

# Chapitre 7 : Politiques complémentaires et politiques d'accompagnement

**D**ans les chapitres 4 à 6, nous avons examiné les questions relatives à la concurrence, aux droits de propriété intellectuelle et à l'économie numérique, ainsi que leurs liens avec l'investissement et les liens entre les politiques connexes. Les interactions avec d'autres secteurs pertinents, à savoir le commerce, la fiscalité et le secteur privé, ont également été examinées dans le rapport. Les liens entre les politiques méritent une attention particulière, car ils peuvent venir renforcer des interactions positives et conduire à la création de cycles vertueux avec les autres secteurs pour améliorer et favoriser le développement en Afrique. Dans le présent chapitre, nous examinons de plus près certaines mesures complémentaires et mesures d'accompagnement.

## *Identifier des mesures complémentaires permettant de renforcer le lien entre les politiques*

---

En quoi consistent les politiques complémentaires et les politiques d'accompagnement? Il s'agit de politiques et de réglementations qui favorisent, renforcent et appuient les résultats souhaités dans d'autres domaines d'action.

Outre les secteurs sur lesquels se concentre le présent rapport (investissement, concurrence, propriété intellectuelle et dématérialisation), les études théoriques et empiriques examinent également les interactions avec d'autres politiques et l'importance de celles-ci pour d'autres secteurs. Ces interactions ont été dûment mises en évidence dans le cadre conceptuel proposé (voir le chapitre 2). Il est admis que des secteurs tels que le commerce, la fiscalité et le développement du secteur privé peuvent renforcer, freiner ou aggraver les résultats des interventions en matière d'investissement, de concurrence, de propriété intellectuelle et de dématérialisation (voir la figure 2.1). Les politiques menées dans les secteurs complémentaires et les secteurs d'accompagnement peuvent venir compléter les politiques menées dans les secteurs centraux de l'étude, optimiser les résultats positifs et minimiser les résultats négatifs.

À titre d'exemple, supposons qu'un gouvernement mette en place une politique de promotion de l'investissement qui prévoit l'élaboration d'un guide électronique national de l'investissement (comme les iGuides mentionnés au chapitre 1) destiné à présenter les possibilités d'investissement dans le pays. Une mesure de politique commerciale d'accompagnement pourrait consister à aider les entreprises à présenter ces possibilités d'investissement dans les foires commerciales internationales. Il en résulterait une augmentation de l'investissement dans les entreprises du secteur commercial, grâce à une promotion par la plateforme d'investissement électronique et dans les foires commerciales.

Une mesure de politique fiscale pourrait également être élaborée pour soutenir l'investissement dans le secteur manufacturier. Par exemple, les dégrèvements fiscaux pour les achats effectués par les entreprises manufacturières pourraient être conçus comme une incitation, peut-être sous la forme d'une exonération des droits de douane sur l'importation de machines industrielles au-delà d'une certaine valeur. La mesure pourrait sembler neutre puisqu'elle ne fait pas de distinction entre l'investissement étranger et l'investissement national, mais à moyen et à long terme, elle pourrait se traduire par un accroissement des investissements par des entreprises étrangères entrant sur le marché et cherchant à bénéficier du dégrèvement fiscal par l'intermédiaire d'une entreprise établie localement qui achète des machines. Cela pourrait toutefois nuire aux petites entreprises nationales incapables de profiter de l'incitation en raison du coût des machines. Bien que les investissements réalisés à travers des entreprises étrangères puissent croître, les investissements nationaux dans le secteur manufacturier pourraient stagner, ce qui entraverait le développement du secteur privé national. En revanche, un léger ajustement de la mesure, comme l'abaissement ou la suppression du seuil du dégrèvement, pourrait permettre aux petites et moyennes entreprises nationales du secteur privé d'acheter des machines et d'augmenter encore ainsi leur productivité et leur compétitivité, à leur niveau de production spécifique.

Le fait d'imposer des restrictions au personnel des entreprises étrangères sur le marché national en ce qui concerne les prises de participation et la nationalité pourrait causer un préjudice en réduisant la transmission du savoir-faire et de la technologie au marché national. Quoique bien intentionnée, la politique pourrait viser dans un premier temps à promouvoir les coentreprises de capitaux locaux et étrangers et à renforcer les liens en amont et en aval dans l'économie. En revanche, les entreprises désireuses de protéger leurs actifs incorporels, comme ceux qu'elles détiennent dans les technologies de l'information ou les produits pharmaceutiques, pourraient être découragées d'investir dans le pays, surtout si la protection des droits de propriété intellectuelle est faible et s'il est difficile de les faire appliquer (voir le chapitre 5). En outre, les entreprises qui investissent peuvent, quant à elles, avoir des pratiques internes qui découragent ou entravent le transfert de technologie et de savoir-faire. C'est souvent le cas dans les entreprises où les membres de la direction et les cadres de haut niveau sont tous étrangers et où aucun programme de formation interne ne forme le personnel local au-delà des tâches techniques.

Compte tenu des différents résultats possibles des politiques et de la nécessité de veiller à ce que l'action des pouvoirs publics cadre avec les priorités en matière de développement (p. ex. accroître l'investissement et la concurrence et améliorer l'innovation et la technologie, notamment dans l'espace numérique), les gouvernements peuvent être amenés à évaluer leurs politiques. Ils peuvent le faire en classant par catégorie les mesures existantes et en évaluant leur effet sur les différents secteurs de l'économie afin de déterminer :

- les mesures de politique sectorielle qui ont un effet positif sur l'investissement, la concurrence, la propriété intellectuelle et l'économie numérique (ces interactions positives devraient être maintenues et renforcées);

- les mesures qui ont un effet neutre ou nul sur les secteurs existants (ces mesures pourraient être ajustées pour produire des effets positifs);
- les mesures qui ont un effet négatif sur les secteurs existants (ces mesures devraient être corrigées ou annulées afin d'éliminer les effets négatifs ou de créer des effets positifs).

Le tableau 7.1 fournit des exemples de mesures pour illustrer les liens possibles entre les mesures de politiques d'accompagnement ou complémentaires et leurs effets sur les secteurs étudiés dans le présent rapport. Des mesures d'intervention pour améliorer, corriger ou éliminer certains effets des politiques sont également proposées.

