences gouvernementales. En second lieu, même lorsque l'investissement étranger est présent, de nombreux PPP ne parviennent pas en pratique à offrir d'importants avantages publics. Les PPP de grande qualité sont difficiles à concevoir, négocier et gérer. Les gouvernements des pays en développement se trouvent confrontés à des problèmes très importants en termes de ressources et d'informations, dont notamment : l'asymétrie d'information concernant les coûts et les technologies, le manque de capacités pour réaliser de solides études de préféabilité ou structurer les contrats efficacement, et les engagements du secteur public découlant des PPP qui peuvent s'avérer considérables (un aspect des PPP particulièrement important dans le contexte actuel d'augmentation de la dette extérieure des pays en développement). Il est donc nécessaire de renforcer les capacités institutionnelles des pays en développement pour la conception, la négociation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets de PPP dans tous les secteurs, avec un accent particulier sur les projets d'infrastructures.

Adoption de modèles de solvabilité et approches de restructuration

Une nouvelle tendance frappante dans le monde de la finance internationale est l'émission par de nombreux pays à faible revenu d'obligations souveraines pour le financement de leur dette publique. Les pays en développement entrent en territoire inconnu lorsqu'ils se tournent vers les marchés financiers internationaux. Ces marchés prêtent de l'argent à des conditions plus strictes que les bailleurs de fonds « traditionnels » et posent de nouveaux risques économiques et politiques. Bien que ces émissions puissent contribuer au financement de grands projets, à la création d'un espace intérieur de financement du secteur privé et s'avérer moins coûteuses que des émissions locales, elles s'accompagnent également de risques de refinancement et de révision de taux et d'une exposition aux fluctuations de change.

Certains pays ont connu une détérioration de leur bilan souverain suite à des politiques budgétaires expansionnistes qui ont conduit (dans certains cas) à une remontée de leur endettement. Avec des inquiétudes croissantes quant à la viabilité de la dette. Avec la normalisation des taux à l'échelle mondiale, il existe un risque réel de problèmes liés à la dette souveraine dans les pays en développement, alors qu'il existe peu de mécanismes adaptés pour gérer les défauts de paiement et les restructurations de manière rapide, opportune et équitable. Dans la pratique, les restructurations s'effectuent au sein de différents cadres, sans approche uniforme susceptible d'harmoniser les lois locales et d'offrir davantage de clarté aux investisseurs. Les États émetteurs se trouvent exposés à des enjeux concurrents qui s'accompagnent de conflits d'intérêt intrinsèques. La dépendance à l'égard des marchés a conduit à des restructurations contreproductives pour les initiatives politiques de l'émetteur souverain. Alors que les contrats qui régissent les émissions obligataires sont souvent faibles, le détail de leurs clauses peut avoir un impact substantiel pour les gouvernements des pays en développement. Ces gouvernements doivent être aidés pour renforcer l'armature juridique des obligations qu'ils émettent, grâce notamment à l'adoption de modèles-types de clauses contractuelles.

Les étapes suivantes et le suivi des progrès

Les options de politique présentées ci-dessus vont des recommandations les plus ambitieuses, qui ne seront probablement réalisables qu'à long terme, à des options qui devraient être techniquement (si ce n'est politiquement) faciles à mettre en œuvre à court terme. Dans tous les cas, il faudrait que le travail sur ces options commence immédiatement.

Options à court terme

Trois options méritent une attention immédiate, car elles pourraient rapidement offrir des avantages significatifs. En premier lieu, assurer la disponibilité des services de banque

correspondante dépend de la mobilisation de la communauté bancaire internationale. En second lieu, les deux options de renforcement des capacités (conseils techniques sur les PPP et adoption de modèles de solvabilité et de gestion des restructurations) constituent des initiatives à relativement court terme, bien qu'elles passent par la coordination d'un large éventail d'acteurs au niveau national et international.

Options à moyen terme

Les deux options centrées sur les services (mise en œuvre d'un cadre de facilitation des échanges pour les services et promotion d'un financement par l'aide pour le commerce) devraient être activement poursuivies dans le cadre des forums internationaux en vue d'une mise en œuvre à moyen terme. L'élargissement de l'accès aux marchés FDSC et l'application de règles d'origine simplifiées (avec cumul élargi) à l'ensemble des PMA passe par des pressions sur les principaux pays accordant des préférences. Au niveau régional, qui peut dans certains cas susciter une plus grande convergence d'intérêts, l'amélioration des initiatives régionales d'aide pour le commerce et des mécanismes de coopération réglementaires dans le domaine des services financiers a de bonnes chances d'être adoptée, en invitant peut-être des blocs régionaux performants, comme par exemple l'ANASE (ou ASEAN, en anglais), à jouer un rôle de mentor pour les groupements régionaux moins efficaces. La définition de lignes directrices pour les normes privées couramment utilisées qui affectent le commerce pourrait être entreprise par des organismes internationaux tels que l'Organisation internationale de normalisation.

Options à long terme

Les options qui impliquent une réforme partielle de l'architecture internationale du commerce et du financement sont par nature des propositions à long terme, qui exigent l'adhésion d'une multitude d'intervenants. C'est le cas par exemple des propositions relatives à l'utilisation stratégique de l'APD et des financements mixtes ou à la mise en place d'un mécanisme de coordination mondiale du financement du commerce et des chaînes d'approvisionnement. Deux autres options (promotion de réformes réglementaires axées sur le développement et mobilisation des ressources intérieures) sont également des options à long terme, qui ont besoin (en grande partie) d'être mises en œuvre au niveau national. Il serait peut-être possible d'identifier un petit nombre de « pays tests » dans lesquels il est probable qu'une volonté politique pour de telles réformes existe.

Suivi des progrès

Un aspect central des études empiriques consacrées à l'impact des institutions sur le revenu par habitant et la croissance réside dans l'utilisation de la protection contre le risque d'expropriation comme principal indicateur de mesure des institutions économiques. Les travaux du groupe d'expert montrent qu'il serait possible de construire des indicateurs alternatifs de ce qu'il est possible d'appeler un « environnement habilitant ». Sur la base des points faibles en matière de commerce et de financement identifiés dans le cadre des options de politique suggérées, les éléments constitutifs de ce nouvel indice pourraient être les suivants : un indice de Herfindahl mesurant la concentration du secteur bancaire, l'existence d'une autorité antitrust opérationnelle, un indicateur de fluidité de la politique de visas, le nombre de banques correspondantes étrangères, l'existence d'un bureau de crédit national et/ou d'une agence de notation de crédit au niveau national ou supranational, et le dispositif juridique encadrant l'émission d'obligations souveraines. Cette liste d'indicateurs pourrait être complétée par les données de l'enquête « *Doing Business* » de la Banque mondiale, en suivant les méthodes normalisées d'indicateurs composites pour arriver à un indice agrégé « d'aptitude institutionnelle ». Le travail ne fait que commencer, et il serait utile qu'un groupe de travail ayant pour mission d'opérationnaliser la construction de cet indice soit mis en place.