**Tableau 7.1 : Politiques complémentaires et politiques d'accompagnement**

Secteur	Mesure politique	Effet politique	Intervention
Secteur commercial	Encourager la participation des entreprises par des activités de promotion commerciale, telles que les foires commerciales.	<b>Positif</b> : les entreprises du secteur commercial qui cherchent à attirer l'investissement peuvent rencontrer des investisseurs potentiels et promouvoir l'investissement.	Aucune intervention requise, à moins qu'un ajustement de la politique puisse améliorer le résultat positif sans entraîner d'effets négatifs dans d'autres secteurs de l'action publique.
Domaine fiscal	Dégrèvements fiscaux ou exemptions fiscales pour l'importation de machines au-delà d'un certain seuil de valeur par les entreprises.	<b>Neutre</b> : la mesure ne touche pas toutes les entreprises de la même manière. Les grandes entreprises (telles que les multinationales) peuvent être incitées à implanter leur production dans le pays d'accueil (à travers l'investissement direct étranger) en raison du dégrèvement fiscal. Il se peut que les petites et moyennes entreprises (PME) ne soient pas en mesure de bénéficier de cette mesure du fait du seuil de valeur.	Éliminer le seuil de valeur pour les machines afin que toutes les entreprises, PME y compris, puissent importer des machines de faible valeur pour développer leurs activités.
Secteur privé	Exigences en matière d'actionnariat avec plafonnement de la participation étrangère (généralement moins de 50 % des actions).	<b>Négatif</b> : bien qu'elle soit destinée à promouvoir les coentreprises, la combinaison de différentes sources de capitaux, ainsi que le transfert de technologie et de savoir-faire, cette mesure pourrait décourager les investissements étrangers et le transfert d'actifs incorporels.	Éliminer les exigences en matière d'actionnariat et concevoir des politiques directes qui encouragent et facilitent le transfert de savoir-faire et de technologie.

Source : CEA, à partir des principes de Tinbergen (1956).

Un tel classement des mesures permettrait de pallier le manque de coordination des politiques et de créer un cadre d'action plus cohérent et mieux connecté.<sup>600</sup> Les mesures appliquées dans divers secteurs pourraient alors être définies de manière à compléter et à accompagner les politiques relatives à l'investissement, la concurrence, la propriété intellectuelle et la dématérialisation (voir l'encadré 7.1, par exemple, sur le manque de coordination entre les réformes foncières et la politique d'investissement au Zimbabwe). Pour y parvenir, les gouvernements peuvent également être amenés à ajuster ou à éliminer certaines mesures ayant des effets neutres ou négatifs.

### **Encadré 7.1 : Manque de coordination des politiques dans le cadre du programme de réforme foncière et de réinstallation du Zimbabwe**

Après son indépendance en 1980, le Zimbabwe a mis en place une politique foncière poursuivant deux objectifs : réduire les déséquilibres de la répartition coloniale des terres et maintenir ou augmenter la production agricole conformément à la politique économique générale.<sup>1</sup> Entre 1980 et 1996, l'État a acquis des terres de gré à gré en vue de les redistribuer, mais ces efforts ont été largement infructueux en raison d'un manque de financement et d'une quantité insuffisante de terres disponibles à la vente. La loi sur la réforme foncière de 1992 (Land Reform Act) a défini les conditions et les procédures des réformes foncières, qui étaient motivées par le besoin de garantir la sécurité alimentaire en promouvant une agriculture paysanne à forte intensité de main d'œuvre, le respect des droits de propriété et la stabilité politique.

En 2000, une approche plus énergique – le programme de réforme foncière accélérée – a été adoptée. De ce fait, 14 millions d'hectares de terres agricoles commerciales ont fait l'objet d'une acquisition forcée en vue d'une réinstallation. Sur ce total, 977 000 hectares (197 exploitations agricoles) étaient couverts par des accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement, notamment avec l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Italie, la Malaisie, les Pays-Bas et la Suisse.<sup>2</sup>

En principe, les réformes foncières étaient nécessaires. Elles n'ont cependant pas été mises en œuvre conformément aux principes de l'état de droit et de la protection de l'investissement et ont perturbé l'agriculture et provoqué un effondrement économique général. L'agriculture est l'épine dorsale de l'économie zimbabwéenne. Elle entretient des liens étroits en amont et en aval avec d'autres secteurs, en particulier avec l'industrie manufacturière. Les effets de son recul spectaculaire se font sentir dans l'ensemble de l'économie et expliquent en partie la faiblesse persistante de la production et de la productivité, les mauvais résultats à l'exportation, la faible attractivité du pays pour les investisseurs étrangers, le chômage élevé, la pauvreté accrue, l'insécurité alimentaire et les inégalités.

#### ***Manque de coordination entre les réformes foncières et la politique d'investissement***

La mise en œuvre de réformes foncières a eu des conséquences multiples sur le respect des dispositions des accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement, ce qui pourrait dissuader l'investissement étranger.

- Non-respect des clauses relatives au traitement juste et équitable inscrites dans divers instruments juridiques, notamment la constitution, les différents accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement, la loi sur l'Agence nationale de l'investissement et du développement du Zimbabwe, la politique nationale d'investissement et d'autres politiques et réglementations pertinentes : ce non-respect a exposé le pays à des procédures longues et coûteuses de règlement des différends entre investisseurs et États.
- Coût élevé de la mise en conformité avec les obligations instituées par les accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement. Le Zimbabwe doit encore honorer certaines sentences arbitrales rendues par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Il est confronté au dilemme de savoir s'il doit utiliser les deniers publics pour indemniser les investisseurs privés, d'autant plus que ceux-ci ont le droit, en vertu desdits accords, de rapatrier les fonds dans leur pays d'origine en devises (chose rare). N'ayant pas donné effet aux sentences rendues par le CIRDI et d'autres tribunaux, le pays est encore moins attractif pour les investisseurs étrangers.
- Préoccupation dans le domaine de l'état de droit en raison de l'absence d'indemnisation rapide et adéquate en cas d'expropriation.
- Conflit entre les droits de l'homme et la protection de l'investissement : en exerçant son droit de réglementation, l'État a pris des mesures de discrimination positive susceptibles d'avoir porté atteinte aux droits des investisseurs. Dans le cadre des efforts de réparation des injustices coloniales passées, il a notamment été difficile de trouver un équilibre entre la protection de l'investissement étranger, les droits des populations autochtones à l'autodétermination et la souveraineté du pays sur les ressources naturelles.
- Accès insuffisant à la justice : tant les investisseurs locaux que les investisseurs étrangers ont été touchés par l'expropriation des terres, et ni les uns ni les autres n'ont reçu d'indemnisation équitable pour leurs pertes. En raison de l'absence de voies de recours internes, les investisseurs étrangers jouissent de droits plus nombreux (par l'accès à l'arbitrage sous l'égide du CIRDI, au titre des accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement) que les investisseurs locaux.<sup>3</sup>

#### *Mesures possibles pour renforcer la complémentarité de la politique foncière et de la politique d'investissement*

Afin de renforcer la réglementation et les politiques en matière d'investissement, la loi sur l'Agence zimbabwéenne d'investissement et de développement (Zimbabwe Investment and Development Agency Act, ou loi ZIDA) [chapitre 14 : 37] a notamment été promulguée le 7 février 2020 et une nouvelle politique nationale d'investissement a été adoptée en août 2019. La loi ZIDA regroupe les diverses lois sur l'investissement au sein d'un seul et unique texte de loi afin de favoriser la cohérence et la prévisibilité de la gouvernance de l'investissement et de transformer les services de guichet unique pour faciliter l'approbation des investissements.

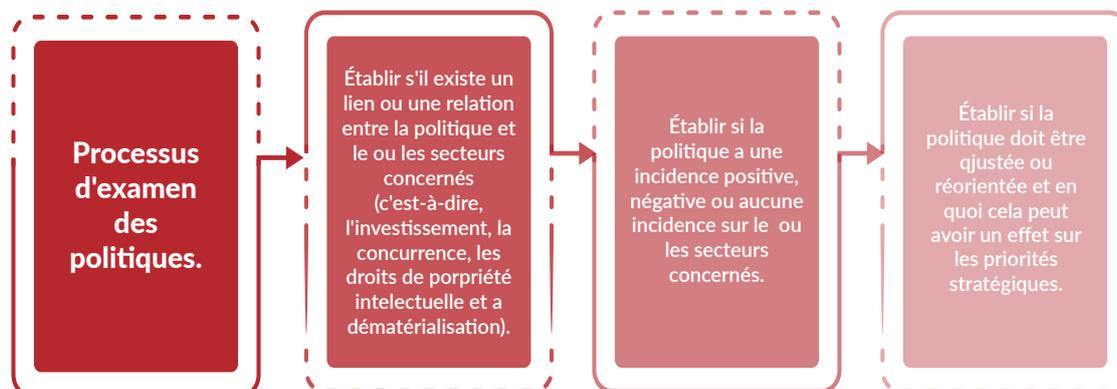
Les dispositions de la loi ZIDA renforcent et complètent celles des accords bilatéraux de promotion et de protection de l'investissement. D'autres dispositions relatives à la facilitation, à la promotion et à la protection de l'investissement sont contenues dans la loi sur l'arbitrage du Zimbabwe (Zimbabwe Arbitration Act) [chapitre 7 : 15], la constitution nationale, la loi sur la commission foncière (Land Commission Act) [chapitre 20 : 29], les règlements de la commission foncière (Land Commission (Gazetted Land) (expropriation sans compensation) (Disposal in Lieu of Compensation), texte législatif no 62, 2020), la loi sur l'acquisition des terres (Land Acquisition Act) et le cadre stratégique national pour l'agriculture (2018-2030).

Une politique foncière complète et favorable à l'égalité entre hommes et femmes, conforme à l'Agenda 2063 de l'Union africaine et aux directives de l'Union africaine sur la politique foncière en Afrique, est en cours d'élaboration<sup>4</sup>. Elle a pour objet d'améliorer l'accès à la terre, la planification et la gestion de l'utilisation des terres, ainsi que l'exploitation productive et durable des terres. Une approche globale de l'administration foncière, intégrant la résolution des litiges fonciers, la protection de l'environnement et la gestion de la faune, de la forêt et de l'eau, est par ailleurs envisagée.

1. Mupawose et Chengu, n.d.
2. Towindo, 2020.
3. Hondora, 2012.
5. Chikwati et Chasokela, 2019.

Il ne sera évidemment pas facile d'affiner les politiques. Cela nécessitera d'organiser des consultations préalables dans les secteurs recensés, de disposer de données permettant d'analyser l'incidence et les résultats sur une base objective et d'adopter une approche systématique pour assurer la cohérence dans l'identification des mesures de politique générale, des résultats de l'action menée et des ajustements des politiques. Une approche en trois étapes pourrait en résulter ; elle comprendrait un examen des politiques qui permettrait d'établir d'abord si les politiques ont une incidence sur le secteur politique concerné, d'évaluer ensuite le type d'incidence et enfin de déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures correctives (figure 7.1).

**Figure 7.1 : Processus d'examen des politiques**



Dans les trois sections suivantes, nous examinons les interfaces stratégiques afin de clarifier les mesures impératives à prendre pour améliorer la conception et l'élaboration des politiques. L'analyse ci-dessous n'est pas exhaustive, mais elle fait ressortir certains éléments à prendre en considération dans le cadre de l'examen des orientations et des échanges de vues lorsqu'il s'agit d'associer les parties prenantes du secteur fiscal, du secteur commercial et du secteur privé.

## ***Le lien avec la politique commerciale***

---

Dans le cadre conceptuel de ce rapport (voir le chapitre 2), le lien entre la politique commerciale et la politique d'investissement est peut-être le plus fort, étant donné l'existence de leurs liens dans les faits et en théorie. La caractéristique la plus marquante de ce lien est la différence entre les complémentarités et les substitutions, qui sont largement déterminées par les mesures de politique générale. Une politique commerciale visant à renforcer les liens synergiques entre le commerce et l'investissement dans un secteur pourrait avoir exactement l'effet inverse dans un autre secteur. La politique commerciale doit donc être synchronisée et mettre l'accent sur des secteurs plutôt que sur l'ensemble de l'économie.<sup>601</sup>

En ce qui concerne le lien entre la concurrence et la politique commerciale, la concurrence offre des garanties qui rendent possible la politique commerciale. En l'absence de politique de la concurrence, la politique commerciale peut rester lettre morte, car aucune règle ou aucun principe ne permettrait de contrôler les comportements préjudiciables des entreprises ou les réglementations ayant des effets de distorsion. La politique de la concurrence peut aider à tirer profit de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés. En revanche, le simple fait de réduire les obstacles au commerce et d'éliminer les obstacles entravant l'accès des investisseurs nationaux et des investisseurs étrangers peut créer un environnement permettant aux entreprises, en particulier aux multinationales, d'acquérir une position dominante importante et avoir une influence sur les prix et les volumes d'approvisionnement d'une manière qui empêche d'atteindre les objectifs de la libéralisation du marché.