Jean-Louis Arcand
Directeur du Centre for Finance and Development et professeur au Graduate Institute de Genève.

BIENS INDUSTRIELS

L'industrie en Afrique : quels enseignements tirer de l'expérience asiatique ?

Edward Chisanga

Malgré l'ambition de l'Afrique de diversifier son économie, le secteur manufacturier africain reste sous-développé. Quels enseignements les décideurs africains peuvent-ils tirer du succès de nombreuses économies asiatiques dans ce domaine?

Au moment de l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000, la valeur ajoutée manufacturière de l'Asie représentait 11 pourcent des 5 000 milliards US\$ de valeur ajoutée totale au niveau planétaire, soit 11 fois la part de l'Afrique, qui ne représentait qu'un pourcent du total mondial. Alors que la valeur ajoutée mondiale a augmenté de façon significative pour atteindre 12 000 milliards US\$ en 2014, la part de l'Asie est passée à 39 pourcent. Bien qu'il existe d'autres facteurs expliquant la montée en puissance de l'Asie dans le commerce international de produits manufacturés, la contribution de cet aspect fondamental à la performance des économies asiatiques ne doit pas être ignorée. En parallèle, l'Afrique a traversé une période difficile, sa part n'atteignant que 2 pourcent en 2014, une augmentation de 1 pourcent seulement depuis 2000 (tableau 1). Cette faible valeur ajoutée manufacturière, qui s'élève à 225 milliards US\$ en valeur absolue, est probablement l'une des raisons fondamentales de la marginalisation du continent dans le commerce international des produits manufacturés et du manque de vigueur du secteur manufacturier africain pour contribuer de façon efficace à la réduction de la pauvreté, à la création d'emplois et à un développement inclusif.

Tableau 1: Valeur ajoutée manufacturière en pourcentage du total mondial

	2000	2014
Afrique	1	2
Asie	11	39

Source : statistiques de la CNUCED

Les exportations de produits manufacturés parlent en faveur de l'Asie, et non de l'Afrique. Cette importante valeur ajoutée manufacturière a certainement contribué dans une large mesure à l'influence croissante de l'Asie dans le commerce international de biens manufacturés, et par voie de conséquence, au développement économique de la région et à ses efforts pour réaliser les OMD. Bien que cet article ne fournisse pas de données empiriques, il est très probable que le commerce de produits manufacturés de l'Asie, dont la part dans les exportations mondiales est passée de 24 pourcent en 2000 à presque 40 pourcent en 2014, ait joué un rôle majeur dans la réussite de certains OMD dans la région, notamment en termes de réduction de la pauvreté. À ce rythme, il ne serait pas surprenant que la part de l'Asie dans les exportations mondiales de produits manufacturés atteigne 50 pourcent dans les dix ou vingt années à venir.

En revanche, la performance de l'Afrique est restée plus que modeste. Par rapport à l'Asie, très peu de pays africains exportent des volumes significatifs de biens manufacturés à l'étranger. En 2015, quinze pays seulement représentaient presque 91 pourcent des 90 milliards US\$ d'exportations africaines de produits manufacturés, ce qui signifie que près de 40 pays représentaient les 9 pourcent restants. Le fait que six pays seulement (l'Afrique du Sud, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Kenya et la Côte d'Ivoire) représentent 80 pourcent du total de ces exportations est encore plus frappant (tableau 2). Il est clair que la plupart des pays africains ne participent quasiment pas aux exportations de produits manufacturés. En 2015, le montant de ces exportations s'élevaient à seulement

68 millions US\$ pour le Rwanda, 35 millions US\$ pour Djibouti, 45 millions US\$ pour les Seychelles et 20 millions US\$ pour le Burundi. En Asie, les exportations de produits manufacturés du Cambodge, qui fait partie des pays les moins avancés (PMA), ont atteint 10 milliards US\$ en 2015.

Tableau 2 : Principaux exportateurs africains de produits manufacturés en 2015 (en milliers US\$)

	Exportations de produits manufacturés
Afrique	89,109,964
Afrique du Sud	31,588,200
Maroc	14,788,703
Tunisie	11,225,534
Égypte	9,858,386
Kenya	2,039,210
Côte d'Ivoire	1,847,116

Source : statistiques de la CNUCED

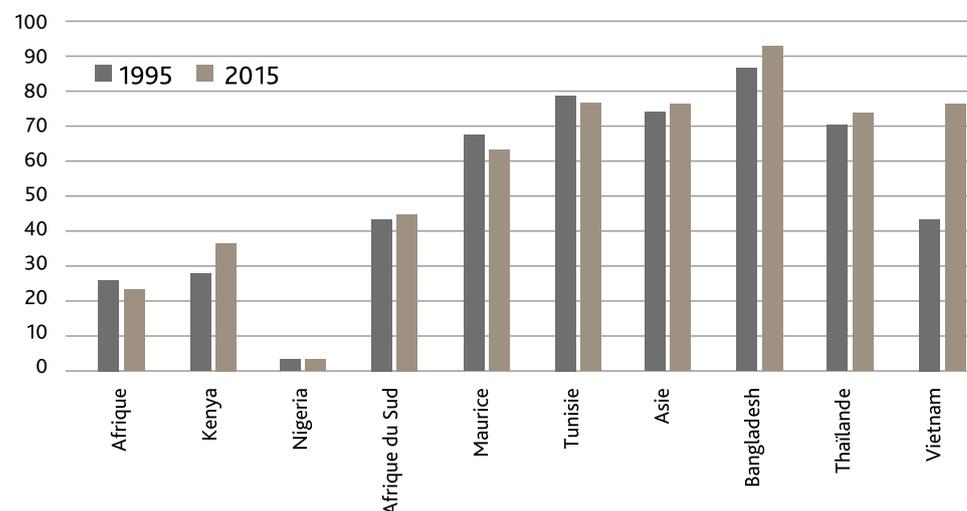
L'ambition africaine de diversification vers les activités manufacturières est restée lettre morte

Au cours des vingt dernières années, de nombreux pays africains ont annoncé des stratégies économiques axées en grande partie sur la diversification des exportations au-delà des matières premières, vers les produits manufacturés. Malheureusement, la plupart d'entre-elles sont restées lettre morte. La part des exportations de produits manufacturés dans le total des exportations africaines est passée de 26 pourcent en 1995 à 23 percent en 2015, alors que sur la même période, cette même part passait de 74 à 77 pourcent en Asie (figure 1).

Les problèmes liés à une dépendance excessive vis-à-vis des exportations de matières premières sont bien connus. En raison de la baisse globale des prix des matières premières, les exportateurs africains de minerais et combustibles ont tous subi une baisse de leurs recettes d'exportation en 2015 : de 60 milliards US\$ en 2014 à 34 milliards US\$ en 2015 pour l'Angola, de 12 à 6 milliards US\$ pour la Guinée équatoriale, de 100 à 51 milliards US\$ pour le Nigeria, de 50 à 38 milliards US\$ pour l'Afrique du Sud et de 8 à 6 milliards US\$ pour la Zambie.