Les pays sont de plus en plus conscients que la politique de la concurrence est une composante essentielle du bon fonctionnement des marchés internationaux.<sup>602</sup> La politique de la concurrence et la politique commerciale sont des éléments interdépendants, ce qui n'est pas le cas pour aucune autre politique. Les décisions relatives à la politique de la concurrence prennent en considération de manière fiable les défaillances du marché qui peuvent résulter de la politique commerciale, telles que les ententes, les fusions anticoncurrentielles, les comportements unilatéraux et les abus de position dominante. De par leur nature, ces décisions nécessitent de séparer les objectifs économiques et non économiques de la politique commerciale, qui est parfois utilisée dans l'intérêt général. Ainsi, les politiques commerciales pourraient promouvoir des lois antidumping pour empêcher les dommages causés aux marchés locaux par des importations à bas prix, tandis que les politiques de la concurrence interdisent la fixation de prix abusifs qui causent du tort aux concurrents. Ces liens constituent un élément clef dans l'élaboration des politiques de réforme économique, en particulier dans le contexte des efforts d'intégration régionale tels que la ZLECAf.

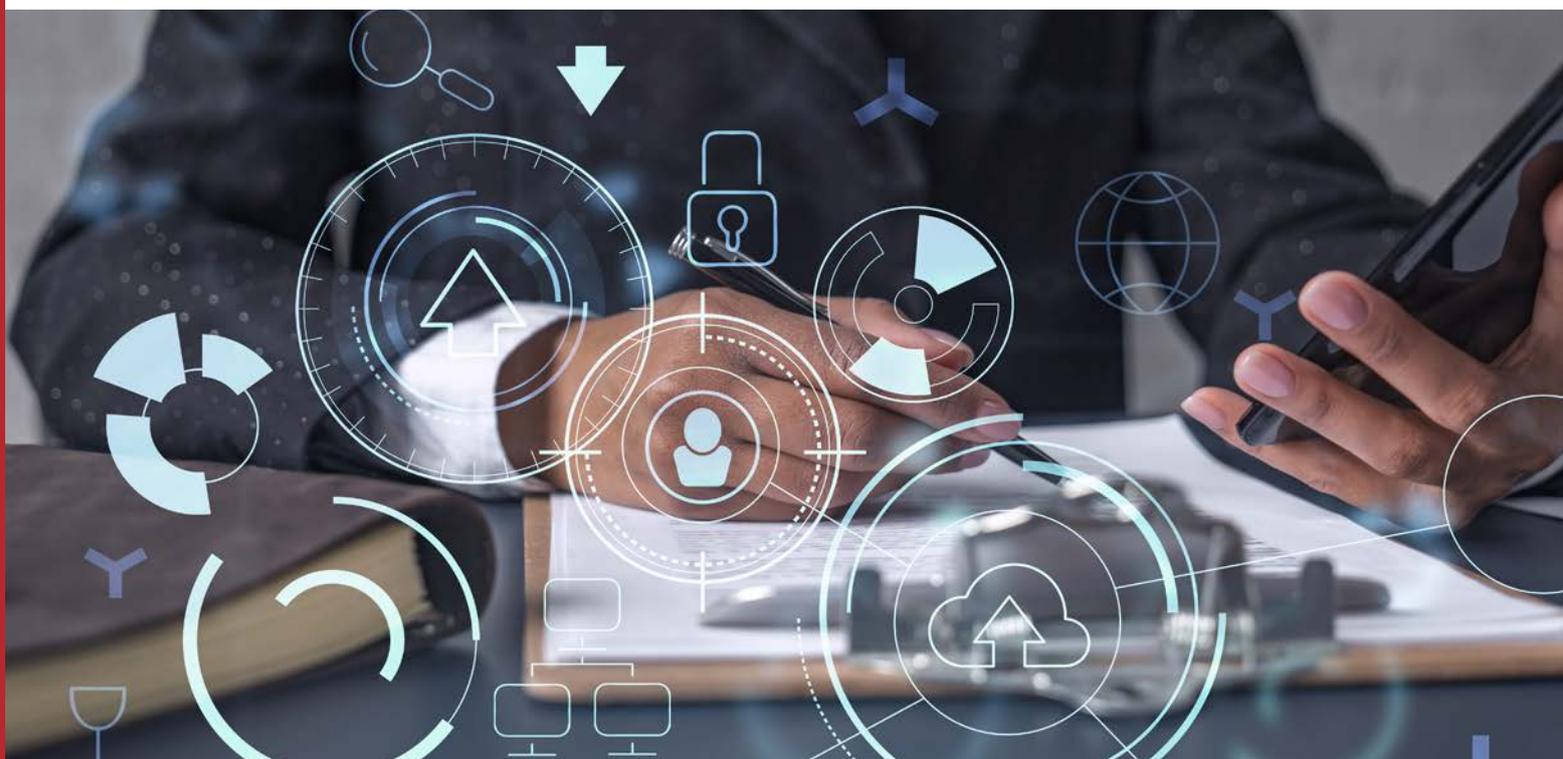
Ainsi, une politique commerciale digne de ce nom doit être soutenue par une politique de concurrence complémentaire qui aborde, entre autres, les points suivants :

- Étant donné que le protocole sur la politique de la concurrence visera, par la force des choses, à harmoniser les règles ou politiques des États de la ZLECAF, les politiques commerciales doivent être mises en œuvre de manière à pouvoir coexister avec les politiques de la concurrence harmonisées. La politique de la concurrence devrait-elle appliquer les mêmes normes aux marchés nationaux et aux marchés d'exportation ? Cette question pose un problème quand les intérêts du producteur et du consommateur diffèrent d'un État de la ZLECAF à l'autre. L'harmonisation de la politique commerciale est donc un processus complexe qui pourrait fausser les résultats des marchés, par exemple en renforçant les ententes à l'exportation, si la mise en œuvre laisse à désirer. La prospérité économique à l'échelle mondiale est plus élevée lorsque les pays alignent leur politique sur la politique qui fausse le moins le jeu de la concurrence et lorsque la politique favorise l'harmonisation avec une politique de concurrence plus stricte<sup>603</sup>. En bref, l'harmonisation des règles relatives à la concurrence exige une application stricte dans tous les États de la ZLECAF, et non une application stricte dans certains États et une application laxiste dans d'autres ;
- Les instruments juridiques doivent délibérément favoriser le lien entre l'objectif de la politique commerciale et la politique de la concurrence qui l'accompagne. Les instruments juridiques doivent préserver la complémentarité entre la politique commerciale et la politique de la concurrence, en éliminant tout conflit potentiel ;
- La politique de la concurrence doit être structurée de manière appropriée afin de faire face aux crises économiques qui pourraient résulter des politiques commerciales, telles que la création d'une position dominante sur le marché, qui pourrait empêcher d'atteindre les objectifs de libéralisation du marché, ou afin d'éviter les crises ;
- Les politiques commerciales relatives à l'intégration du marché peuvent nuire à la compétitivité et à la croissance de certaines branches de production nationales à différents stades de croissance qui sont surexposées à la concurrence internationale. La politique de concurrence doit assurer un juste équilibre entre les besoins des différents acteurs du marché, à des degrés d'évolution différents, leur permettant de coexister de manière compétitive sur un marché unique ;
- La politique de la concurrence est essentielle pour garantir des conditions égales pour tous, bien que certaines politiques commerciales puissent facilement faire abstraction de cet aspect ;
- La politique de la concurrence n'a pas d'incidence sur le plan sectoriel ; elle est appliquée de la même manière dans tous les secteurs. En revanche, la politique commerciale est généralement liée à un secteur et présente une grande diversité au-delà des frontières. Ainsi, une politique ou un régime de concurrence solide est de plus en plus nécessaire à mesure que les marchés gagnent en importance, pour corriger les imperfections du marché ;