Pour la grande majorité des économies africaines, la part des produits manufacturés dans les exportations nationales reste trop faible pour refléter un véritable processus de diversification. Elle n'est passée que de 28 à 37 pourcent au Kenya et de 44 à 45 pourcent en Afrique du Sud, alors qu'elle stagnait à 3 pourcent au Nigeria. En Asie, la diversification affiche des progrès plus sérieux. Au sein des PMA, le Bangladesh a augmenté la part des

Figure 1: Part des produits manufacturés dans le total des exportations (en pourcentage)



Source : statistiques de la CNUCED

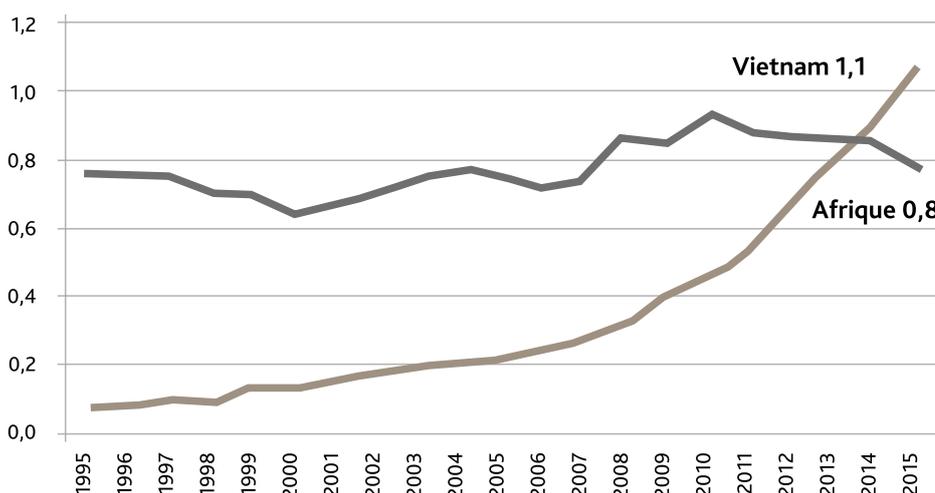
produits manufacturés dans ses exportations de 87 à 93 pourcent, tandis que la Thaïlande et le Vietnam affichent également des résultats impressionnants. Ces chiffres montrent que l'Asie a su réduire de façon spectaculaire sa dépendance à l'égard des exportations de matières premières, alors qu'on ne peut pas en dire autant de l'Afrique, dont la dépendance a augmenté. Il existe toutefois quelques pays africains qui obtiennent de bons résultats, comme par exemple Maurice et la Tunisie, dont la part des produits manufacturés dans le total des exportations atteint respectivement 63 et 77 pourcent.

Afrique et Vietnam : un contraste saisissant

De manière encore plus surprenante, l'Afrique a été surpassée par le Vietnam, un petit pays en développement d'Asie, en termes de compétitivité globale dans le secteur manufacturier. Les exportations mondiales de produits manufacturés sont passées de 4 000 milliards US\$ en 1995 à 11 000 milliards US\$ en 2015. De 1995 à 2012, la part de l'Afrique dans le total des exportations mondiales de produits manufacturés était supérieure à celle du Vietnam. La période 2013-2015 montre toutefois que le continent a été dépassé par ce pays, qui affiche une part de 1,1 pourcent contre 0,8 pourcent en moyenne pour les pays africains en 2015 (figure 2).

Cela pourrait s'expliquer par une différence notable entre le Vietnam et l'Afrique. Avant même la création de l'OMC, le Vietnam a consacré des efforts considérables au développement de sa productivité et de ses capacités d'offre, tout en changeant également certains aspects fondamentaux, notamment en termes d'état d'esprit, pour se préparer à exploiter les opportunités d'accès aux marchés offertes par l'OMC, dans le cadre notamment de la fin de l'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV) en 2005. Alors que le Vietnam se réjouissait de ce changement, l'Afrique sollicitait des délais supplémentaires pour continuer d'utiliser les contingents ou retarder la libéralisation. Le manque de préparation de l'Afrique s'est traduit par une chute spectaculaire de sa part de marché dans les exportations de textiles et de vêtements, un sujet qui mériterait à lui seul une discussion à part entière. Bien que l'OMC reste un forum multilatéral important pour la définition des règles internationales, il est important que l'Afrique comprenne qu'en l'absence de solides capacités productives du côté de l'offre, l'accès aux marchés ne signifie rien en tant que tel, comme le montrent les chiffres des PMA.

Figure 2 : Pourcentage des exportations mondiales de produits manufacturés



Source : statistiques de la CNUCED

Sans l'industrie manufacturière, le continent aura de la peine à se développer

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 promet, de manière ambitieuse, de transformer le monde. En Afrique, la réalisation de cette ambition sera très difficile en l'absence d'excédent commercial sur les produits manufacturés. Il est généralement admis que le secteur manufacturier est d'une importance cruciale pour le développement. Historiquement, il a été le principal moteur de la croissance économique et de la transformation structurelle. Pendant la période des OMD, l'Asie a enregistré d'importants excédents commerciaux dans le secteur manufacturier, alors que l'Afrique

n'a pas su développer un secteur manufacturier concurrentiel et a continué d'enregistrer des déficits commerciaux croissants dans ce secteur, une tendance qui se poursuit encore aujourd'hui.

À environ 1 000 milliards US\$ en 2015, l'excédent commercial de l'Asie dans le secteur manufacturier est non seulement énorme, mais il contraste aussi fortement avec le déficit africain de 266 milliards US\$ (tableau 3). En 2015, alors que l'Asie exportait près de 4 600 milliards US\$ de produits manufacturés et en importait près de 3 600 milliards US\$, les exportations de l'Afrique se sont élevées à seulement 89 milliards US\$, soit près d'un quart de ses importations, qui ont atteint 354 milliards US\$. Ce déficit commercial fait ressortir la faiblesse du secteur manufacturier africain. Le continent ne profite pas à l'heure actuelle du potentiel considérable du secteur en termes de développement socio-économique et de réduction de la pauvreté, au travers notamment des importantes recettes d'exportation qu'il permet de générer. Il est clair que les exportations africaines de produits manufacturés n'ont aujourd'hui pas la vigueur suffisante pour contribuer efficacement à la réalisation du Programme 2030 sur le continent.

Tableau 3 : Solde commercial des produits manufacturés en Asie et en Afrique (en milliers US\$)

		1995	2015
Asie	Exportations	798,606,462	4,640,781,122
	Importations	856,876,847	3,603,686,569
	Déficit extérieur	-58,270,385	1,037,094,553
Afrique	Exportations	28,383,598	89,109,964
	Importations	82,385,071	354,673,649
	Déficit extérieur	-54,001,472	-265,563,685

Source : statistiques de la CNUCED

Quelle approche l'Afrique devrait-elle adopter ?

Qu'est-ce que l'Afrique peut faire pour développer son secteur manufacturier ? Au lieu de recenser un certain nombre d'actions politiques dont le continent a désormais l'habitude, je suggérerais que l'Afrique consacre davantage de ressources pour tirer des enseignements de l'expérience de pays en développement sur la voie de la réussite, tels que le Bangladesh, le Cambodge, la Chine, Maurice, la Tunisie ou le Vietnam. Il est frappant de noter que seuls quatre pays d'Afrique ont une ambassade au Vietnam. On s'attendrait à ce qu'un pays comme le Rwanda, qui est ambitieux et souhaite moderniser son économie, y établisse une ambassade en vue d'y acquérir des connaissances et d'apprendre de l'expérience vietnamienne. Les avancées technologiques proviennent parfois de l'étude d'autres pays, comme le montre l'exemple de l'Inde et des semi-conducteurs. La diaspora indienne qui a rejoint la Silicon Valley y a acquis des connaissances qu'elle a rapportées dans son pays pour développer le secteur indien de l'électronique, aujourd'hui en pleine croissance.

Un autre aspect qu'il convient de mentionner est que la clé de la diversification économique de l'Afrique ne réside pas forcément dans le système commercial multilatéral, mais plutôt dans une multitude de facteurs au niveau domestique. Ce sont ces facteurs qui permettront au continent de stimuler l'investissement intérieur et l'investissement direct à l'étranger, de renforcer ses capacités en ressources humaines et de développer les infrastructures nécessaires, entre autres. Le multilatéralisme a un rôle à jouer, bien sûr, mais il s'agit d'un rôle complémentaire, comme le montre l'exemple du Vietnam. En négociant et en appliquant des règles commerciales qui soutiennent les efforts d'industrialisation de l'Afrique, l'OMC peut jouer un rôle important, mais le développement du continent viendra avant tout de l'intérieur. C'est un point important, car certains pays africains semblent convaincus que la réponse aux problèmes économiques majeurs du continent passe par l'OMC, une conviction qui se justifierait pour un pays comme le Vietnam, qui dispose de solides capacités productives.



Edward Chisanga
Économiste, CNUCED, Genève.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent en aucune manière celles de l'institution à laquelle il est affilié.

INVESTISSEMENT

Promouvoir l'investissement durable et socialement responsable dans le cadre des accords commerciaux régionaux

Marianna Nerushay

L'étude des dispositions relatives à l'investissement dans les accords commerciaux régionaux fait ressortir une transition graduelle de la protection des investissements étrangers à la mise en place d'une latitude réglementaire plus importante en vue de la réalisation d'objectifs de développement durable.

Depuis l'émergence des premiers traités d'investissement dans les années 50 et 60, ces instruments ont généralement eu pour but d'apporter des garanties aux investisseurs étrangers concernant la stabilité et la prédictibilité du cadre d'investissement du pays d'accueil. Servant à la fois à protéger et à attirer l'investissement direct à l'étranger (IDE), les traités d'investissement visent ainsi traditionnellement à empêcher l'abus de souveraineté par l'État d'accueil, mais ont souvent omis de prendre en compte la dimension de développement des mesures étatiques.

Cependant, l'émergence de ce que la CNUCED appelle une « nouvelle génération » de politiques d'investissement, qui visent à libéraliser et promouvoir l'investissement tout en prévoyant également des flexibilités pour soutenir la réalisation d'objectifs de politique publique, est en train de faire évoluer le modèle traditionnel. Dans ce contexte, alors que les questions de développement durable prennent une importance croissante au sein des instances internationales, les dispositions qui visent à encourager l'investissement durable ou socialement responsable sont également en train de devenir la norme dans les traités internationaux.

La définition de l'investissement durable reflète en grande partie les objectifs de développement durable définis dans le rapport Brundtland de 1987 ainsi que dans des instruments internationaux plus récents. L'investissement durable peut ainsi se définir en référence à sa contribution positive au développement économique et social ou à la protection de l'environnement dans les pays d'accueil, par le biais notamment du respect de normes relatives au travail ou à l'environnement ou de méthodes durables de production. Il peut également se définir par le secteur de destination de l'investissement, comme par exemple les sources d'énergie propres ou le tourisme durable.

Au sein de la mosaïque complexe des réglementations relatives à l'investissement, cet article s'intéresse plus particulièrement à la manière dont les dispositions des accords commerciaux régionaux (ACR) relatives à l'investissement peuvent contribuer à la promotion de l'investissement durable.

Limiter la portée des dispositions relatives à la protection de l'investissement

Le chapitre des ACR consacré à l'investissement contient généralement un certain nombre d'obligations imposées à l'État hôte. Parmi celles-ci, la protection des investisseurs étrangers contre l'expropriation sans indemnisation par l'État hôte constitue l'une des principales garanties figurant dans les accords internationaux sur l'investissement (AII). Bien qu'il existe une grande uniformité des conditions d'expropriation légale et des normes d'indemnisation au sein des ACR, la pratique récente en matière de traités fait ressortir une nouvelle approche concernant le champ d'application de l'expropriation.

Les traités plus récents tendent à exclure les mesures réglementaires non discriminatoires adoptées dans la poursuite d'objectifs légitimes d'intérêt public – tels que la santé publique, la sécurité et l'environnement – du champ d'application des dispositions relatives à l'expropriation. Cette approche élargit en retour l'éventail des mesures à la

disposition de l'État hôte pour poursuivre des objectifs de développement durable sans nécessairement donner lieu à une indemnisation. Des exclusions de cette nature sont généralement incluses dans les ACR signés après l'adoption, en 2004, du traité bilatéral d'investissement type des États-Unis, et figurent aujourd'hui dans près de la moitié des dispositions relatives à l'investissement des ACR.

Réserves et mécanismes de sélection

En plus des mesures de protection de l'investissement contenues dans les modèles traditionnels de traités bilatéraux d'investissement (TBI), les ACR prévoient généralement une libéralisation de l'investissement, en obligeant les États à éliminer les barrières limitant l'accès aux marchés et à autoriser l'entrée et la mise en place de l'IDE. Malgré ces engagements, les parties aux ACR peuvent conserver une certaine discrétion concernant l'entrée et la mise en place de l'IDE et se réserver le droit de sélectionner des investissements de qualité suffisante pour la réalisation de leurs objectifs de développement durable. Elles peuvent y parvenir en excluant certains secteurs d'activité ou certaines professions des obligations du traité, se réservant ainsi une flexibilité maximale en termes de législation et de réglementation dans ces secteurs. Elles peuvent également se ménager une marge de manœuvre en instituant des mécanismes nationaux d'examen ou d'évaluation avant l'entrée de l'IDE sur leur territoire. Le modèle d'accord international sur l'investissement pour le développement durable de l'IISD, qui se veut un modèle-type d'IAA favorisant les objectifs de développement durable, encourage l'utilisation de mesures de ce type en vue d'évaluer l'impact social et environnemental des investissements potentiels.