- La politique de la concurrence devrait surtout contribuer à l'élaboration de la politique commerciale dans un marché où les économies de plusieurs pays sont intégrées, afin que les règles relatives à la concurrence soient les mêmes à l'intérieur et au-delà des frontières des pays. Les membres de la communauté en bénéficieront davantage, puisque la politique commerciale n'est pas utilisée pour protéger les marchés nationaux au détriment de la communauté économique dans son ensemble.

La politique relative à la propriété intellectuelle et la politique commerciale ont aussi un lien intrinsèque, ce dont témoigne le marché. La politique commerciale doit être particulièrement attentive aux droits de propriété intellectuelle (DPI) et à leur application partout dans le monde pour permettre le commerce des biens et services à forte intensité de connaissance. En l'absence d'une telle protection, le commerce dans des secteurs tels que les technologies de l'information, les produits pharmaceutiques et les industries créatives, ainsi que le commerce intra-industriel, risque d'être fortement freiné et d'évoluer défavorablement. Le système commercial multilatéral est pleinement conscient de ce double rôle des DPI, qui facilitent le commerce tout en protégeant les fruits de l'innovation, en respectant et en appliquant les conventions internationales qui régissent le vaste domaine de la propriété intellectuelle (voir le chapitre 5).

Une zone de libre-échange (ZLE) peut favoriser la cohérence dans la promulgation, l'application et le respect des DPI dans le cadre de sa politique commerciale. Les efforts visant à garantir cette application et ce respect nécessiteront une coopération et une coordination entre les pays de la ZLE. Dans le contexte africain, il peut être nécessaire d'accroître l'investissement public dans les organismes chargés de faire respecter les DPI, en se concentrant sur les procédures et les



voies de recours civiles et administratives, les mesures à la frontière et les procédures pénales afin de promouvoir la coopération régionale (ZLECAf) et internationale. La ZLECAf pourrait ainsi devenir intéressante pour l'investissement direct étranger dans des projets de création d'infrastructure et les dépenses de recherche-développement (R-D) effectuées par des entreprises étrangères, tout en renforçant le commerce des biens et services à plus forte concentration de savoir. En outre, le renforcement des institutions publiques peut réduire la prédation, la corruption et la bureaucratie excessive dans les administrations locales, favoriser l'utilisation efficace des mesures existantes visant à faire respecter les DPI et ainsi attirer d'autres investissements directs étrangers de création par les entreprises multinationales et des dépenses de R-D effectuées par des entreprises étrangères.

*Une zone de libre-échange (ZLE) peut favoriser la cohérence dans la promulgation, l'application et le respect des DPI dans le cadre de sa politique commerciale.*

La politique commerciale et le domaine numérique sont également étroitement liés, notamment dans le contexte du commerce électronique (voir le chapitre 6). Le futur protocole sur le commerce électronique, qui régira le commerce électronique dans l'espace continental africain dans le cadre de l'Accord portant création de la ZLECAf, constitue une occasion unique de concevoir une politique commerciale adaptée aux besoins et aux objectifs de l'Afrique en matière de dématérialisation. Ce protocole doit définir la politique commerciale pour les transactions électroniques transfrontières. Il doit également prendre en considération les transactions financières qui sont effectuées sur des plateformes électroniques, accompagnant la circulation transfrontière d'un bien (ou d'un service) du vendeur à l'acheteur, et tenir compte des éléments numériques intégrés dans le commerce. Il doit par ailleurs établir un lien avec l'investissement dans l'économie numérique et aborder les principes de concurrence et de propriété intellectuelle qui régiront l'espace numérique.

Ces liens permettent de justifier d'accélérer la négociation d'un protocole sur le commerce électronique afin que sa ligne d'action soit liée aux autres questions relatives à la phase II (investissement, concurrence et droits de propriété intellectuelle). Cela nécessitera une décision politique de la part des États de la ZLECAf pour établir un groupe de travail technique, comme ceux des autres disciplines, afin qu'un protocole sur le commerce électronique puisse être élaboré parallèlement aux autres questions relatives à la phase II.

## ***Le lien avec la politique budgétaire***

---

La politique budgétaire joue un rôle déterminant dans tous les secteurs économiques. Elle détermine les ressources et les crédits budgétaires de l'État qui peuvent être obtenus et les taxes et autres impositions qui peuvent être tirées de chaque activité économique.

L'efficacité et l'efficience de la politique budgétaire peuvent être considérablement améliorées par le passage au numérique. La dématérialisation peut améliorer la politique budgétaire de deux façons qui profitent également à l'investissement, à la concurrence et à la propriété intellectuelle sous forme de technologie et d'innovation. Premièrement, l'élargissement de l'assiette fiscale pour englober les services numériques à croissance rapide peut améliorer la mobilisation des recettes nationales, et, deuxièmement, une meilleure utilisation des technologies numériques dans l'administration fiscale peut augmenter les recettes et réduire les coûts, améliorant ainsi l'efficacité de l'administration fiscale (encadré 7.2). La technologie numérique peut donc aider les pays africains à accroître leurs recettes fiscales dans une proportion estimée à 3 ou 4 %, soit le même montant que celui qu'ils pourraient obtenir en faisant entrer dans le champ de l'impôt des secteurs considérés comme difficiles à taxer, tels que l'agriculture, l'économie numérique et le secteur informel.

### **Encadré 7.2 Le lien entre la dématérialisation et la politique fiscale : exemples du Kenya et du Rwanda**

#### *La taxe sur les services numériques au Kenya*

En 2019, le Kenya a mis en place une taxe sur les services numériques (DST) pour les transactions qui sont effectuées sur un marché numérique défini comme « une plateforme qui permet une interaction directe entre acheteurs et vendeurs de biens et services par des moyens électroniques. » La loi de finances 2020 définissant le nouveau régime d'imposition a été annoncée par le parlement kenyan en mai 2020. La taxe est entrée en vigueur au début de 2021, les premières déclarations et le premier versement devant être effectués le 20 février 2021.

La DST est fixée à 1,5 % de la valeur brute de la transaction. Elle est prélevée pour toute une série de services numériques, dont pour n'en citer que quelques-uns le contenu numérique téléchargeable (livres numériques, films, musique, etc.), la billetterie et la réservation électroniques, la formation en ligne, les services de moteurs de recherche et les achats effectués sur des marchés numériques. La valeur brute de la transaction correspond, pour un prestataire de services, au paiement reçu pour le service numérique, et pour un marché, à la commission perçue pour l'utilisation de la plateforme. La DST s'applique à la fois aux résidents et aux non-résidents sur la partie de leurs revenus générés au Kenya.

Il est trop tôt pour estimer l'incidence de la DST sur les recettes fiscales globales du Kenya. Il semble s'agir d'une initiative visant à élargir la marge de manoeuvre budgétaire en taxant les entreprises qui génèrent des revenus importants au Kenya sans y être physiquement présentes. En l'absence de coordination mondiale pour surmonter les problèmes posés par l'économie numérique auxquels est confronté le système fiscal international (voir le chapitre 6), les États du monde entier ont de plus en plus recours à des initiatives unilatérales similaires. La France, par exemple, a promulgué une taxe sur les services numériques en 2019, et la Commission européenne a proposé des règles pour taxer les activités commerciales numériques.

### *Le passage au numérique de l'administration fiscale au Rwanda*

En 2000, le Gouvernement rwandais a lancé la Vision 2020, une feuille de route économique nationale. D'après ce document, les outils numériques sont un élément clef de la mobilisation des recettes intérieures. Depuis lors, l'administration fiscale rwandaise (RRA) a adopté diverses mesures visant à dématérialiser la perception de l'impôt. Elle a notamment déployé des solutions logicielles pour faciliter le traitement des déclarations fiscales (2004), lancé le système de télédéclaration et de télérèglement (2011), permis de remplir sa déclaration et de payer ses impôts au moyen d'une application mobile (2013), mis au point la plateforme en ligne Irembo (2014, voir le chapitre 6) et créer une fonctionnalité de discussion en ligne sur le site Web de la RRA pour aider les contribuables (2019).

Du fait en partie de cette transformation numérique, le Rwanda a amélioré l'efficacité de l'administration fiscale de manière surprenante. Sur le plan des recettes, le ratio impôts/PIB a augmenté de 4,5 points de pourcentage entre 2004 et 2016 (pour atteindre 16,6 %). Le nombre de contribuables auxquels a été attribué un numéro d'identification fiscal a augmenté, passant de 144 000 en 2011 (date à laquelle la RRA a donné la possibilité de déclarer et de payer ses impôts en ligne) à 242 000 en 2018. En outre, les frais de recouvrement ont été ramenés de 3,5 % à 2,7 % entre 2010 et 2018 grâce à l'utilisation intensive de la technologie numérique par la RRA..

Source : Better Than Cash Alliance, 2020 ; Deloitte, 2020 ; KPMG, 2021 ; parlement kényan, 2020.

L'utilisation des technologies numériques pour mobiliser et gérer les recettes (et pour gérer, en aval, les dépenses d'investissement public) peut renforcer la capacité des pouvoirs publics de mettre en œuvre et suivre des politiques fiscales et des politiques de dépense publique efficaces. Les avancées technologiques (analyse des mégadonnées, technologie financière (fintech), technologie de la chaîne de blocs, etc.) peuvent augmenter les recettes et améliorer l'administration fiscale en réduisant les coûts de conformité et de recouvrement des impôts. Par exemple, grâce à l'analyse des mégadonnées, les autorités fiscales peuvent identifier avec efficacité de nouvelles sources de recettes et accroître la participation des contribuables actuels et potentiels. Il est possible de réduire l'optimisation fiscale si les contribuables utilisent des technologies aussi simples que la banque mobile pour déclarer leurs impôts. De même, la technologie numérique peut favoriser une plus grande discipline budgétaire dans les dépenses publiques en assurant un meilleur suivi, en améliorant la transparence des dépenses en temps réel et en veillant à ce que ces dépenses soient conformes aux besoins budgétaires. Tout cela renforce la responsabilisation, l'efficacité et l'efficacité de la gestion des biens publics.

Les applications numériques sont mises à profit pour promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise et l'autonomisation des femmes et des jeunes. Les solutions mobiles et numériques permettent de combler les lacunes en matière de crédit et de créer des emplois productifs pour les jeunes. Malgré ces progrès, il est nécessaire d'accroître l'investissement public et l'investissement privé dans le développement des technologies de l'information et de la communication et des capacités connexes, afin d'aider le commerce et le secteur privé à surmonter

*La politique budgétaire doit donc appuyer des politiques complémentaires qui font progresser la dématérialisation.*

les divers obstacles auxquels ils sont confrontés. Il est également nécessaire d'adapter et d'harmoniser le droit des technologies de l'information, notamment en ce qui concerne la propriété intellectuelle et la confidentialité des données, afin de suivre l'évolution rapide des technologies et de la société et d'optimiser ainsi les avantages du passage au numérique.

La politique budgétaire doit donc appuyer des politiques complémentaires qui font progresser la dématérialisation. Des ressources budgétaires doivent être consacrées à l'investissement dans l'infrastructure numérique et à la réduction de la fracture numérique en Afrique moyennant l'adoption de diverses mesures (voir le chapitre 6).

La politique budgétaire et l'investissement présentent également des complémentarités intéressantes. Si la politique budgétaire est orientée vers l'investissement plutôt que vers les dépenses de consommation, elle peut atteindre de multiples objectifs de développement. Elle peut, par exemple, propulser l'investissement vers des secteurs économiques essentiels, tels que l'économie du savoir, et renforcer ainsi les liens avec la politique relative à la propriété intellectuelle. La politique budgétaire peut encourager la combinaison de sources d'investissement non budgétaires, si elle est conçue de manière adéquate. Elle peut également réduire les réactions procycliques et réglementer la spéculation des investisseurs dans les cycles d'expansion et de récession qui aggravent les facteurs de vulnérabilité d'un pays, en contribuant en fait à la résilience et à la prévisibilité de l'investissement à long terme.