Les dispositions qui visent à encourager l'investissement durable ou socialement responsable sont également en train de devenir la norme dans les traités internationaux.

Exceptions générales et dispositions relatives au « droit de réglementer »

Une autre façon courante d'introduire une certaine flexibilité réglementaire pour la promotion d'investissements durables consiste à prévoir des exceptions générales. Ces dispositions ont pour but d'autoriser certaines mesures de l'État d'accueil qui seraient autrement contraires aux obligations de l'ACR. Elles permettent généralement aux parties à l'ACR de mettre en œuvre des programmes visant à protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale ou à préserver des ressources naturelles épuisables, sans engager leur responsabilité au titre d'une violation de l'accord. La liste des exceptions est souvent similaire à l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ou à l'article XIV de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) de l'OMC, parfois incorporés *mutatis mutandis* au texte du traité. Un certain nombre d'ACR qui étendent l'applicabilité des exceptions générales au chapitre sur l'investissement, notamment ceux signés par le Canada et l'ANASE, reprennent également le chapeau de ces dispositions de l'OMC de façon à interdire les mesures protectionnistes déguisées dans le cadre de ces exceptions.

En plus des exceptions générales, un certain nombre d'ACR (dans leurs chapitres consacrés à l'investissement) contiennent des dispositions confirmant le « droit de réglementer » des parties en faveur de l'intérêt public. Bien que leur formulation vise explicitement à protéger l'espace réglementaire, et qu'elles puissent être invoquées pour la réalisation d'objectifs de développement durable, ces clauses ne constituent pas réellement des exceptions et ne pourraient donc pas justifier des mesures contraires aux obligations des parties en matière d'investissement.

Promotion de l'investissement et coopération

Les ACR commencent souvent par un préambule reflétant les objectifs des parties en matière de développement durable. Ces références introductives au développement

Article XX du GATT

L'article XX du GATT prévoit un certain nombre de cas particuliers dans lesquels les membres de l'OMC peuvent être exemptés des règles du GATT. En vertu de ces dispositions, les membres peuvent adopter des mesures incompatibles avec les disciplines du GATT mais nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables.

durable, à l'environnement, aux conditions de vie et à d'autres préoccupations d'ordre social sont nombreuses et constituent des contributions valables à l'interprétation des dispositions des ACR dans le cadre du processus de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE, ou ISDS en anglais).

Un grand nombre d'All contiennent également des engagements visant à promouvoir et faciliter l'investissement, à encourager l'échange d'informations, l'assistance technique et le renforcement des capacités, et prévoyant la mise en place d'initiatives conjointes et de comités d'investissement institutionnalisés. Ces régimes peuvent avoir le double but de libéraliser davantage l'investissement et de réaliser certains objectifs liés au développement durable : les parties aux ACR peuvent, par exemple, s'engager à coopérer sur des questions relatives aux opportunités de commerce et d'investissement durable ou à la lutte contre la corruption, en tenant compte de leurs priorités nationales et des ressources disponibles. Toutefois, la formulation de ces objectifs et de ces dispositions reste dans l'ensemble très générale et ambitieuse, laissant aux États une marge d'appréciation importante en ce qui concerne leur mise en œuvre.

Mesures incitatives

Les politiques intérieures vont souvent au-delà des engagements de promotion de l'investissement évoqués ci-dessus, en offrant des incitations concrètes aux investisseurs étrangers, le plus souvent sous forme d'incitations ou d'allègements en matière fiscale. Les incitations dites comportementales, ou les exigences de performance, qui incitent les investisseurs à se comporter d'une certaine manière par le biais d'une exigence obligatoire ou dans le but de bénéficier d'un avantage, peuvent s'avérer particulièrement efficaces pour lier l'investissement au développement local, en encourageant par exemple le développement des infrastructures locales, la création d'emplois, les transferts de technologie et de savoir-faire ou des investissements plus importants dans des projets de R&D. Grâce à ces mesures incitatives, les États hôtes peuvent également encourager l'investissement dans des secteurs soutenant le développement durable ou imposer des obligations d'investissement responsable affectant les investisseurs étrangers.

Bien qu'il n'y ait pas ou peu de disciplines concernant les subventions ou mesures de soutien relatives à l'investissement, il est fréquent que les chapitres des ACR consacrés à l'investissement interdisent spécifiquement les exigences de performance, y compris les régimes d'aide à l'investissement, ainsi que les exigences se rapportant entre autres à l'exportation, à l'approvisionnement local ou au contenu local. L'interdiction des exigences de performance figure dans plus de la moitié des ACR couvrant l'investissement, au travers parfois de l'incorporation de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) de l'OMC. Toutefois, certaines dispositions plus élaborées dans ce domaine, telles que celles de l'ALENA, contiennent des exceptions pour les mesures liées à l'environnement ou à la santé, ce qui laisse une marge de flexibilité.

Références aux normes et objectifs de développement durable

Un certain nombre d'ACR contiennent également des dispositions relatives au respect d'un ensemble de normes internationales généralement acceptées en matière d'investissement responsable. Certains d'entre eux comprennent des références aux principes fondamentaux relatifs au travail, encouragent le respect des normes de responsabilité sociale des entreprises ou s'efforcent de faciliter la participation des parties à l'ACR au sein des organisations concernées. Ces références peuvent inclure les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ou les normes internationales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT). Un certain nombre d'ACR récents vont jusqu'à inclure dans le texte du traité une obligation d'interdiction des pratiques de corruption.

Ces politiques permettent non seulement d'harmoniser les normes entre les différentes parties à l'ACR, mais également d'indiquer aux investisseurs potentiels qu'ils ont eux-aussi des responsabilités à assumer au sein du régime d'investissement, rompant ainsi avec l'asymétrie intrinsèque du modèle traditionnel d'All. Ces dispositions promeuvent également le respect par les investisseurs des normes applicables, notamment lorsque

celles-ci sont explicitement mentionnées et que les conséquences de leur violation sont précisées. La mention de normes concrètes reste toutefois relativement rare dans le contexte des AII. En l'absence d'engagements clairement formulés et de seuils minimum, que ce soit dans le texte du traité ou dans un contrat arbitral conclu entre le pays d'accueil et un investisseur, les dispositions de ce genre restent difficiles à faire appliquer.

Le respect de certaines normes socialement souhaitables peut également être encouragé par des clauses dites de « non abaissement des normes », qui encouragent les parties à ne pas assouplir leurs exigences nationales en matière de santé, de sécurité, d'environnement ou de travail dans le but d'attirer l'IDE. Bien que l'assouplissement des normes puisse en pratique stimuler l'IDE en améliorant artificiellement l'avantage concurrentiel d'un pays, il risque également de conduire à un nivellement par le bas des normes réglementaires entre les pays. Pour lutter contre cette tentation, les ACR contiennent souvent des dispositions qui reconnaissent que ces mesures sont inappropriées en matière d'investissement.