Et, comme nous l'avons vu plus haut, la politique budgétaire peut utiliser des exemptions de taxe temporaires et des dégrèvements fiscaux pour attirer l'investissement vers des secteurs ciblés, tels que l'économie du savoir. La politique budgétaire est particulièrement importante pour le secteur des technologies de l'information. La législation fiscale doit être adaptée, ainsi que les lois relatives aux droits de propriété intellectuelle et les lois sur les données, pour surmonter de nouvelles difficultés, telles que la fixation du prix de cession au sein d'une entreprise (« prix de transfert ») dans le cyberspace. L'affectation efficace des bénéfices imposables aux multinationales, aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux travailleurs itinérants dans le marché numérique sans frontières devient problématique. En outre, l'encaissement des recettes fiscales doit être orienté de manière à favoriser la hausse de la part des dépenses brutes en recherche-développement consacrée au développement des compétences numériques. Ces compétences portent sur la chaîne de blocs, les mégadonnées, la robotique, l'Internet des objets, l'intelligence artificielle (IA) et les applications à des secteurs/domaines aussi vitaux que le commerce, le transport, les soins de santé, la finance, l'administration, l'énergie, l'éducation et la découverte et la mise au point de médicaments.

## *Le lien avec la politique de développement du secteur privé*

---

La troisième dimension étudiée dans le présent chapitre est le développement du secteur privé. La progression du secteur privé pour soutenir l'industrialisation, qui est le moteur de la transformation structurelle, est un objectif essentiel et fondamental en Afrique. En revanche, l'industrialisation nécessite d'importantes dépenses d'équipement pour les actifs productifs. Les capitaux nationaux sont insuffisants, ce qui rend les entrées de capitaux étrangers, entre autres sources, pratiquement indispensables.

La majeure partie du commerce intra-industriel s'effectue dans le cadre d'échanges internationaux intra-entreprises. La participation à ces échanges nécessite donc souvent l'investissement étranger. En revanche, l'intégration régionale grâce à la circulation des capitaux africains pourrait créer des chaînes de valeur régionales qui permettraient aux pays de passer plus rapidement à une production comportant plus de transformation et de combinaison avec les flux mondiaux de biens et services. La production régionale pourrait offrir une meilleure structure de coûts pour la transformation des matières premières que le commerce mondial, ce qui permettrait aux pays africains de prendre part aux échanges dans les échelons supérieurs des chaînes de valeur.

Toutefois, il n'est pas facile de gravir les échelons de la production. Les coûts de transport ont baissé et se sont stabilisés, et l'espace numérique a explosé, les plus grandes entreprises du monde étant souvent issues du secteur des technologies. Pour revaloriser la production, il faut intégrer le contenu immatériel local (chapitre 5), l'activité qui crée le plus de valeur ajoutée et offre le plus de possibilités d'augmenter les recettes. Pour exploiter les innombrables possibilités offertes par l'économie numérique en plein essor, les pays africains doivent aider leurs entreprises technologiques à mettre au point des produits évolutifs (voir le chapitre 6). En outre, d'importantes retombées provenant d'entreprises étrangères peuvent aider les fournisseurs et concurrents nationaux, y compris les PME, à accroître leur compétitivité (voir les chapitres 2 et 5).

Pour promouvoir l'investissement dans les secteurs pouvant favoriser l'industrialisation et, en fin de compte, la transformation structurelle, les pays africains doivent élaborer et mettre en œuvre des plans d'industrialisation mettant en évidence et exploitant leur avantage comparatif statique (souvent basé sur la compétitivité des coûts). Cette stratégie augmenterait l'emploi et le pouvoir d'achat des consommateurs nationaux, permettant ainsi de nouveaux investissements et une plus grande spécialisation des entreprises nationales. Elle permettrait également de développer les PME, l'épine dorsale du secteur privé en Afrique, comme dans de nombreuses régions du monde. Les plans d'industrialisation devraient faciliter une évolution vers une production intégrant davantage de valeur ajoutée, bénéficiant d'une population jeune, instruite et en plein essor, et d'une R-D adaptée au contexte, menée en coopération avec le secteur privé.

La ZLECAF marquera l'avènement d'une libre circulation continentale des biens et services avec un contenu de R-D intégré. Le protocole relatif aux droits de propriété intellectuelle pourrait s'attacher à mobiliser les États africains pour qu'ils mettent en œuvre la Stratégie de la science, la technologie et l'innovation pour l'Afrique (STISA 2024) de la Commission de l'Union africaine dans le cadre de la ZLECAF. Cette initiative pourrait permettre de porter les dépenses brutes en recherche-développement à au moins 1 % du PIB, comme le Conseil exécutif de l'Union africaine en était convenu en 2006,<sup>604</sup> afin que les pays puissent accomplir des progrès en matière d'innovation et de technologie et échapper progressivement au piège du revenu intermédiaire, une situation dans laquelle un pays ne peut atteindre un niveau de revenu plus élevé en raison de son incapacité à faire face à la concurrence dans la production à forte valeur ajoutée. Il ne s'agit pas d'un objectif irréaliste si la mise en œuvre effective de la STISA permet une approche coordonnée.

L'industrialisation étant le plus souvent urbaine, l'aménagement urbain doit englober le développement des centres de production.<sup>605</sup> La réussite de la politique industrielle passe également par la modernisation de l'agriculture afin de créer un climat économique favorable aux liens en amont et en aval. Le développement rural, généralement par l'intermédiaire des PME, est donc primordial pour l'industrialisation.

Les politiques visant à soutenir le développement du secteur privé en mettant l'accent sur l'investissement prévoient d'apporter des améliorations au climat national des affaires. Ces mesures peuvent aller de l'amélioration de l'efficacité bureaucratique et de la réduction des formalités administratives à la réduction de la corruption et à l'amélioration des infrastructures (voir ci-dessous).<sup>606</sup> Un savant dosage de facilitation et de protection de l'investissement (chapitre 3), d'élimination des obstacles au commerce et de développement des marchés financiers peut soutenir la politique industrielle et ainsi intensifier le développement du secteur privé.<sup>607</sup>

La ZLECAF, au-delà de l'intégration du commerce, envisage de développer les échanges en se fondant sur l'industrialisation et les infrastructures. Pour ce faire, le développement des infrastructures nationales et régionales, matérielles et immatérielles, sera la condition sine qua non de l'investissement, du commerce et de l'industrialisation. Bien que la contribution apportée par le secteur privé aux infrastructures puisse être bénéfique et offrir de nombreuses possibilités auparavant inaccessibles, les pays africains doivent investir dès le départ dans le renforcement des capacités nécessaires pour gérer les contrats complexes de partenariat public-privé.