Chapitres sur le développement durable et accords parallèles

En dépit de sa ressemblance avec les TBI, la structure des ACR permet non seulement aux parties de négocier simultanément les règles de plusieurs régimes (et en premier lieu les règles relatives au commerce des services, qui peuvent en partie se recouper avec les dispositions relatives à l'investissement), mais également d'étendre la portée des engagements visant à promouvoir un développement durable à un certain nombre de chapitres en dehors de l'investissement, dont notamment le commerce des marchandises ou la propriété intellectuelle, entre autres. Par exemple, les ACR plus récents négociés par les États-Unis, le Canada et l'UE intègrent souvent cet aspect dans des chapitres de portée générale sur l'environnement, le travail et la transparence.

Au-delà du traité en tant que tel, les dispositions relatives au développement durable s'étendent fréquemment à des accords parallèles ou à des protocoles d'accord indépendants venant compléter l'ACR relatif à l'investissement. L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, qui forment deux ajouts à l'ALENA, ou les différents protocoles de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), concernant notamment la santé, l'énergie et la lutte contre la corruption, en constituent des exemples notables.

Les modèles d'investissement durable exigent de resserrer les liens entre les différentes politiques du pays d'accueil en matière d'économie, de commerce, de concurrence et de fiscalité.

Transparence du règlement des différends État-investisseur

Une grande partie des ACR étayent leurs dispositions de protection des investissements en prévoyant de régler les litiges dans le cadre du RDIE. En réponse à la levée de boucliers suscitée par ce mécanisme, les ACR récents s'efforcent d'introduire des réformes bien nécessaires pour améliorer la transparence des procédures de règlement des différends. Les ACR conclus par les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande après 2004 contiennent ainsi les obligations de transparence les plus poussées en matière de procédures de RDIE. Ces obligations prévoient notamment la divulgation publique obligatoire des documents clés et des décisions, l'accès public aux audiences et la possibilité de soumissions *amicus curiae* – autant d'éléments essentiels d'un système dans lequel la société civile et les autres parties prenantes ont la possibilité d'apporter une contribution précieuse aux procédures d'arbitrage pour ce qui est des aspects de développement durable.

Conclusions

L'étude des ACR montre qu'il existe une pléthore d'options à la disposition des négociateurs et des décideurs politiques pour assurer la promotion de leurs objectifs de développement durable. La limitation des protections accordées aux investissements, les exceptions et dérogations en faveur de certains objectifs de politique publique, des stratégies de promotion et de coopération plus claires, ainsi que les références à certaines normes de base généralement acceptées sont autant de moyens de parvenir à l'équilibre souhaité entre la protection de l'investissement et l'espace réglementaire en faveur du développement.

Il est évident que les traités internationaux ne peuvent à eux seuls garantir un tel équilibre. La teneur des lois nationales sur l'investissement ainsi que des contrats ou concessions entre le pays d'accueil et les investisseurs étrangers jouent un rôle tout aussi important. Tous les échelons du cadre d'investissement doivent en effet refléter cet équilibre pour maximiser les retombées positives potentielles de l'IDE en matière de développement durable. De plus, le régime d'investissement d'un État ne fonctionne pas en vase clos : les modèles d'investissement durable exigent de resserrer les liens entre les différentes politiques du pays d'accueil en matière d'économie, de commerce, de concurrence et de fiscalité.

Au vu de la médiatisation de procédures d'arbitrage international touchant à des mesures réglementaires (telles que les réglementations environnementales dans le cadre des arbitrages concernant l'ALENA ou les récentes affaires très médiatisées sur des mesures de santé touchant au tabac), il paraît clair que les États sont en train d'adapter progressivement leur approche en matière de négociation de dispositions relatives à l'investissement. Ce changement graduel de priorité, de la stabilisation du cadre d'investissement et de la protection des investissements étrangers à la création d'un espace réglementaire élargi pour des objectifs de développement et de politique publique, marque une rupture avec le passé dans un domaine généralement détaché de telles préoccupations.

-
- ❶ Voir le Cadre de politique d'investissement pour le développement durable (de l'anglais Investment Policy Framework for Sustainable Development) de la CNUCED
 - ❷ Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987. Pour d'autres instruments, voir notamment les résolutions des Nations unies A/RES/66/288 du 11 septembre 2012 et A/RES/70/1 du 25 septembre 2015.



Marianna Nerushay
Avocate stagiaire, diplômée de
l'Université de Genève.

LE DERNIER MOT

L'Afrique et le financement du développement : saisir ces possibilités inexploitées

Cheikh Tidiane Dieye

Les pays d'Afrique sub-saharienne enregistrent depuis bientôt deux décennies une amélioration nette et constante de leur performance économique. Dans ce contexte, comment l'Afrique peut-elle accroître la mobilisation des ressources intérieures pour financer son développement ?

Le message est presque devenu une ritournelle. Lorsqu'on aborde la problématique du financement du développement en Afrique, loin des salons feutrés des institutions financières et des débats entre experts, les populations africaines se sont faites une religion : l'Afrique n'est pas pauvre et elle a les moyens de financer son propre développement. Mais elle ne le sait pas. Elle est comme ce mendiant assis sur une mine d'or.

À quelques exceptions près, les pays d'Afrique sub-saharienne enregistrent depuis bientôt deux décennies une amélioration nette et constante de leur performance économique. Au cours des années 80, période nommée à juste titre la « décennie perdue », la croissance du produit intérieur brut (PIB) sur le continent a été très faible voire nulle. Une véritable « tragédie de la croissance » pour reprendre les termes de certains économistes. En 2000, le journal *The Economist* avait sorti un numéro au titre fort évocateur : « *The hopeless continent* ». Le journal y décrivait une Afrique sombre, en proie aux affres de la guerre, de la pauvreté, de la corruption et du désordre généralisé, en donnant l'exemple de pays comme la Sierra Leone, le Mozambique, le Zimbabwe, l'Éthiopie ou le Congo, entre autres. La généralisation des pratiques observées à l'ensemble des pays du continent a été cependant jugée abusive et scientifiquement infondée.

Depuis le tournant du siècle, la performance macroéconomique globale s'est sensiblement améliorée sur le continent, caractérisée par des taux de croissance plus élevés du PIB. Au cours de cette période, plus de la moitié des économies les plus dynamiques au monde étaient africaines, avec des perspectives plus ou moins heureuses sur le moyen et long terme. En 2013, sur les 22 pays ayant enregistré les meilleurs taux de croissance dans le monde, 15 étaient des pays africains. Le continent a connu une croissance économique moyenne de plus de 4.5 pourcent entre 1995 et 2013, ce qui en fait l'une des régions les plus dynamiques du monde. Dans la même période, selon la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, le PIB du continent a doublé en termes réels, passant de 656 à 1'369 milliards US\$, tandis que de son côté, le PIB par tête a cru de 40 pourcent, de 917 dollars à 1'265 US\$. Anecdote mais révélateur, le même journal, *The Economist*, qui dix ans auparavant avait dépeint une image peu reluisante de l'Afrique, est revenu à la charge avec l'exact contraire de ce qu'il avait alors publié. En 2013, le journal sortait un numéro au titre plein d'espoir : « *Africa rising: a hopeful continent* ». Cela se passe de commentaire.

L'un des problèmes auxquels la plupart des pays ayant atteint des taux de croissance élevés se sont heurtés est qu'ils n'ont généralement pas été en mesure de maintenir ces taux, dont certains étaient à deux chiffres, suffisamment longtemps pour infléchir la courbe de la pauvreté et déclencher une spirale vers la création de la richesse, l'emploi et l'industrialisation. Dans les cas où la croissance a été soutenue, celle-ci est venue principalement non pas de la transformation industrielle, mais plutôt de la vente des matières premières et autres ressources, ou encore des secteurs des services financiers ou des télécommunications, qui sont souvent cloisonnés et détenus par des capitaux étrangers. C'est pourquoi l'impact sur la vie des populations est jusqu'ici resté très limité.

Contraintes à la mobilisation des ressources domestiques

Il est communément admis que l'un des obstacles structurels à la croissance dans la plupart des pays africains est le faible niveau de l'investissement endogène. Alors que la doctrine libérale actuelle met principalement l'accent sur l'investissement privé, notamment étranger, les expériences sur le terrain font remonter la réalité selon laquelle la baisse des investissements publics, d'une part, et la faible mobilisation des ressources domestiques, y compris celles des privés nationaux, d'autre part, peuvent constituer une vraie contrainte pour le financement des économies africaines.

Jusqu'ici, les stratégies de financement du développement dans les pays africains ont mis l'accent sur les aides publiques, la dette multilatérale ou bilatérale, ou l'investissement direct étranger. Ces stratégies laissent peu de place à la mobilisation des ressources domestiques publiques et privées pour en faire les leviers de la transformation structurelle.

Certes, de nombreux facteurs contraignent encore l'accroissement des ressources intérieures et leur utilisation pour financer le développement. Ils ont pour principale origine des faibles taux d'épargne publique et privée, une mauvaise gestion des taux d'intérêt, l'étroitesse de l'assiette fiscale et la complexité des structures et procédures administratives. La faiblesse des administrations est l'un des principaux facteurs explicatifs de la faible mobilisation des ressources endogènes. La plupart des administrations n'exploitent pas pleinement la base d'imposition nationale et accordent souvent des avantages fiscaux et toutes sortes d'exonérations à des industries à haute valeur, logées dans des niches, telles que les secteurs extractifs. À cela s'ajoutent des systèmes inefficaces de recouvrement des recettes et des flux massifs de capitaux illicites qui, d'après les estimations de la Commission économique pour l'Afrique pourraient atteindre 50 milliards US\$ par an.

L'Afrique n'est pas pauvre et elle a les moyens de financer son propre développement. Mais elle ne le sait pas. Elle est comme ce mendiant assis sur une mine d'or.

Il est évident, sous ce rapport, que retenir et mobiliser les ressources domestiques multisectorielles et multiformes du continent peut générer plus d'avantages économiques et politiques que le recours à l'aide publique au développement. Ces ressources domestiques, si elles sont utilisées de manière adéquates, ont même plus d'intérêt à long terme que les flux financiers extérieurs, souvent spéculatifs, qui fuient les pays dès la première crise ou instabilité d'ordre politique ou social.

Mobiliser toutes les sources de financement additionnelles

Le continent africain a besoin de près de 200 milliards US\$ de financement par an selon la Commission économique pour l'Afrique. Son potentiel fiscal non encore recouvert s'élève pourtant à plus de 520 milliards US\$ par année^①. Avec une population qui dépasse le milliard d'habitants, une classe moyenne en forte croissance et un tissu de petites et moyennes entreprises qui se densifie, la plupart des pays africains peuvent augmenter significativement les ressources issues de la fiscalité intérieure. L'une des caractéristiques communes à la plupart des pays est le fait que le poids fiscal est supporté par une minorité, du fait d'une assiette fiscale restreinte et de l'existence d'un secteur informel massif. Corriger cette distorsion et mobiliser tout le potentiel fiscal africain serait un premier levier pour la mobilisation des ressources intérieures.

La seconde source de mobilisation de ressources financières concerne les transferts de fonds de la diaspora africaine. La Banque mondiale estime que les envois de fonds de la diaspora africaine se sont élevés à environ 40 milliards US\$ en 2012 et pourraient atteindre 200 milliards US\$ au cours de la prochaine décennie. Dans un pays comme le Sénégal,

ces transferts dépassent de loin l'aide publique au développement venue des partenaires extérieurs, tout comme les ressources fiscales prélevées par les administrations douanières sur les importations.

La troisième source concerne les montants issus des flux financiers illicites. Les spécialistes estiment que ces flux illicites dépassent les 50 milliards US\$ par an, soit plus du double de l'aide publique au développement que l'Afrique reçoit. Ceci représente une véritable saignée de ressources drainées durablement vers l'extérieur grâce à la corruption, aux trafics illicites et à toutes sortes de détournements de deniers publics. Ces sorties compromettent la primauté du droit et l'équité sociale, aggravent les conditions de vie des populations et étouffent les possibilités de commerce et d'investissement. Elles sont facilitées par environ 60 paradis fiscaux et juridictions secrètes dans le monde qui permettent l'exploitation de millions de sociétés off-shore, de sociétés écrans, de comptes en fiducie anonymes et de fondations caritatives fictives^②.

En mobilisant ces trois leviers, l'Afrique pourrait constituer un socle sur lequel les investissements étrangers, l'aide et l'endettement pourrait s'arrimer pour créer ensemble un système cohérent et intégré de financement du développement. L'Afrique a largement de quoi financer son propre développement et amorcer la trajectoire d'une véritable transformation économique et sociale. L'expérience a montré que le développement ne vient pas de l'extérieur, mais qu'il est plutôt le produit de dynamiques structurelles internes qui touchent les domaines économique, social, politique, culturel et environnemental, portées par les peuples eux-mêmes et sont alimentées par les ressources et la créativité endogènes. Réussir un tel pari suppose cependant une forte amélioration de la gouvernance économique et la démocratisation des sociétés africaines.

① John Mbu, « Mobilisation innovante des ressources domestiques en Afrique », *Making Finance Work for Africa*, 26 janvier 2016.

② African Capacity Building Foundation, « L'ACBF prête à aider les pays africains à endiguer les flux financiers illicites », 15 septembre 2015.