La propriété peut avoir de l'importance.<sup>608</sup> Les pays qui se sont industrialisés, comme le Japon, l'Allemagne, la Corée du Sud, le Royaume-Uni, les États-Unis et, dans une certaine mesure, la Chine, l'ont fait en profitant de grands conglomérats nationaux. D'aucuns affirment que d'autres régions n'ont pas réussi à établir une convergence avec les pays plus avancés, en partie à cause de la répartition mondiale de la production, les relations intragroupes étant décidées en dehors de leur région, ce qui crée un plafonnement structurel du développement productif

réalisable en faisant appel aux capitaux étrangers. Cela implique de favoriser la complémentarité avec les entreprises nationales, de sorte que les PME locales puissent devenir les prochains acteurs mondiaux, à condition d'être soutenues de manière adéquate (chapitre 5). Les politiques de développement du secteur privé pourraient notamment tenter de réduire les coûts liés à l'obtention de la protection des droits de propriété intellectuelle afin d'encourager les jeunes et les petites entreprises locales, qui ne disposent généralement pas des ressources nécessaires. Cette politique pourrait les inciter à mettre sur le marché des idées innovantes et à en produire de nouvelles. Ainsi, il faut trouver un juste équilibre entre la nécessité de développer les entreprises nationales et la nécessité d'attirer l'IDE (voir figure 7.1).

L'industrialisation de l'Afrique doit éviter d'être simplement temporaire, avec des actifs perdant leur valeur en raison du changement climatique (devenant des actifs « délaissés »). Le virage écologique doit être un élément fondamental pour l'Afrique, en particulier pour le secteur privé, ainsi que pour plusieurs objectifs de développement durable (ODD) interdépendants : promouvoir une industrialisation durable (ODD 9), garantir l'accès à une énergie propre et d'un coût abordable (ODD 7) et établir des modes de consommation et de production durables (ODD 12). Une réglementation intelligente et le recours à des mesures d'incitation pour aider le secteur privé dans cette tâche permettraient d'assurer une gestion responsable, de soutenir la compétitivité à long terme et d'aligner ainsi le développement socio-économique favorisé par l'industrialisation sur la dimension environnementale du développement durable.

## Bibliographie

---

- Better Than Cash Alliance. 2020. "Tax Digitalization in Rwanda: Success Factors and Pathways Forward." [https://btca-production-site.s3.amazonaws.com/documents/507/english\\_attachments/Tax\\_Digitalization\\_in\\_Rwanda\\_Success\\_Factors\\_and\\_Pathways\\_Forward.pdf?1606765795](https://btca-production-site.s3.amazonaws.com/documents/507/english_attachments/Tax_Digitalization_in_Rwanda_Success_Factors_and_Pathways_Forward.pdf?1606765795)
- Chikwati, E., et E. Chasokela. 2019. "National Land Policy Formulation Process Launched." *The Herald*, 25 février. <https://www.herald.co.zw/national-land-policy-formulation-process-launched/>.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2017. *Urbanisation et industrialisation au service de la transformation de l'Afrique*. Addis-Abeba: CEA.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2018. *Rapport sur la gouvernance en Afrique V: La gouvernance des ressources naturelles et la mobilisation des recettes intérieures pour la transformation structurelle*. Addis-Abeba: CEA.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2020. *Facteurs susceptibles de stimuler les flux d'investissement intra-africains en vue de la transformation de l'Afrique*. Addis-Abeba: CEA. <https://www.uneca.org/drivers-boosting-intra-african-investment-flows-towards-africas-transformation>.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2015. *Rapport sur le développement en Afrique 2015: Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement*. Genève: CNUCED. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2015\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2015_en.pdf).
- CUA (Commission de l'Union africaine). 2006. « Décisions du Conseil exécutif EX.CL/Dec.236 - 277 (VIII). » Addis-Abeba: CUA. [https://au.int/sites/default/files/decisions/9639-ex\\_cl\\_dec\\_236\\_-\\_277\\_viii\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9639-ex_cl_dec_236_-_277_viii_e.pdf).
- Deloitte. 2020. "The Income Tax (Digital Services Tax) Regulations 2020." [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ke/Documents/tax/Kenya%20Tax%20Alert%20-%20The%20Income%20Tax%20\(Digital%20Service%20Tax\)%20Regulations%202020.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ke/Documents/tax/Kenya%20Tax%20Alert%20-%20The%20Income%20Tax%20(Digital%20Service%20Tax)%20Regulations%202020.pdf)
- Derenne, J., M. Merola et J. Rivas. 2013. *Competition Law in Times of Economic Crisis: In Need of Adjustment?* GCLC Annual Conference Series 4, Global Competition Law Centre.
- Hondora, T. 2012. "Off the Beaten Track into the Savannah: The Mike Campbell (Pvt) Ltd v. The Republic of Zimbabwe Ruling Imperils SADC Investment Law." <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2117318>.
- KPMG. 2021. "Digital Services Tax." [https://home.kpmg/content/dam/kpmg/ke/pdf/tax/Tax\\_Alert\\_on\\_Digital\\_Services\\_Tax\\_updated\\_2021.pdf](https://home.kpmg/content/dam/kpmg/ke/pdf/tax/Tax_Alert_on_Digital_Services_Tax_updated_2021.pdf)
- Levinsohn, J. 1994. "Competition Policy and International Trade." Working Paper 4972, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Mupawose, R. M., et E. T. Chengu. n.d. "Determination of Land Policy in Zimbabwe." United Nations University. <http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/80604e/80604E06.htm>. Consulté le 13 octobre 2020.
- Parlement kényan. (2020). "Kenya Gazette Supplement No. 66 (National Assembly Bills No. 10)." [http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-05/Finance%20Bill%2C%202020\\_compressed.pdf](http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-05/Finance%20Bill%2C%202020_compressed.pdf)
- Tinbergen, J. 1956. *Economic Policy: Principles and Design*. North-Holland.
- Towindo, L. 2020. "Government Moves to Clean Anomalies on Farms." *The Sunday Mail*, 8 mars. <https://www.sundaymail.co.zw/some-farmers-to-get-land-back-as-govt-moves-to-clean-anomalies-on-farms>.

## Notes de fin de page

---

- 600 CEA, à partir des principes de Tinbergen (1956).  
601 CEA, 2020.  
602 Derenne, Merola et Rivas, 2013.  
603 Levinsohn, 1994.  
604 CEA, 2006  
605 CEA, 2017.  
606 CEA, 2018.  
607 CEA, 2020.  
608 Voir, par exemple, la théorie de la dépendance remaniée, c'est-à-dire la notion selon laquelle les pays moins développés ne sont peut-être pas bien servis par l'intégration dans le système économique mondial.