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

Salle de presse

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

Le Royaume-Uni présente sa nouvelle stratégie pour le développement

Le commerce et l'investissement occuperont une place centrale, encore plus importante, dans la politique de développement du Royaume-Uni, selon la toute première « stratégie de développement économique » publiée la semaine dernière par le ministère britannique du développement international (DFID).

Le document présente la manière dont le DFID entend travailler avec l'ensemble des autres ministères dans le cadre d'une approche intégrant commerce, investissement et politiques d'assistance en vue de stimuler le développement économique et de favoriser la réduction de la pauvreté. Il identifie aussi certains secteurs clés pour stimuler la croissance et la transformation structurelle.

Dans le cadre de cette stratégie, qui se veut un « élément essentiel » de la nouvelle doctrine britannique de « Global Britain », le DFID s'engage à accorder une attention toute particulière aux pays les plus pauvres du monde, dont beaucoup se trouvent en Afrique.

ADPIC : un amendement pour faciliter l'accès aux médicaments

Une révision attendue de longue date des règles de propriété intellectuelle de l'OMC a été rendue permanente ce lundi 23 janvier, officialisant une dérogation existante qui visaient à faciliter l'accès des membres les plus pauvres de l'organisation à des versions génériques bon marché de médicaments fabriqués à l'étranger.

Cet amendement, également appelé « Protocole relatif aux ADPIC », porte sur les licences obligatoires (lorsqu'un gouvernement autorise un autre acteur à fabriquer une version d'un produit breveté sans la permission du détenteur des droits) pour la fabrication de médicaments génériques, couvertes par l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC. Ce protocole a enfin été validé après qu'un nombre suffisant de membres de l'OMC aient soumis leur ratification, clôturant un processus de plus de dix ans. En vertu des règles de l'OMC, ce seuil est de deux-tiers des membres.

Les PMA proposent de nouveaux plafonds sur les subventions agricoles

Selon une proposition adressée à l'OMC par un groupe représentant plusieurs dizaines de pays parmi les plus pauvres du monde, les membres de l'organisation devraient accepter des réductions et de nouveaux plafonds sur les subventions agricoles qui ont des effets de distorsion des échanges.

Cette soumission a été déposée le 13 janvier par le Benin au nom du groupe des pays les moins avancés (PMA). Elle répertorie des mesures considérées comme « urgentes » à prendre d'ici la conférence ministérielle de l'OMC prévue en décembre prochain à Buenos Aires, ainsi qu'une autre série de mesures qui devraient, selon le groupe, être envisagées à plus long terme.

Elle indique que le soutien à l'agriculture continue de générer une concurrence déloyale pour les producteurs des PMA, rappelant que « la majorité des exploitations agricoles des PMA sont des exploitations de petite taille ou de subsistance ».

Un rapport de l'ONU prévoit une légère reprise de la croissance en Afrique

Selon le rapport World Economic Situation and Prospects 2017 (« Situation et perspectives de l'économie mondiale pour 2017 », ou WESP 2017) des Nations unies, l'Afrique devrait connaître cette année une modeste reprise de la croissance économique. Le PIB africain devrait augmenter de 3,2 pourcent en 2017 et de 3,8 pourcent en 2018.

Comme indiqué dans le rapport, l'augmentation attendue des prix des matières premières sur les marchés internationaux contribue à la modeste amélioration des perspectives de croissance des pays exportateurs de matières premières. D'autres pays dotés de fondamentaux économiques plus solides bénéficient de perspectives de croissance plus favorables sur le long terme. C'est le cas des pays d'Afrique de l'Est et de certaines économies ouest-africaines comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, ou encore le Ghana.

Publications et ressources



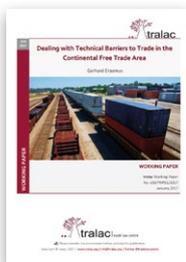
Les Principes directeurs du G20 pour les politiques d'investissement au niveau global : un jalon vers des règles multilatérales relatives à l'investissement – Initiative E15 – Février 2017

Ce document présente les Principes directeurs du G20 pour les politiques d'investissement au niveau global, en commençant par décrire le contexte de leur élaboration et passer en revue diverses tentatives visant à parvenir à des principes directeurs dans ce domaine qui leur ont précédé. Il met en lumière les objectifs, le champs d'application et le contenu de ces principes du G20, et présente une réflexion quant à leur impact potentiel sur les processus de formulation de politiques aux niveaux national et international. <http://bit.ly/2lPvo4B>



Le rôle des banques de développement dans la promotion de la croissance et du développement durable dans le Sud – CNUCED – Février 2017

Ce rapport fait valoir que les banques de développement peuvent jouer un rôle crucial dans la poursuite des Objectifs de développement durables. Il s'intéresse d'abord aux banques de développement nationales, et à l'expérience des pays en développement en la matière. Il se penche ensuite sur le rôle des banques régionales et sous-régionales, en particulier eu égard aux petits pays pour qui il est plus difficile de mettre en place leur propre banque de développement. Enfin, il aborde la question des banques du « Sud » créées plus récemment. <http://bit.ly/2ky9f93>



S'attaquer aux obstacles techniques au commerce dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale – TRALAC – Février 2017

Pour élaborer une ZLEC qui soit à même de répondre aux défis du 21^{ème} siècle, de nombreuses questions doivent être abordées, y compris les procédures douanières, les droits de douane, les mesures non-tarifaires, la facilitation des échanges, le règlement des différends, ainsi que l'investissement, l'industrialisation et les mouvements transfrontaliers de capitaux et de personnes. Ce document s'intéresse à l'une des questions pratiques à l'ordre du jour : la mise en place d'un cadre continental sur les obstacles techniques au commerce. <http://bit.ly/2l8pFGQ>



L'intégration africaine : faire face aux défis émergents – ICTSD – Décembre 2016

Cette étude examine la question de l'intégration régionale en Afrique. Elle fait valoir que l'intégration devrait être pensée comme un moyen de répondre aux aspirations de développement du continent, à commencer par les préoccupations concernant la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, et l'accès aux services de base. Elle indique en quoi une intégration approfondie est importante pour l'Afrique, fournit un aperçu des expériences au niveau continental à ce jour, et offre une série d'options pour l'avenir sur la base de cette analyse. <http://bit.ly/2ljzVye>



Intégration et chaînes de valeur à haut potentiel en Afrique de l'Ouest – ICTSD – Décembre 2016

Cette étude vise à analyser le potentiel de l'Afrique de l'Ouest en termes d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales (CVM). La progression au sein des CVM implique d'identifier quelles sont les chaînes de valeur dans lesquelles l'Afrique de l'Ouest a le plus de capacités, et qui (i) ont des marchés dynamiques, (ii) peuvent contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable, et (iii) recèlent des perspectives de progression à relativement court terme. L'étude identifie donc les CVM avec le plus grand potentiel. <http://bit.ly/2kq0Pp1>

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

