

Deuxième partie – LIEN INDUSTRIALISATION-COMMERCE

CHAPITRE

5

**FAIRE PROGRESSER
L'INDUSTRIALISATION DE L'AFRIQUE
PAR LES ACCORDS COMMERCIAUX**

En dépit des immenses gains que le système commercial multilatéral incarné par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a apportés en termes de croissance du commerce mondial, la lenteur des progrès (encadré 5.1), la fréquence des blocages, l'inégalité des pouvoirs de négociation et le caractère relatif des avantages escomptés ont forcé certains pays - en particulier en Afrique - à étudier d'autres voies pour étendre leurs échanges commerciaux.

Depuis le début des années 1990, les accords commerciaux préférentiels et les accords commerciaux régionaux prolifèrent¹. Ils s'opposent au traitement non discriminatoire du principe de la nation la plus favorisée (NPF)² mais ont été tolérés par l'OMC grâce soit à des dérogations³, à la clause d'habilitation (accords commerciaux préférentiels entre pays en développement) soit à des exceptions (zones de libre-échange, unions douanières et accords d'intégration économique). L'Afrique est engagée - ou est sur le point de s'engager - dans de multiples accords régionaux à tous les niveaux (unilatéral et bilatéral), mais elle devra peut-être reconsidérer sa manière d'aborder les négociations, sur la base de quatre conclusions principales dégagées d'analyses récentes.

Premièrement, les régimes préférentiels ont servi à soutenir les échanges commerciaux de l'Afrique avec les pays donateurs de préférences, mais ils n'ont pas réussi à renforcer l'industrialisation de l'Afrique en général. L'une des principales contraintes qui limitent

le recours aux préférences dans les biens manufacturés est le déséquilibre entre la capacité de production des pays africains et des règles d'origine strictes. Bien qu'elles restent importantes pour l'Afrique les préférences commerciales unilatérales à elles seules ne peuvent guère créer les conditions requises pour la mise en place de chaînes de valeur régionales.

Deuxièmement, la mise en place de la zone de libre-échange continentale (ZLEC) pourrait grandement contribuer à appuyer l'industrialisation, constituant un levier pour l'intégration régionale de l'Afrique. La ZLEC contribuerait à accroître aussi bien le commerce intra-africain que sa teneur en produits industriels ; l'adoption de mesures de facilitation du commerce en plus de la réforme de la ZLEC renforcerait les résultats positifs. Il faudrait être plus ambitieux en ce qui concerne l'intégration régionale de l'Afrique. Outre la réduction des droits de douane sur les biens et services, il faudrait donc s'attaquer aux barrières non tarifaires. Une plus grande attention devrait également être accordée au développement des chaînes de valeur régionales, largement inexploitées sur le continent.

Troisièmement, des politiques commerciales stratégiques à l'échelle de l'Afrique sont nécessaires. L'introduction de la réciprocité entre l'Afrique et ses partenaires traditionnels peut apporter des avantages considérables aux deux parties. Mais les conditions de protection asymétriques initiales conduisent à

ENCADRÉ 5.1 : ÉVOLUTION RÉCENTE DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET CONSÉQUENCES POUR L'AFRIQUE

Après 12 ans de pourparlers infructueux dans le cadre du Cycle de Doha - connu également sous le nom de Programme de Doha pour le développement - , c'est seulement à la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Bali (Indonésie) en décembre 2013 que le programme a été relancé avec l'accord sur le « paquet de Bali ». Les trois composantes du programme sont la facilitation du commerce, les questions agricoles (en particulier celles qui touchent à la production de coton) et les questions concernant le développement et les pays les moins avancés.

La composante la plus importante pour l'Afrique était la facilitation du commerce, qui suscite cependant des préoccupations. Premièrement, des gains rapides pour la plupart des pays africains sont improbables. Leur capacité d'exportation étant limitée, les pays africains ne bénéficieront peut-être pas de ces réformes aussi rapidement que les pays prêts à exporter. C'est pourquoi, à court terme, on peut s'attendre à ce que les importations de l'Afrique augmentent davantage que ses exportations et à voir les balances commerciales nationales se détériorer. Les difficultés éprouvées par les pays africains à satisfaire aux normes sanitaires et phytosanitaires, ainsi qu'aux normes et aux règles d'origine pourraient également saper les gains résultant des réformes visant à faciliter le commerce. Mais il est accordé aux pays en développement et aux PMA un traitement spécial et différencié assorti de dates butoir moins pressantes pour adopter les dispositions de l'accord. Deuxièmement, les réformes de facilitation du commerce sont très coûteuses et bien qu'il offre une assistance financière et technique aux pays africains, l'accord de Bali ne fait l'objet d'aucun engagement contraignant.

Le 27 novembre 2014, les 160 pays membres de l'OMC ont conclu un accord qui incorporera officiellement l'accord de Bali dans le cadre juridique de l'OMC et entrera en vigueur lorsque deux tiers aux moins des membres auront achevé leur processus de ratification nationale. Cela donne des raisons d'espérer.

des gains déséquilibrés, les avantages revenant à l'Afrique se limitant aux pays n'appartenant pas à la catégorie des pays les moins avancés (PMA) dans une poignée de secteurs agricoles. Néanmoins, une telle réforme devrait être l'occasion de définir d'un point de vue stratégique les structures tarifaires externes (comme le fait de permettre d'utiliser dans la production de biens industriels des intrants intermédiaires importés meilleur marché), pour faire en sorte que le programme d'intégration régionale et l'industrialisation de l'Afrique ne soient pas fragilisés. Un bref examen de la marge de manœuvre disponible dans les différents types d'accords commerciaux indique que la coopération Sud-Sud pourrait être plus prometteuse que la collaboration Nord-Sud s'agissant d'appuyer l'industrialisation de l'Afrique.

Quatrièmement, l'échelonnement des réformes de la politique commerciale importe énormément. Des preuves solides attestent qu'il faudrait mettre en place la ZLEC avant que les autres accords commerciaux ne soient pleinement mis en œuvre par les pays africains ou par le reste du monde (tels que les accords commerciaux mégarégionaux)⁴. Non seulement cela préserverait les avantages escomptés de ces accords, mais compenserait aussi la plupart - sinon la totalité - des coûts imposés à l'Afrique et à son industrialisation. Par ailleurs, une intégration régionale plus étroite,

plus vaste et plus hardie devrait être suivie d'une ouverture progressive des économies africaines au reste du monde, étant donné que les pays africains seraient alors en mesure de soutenir la concurrence internationale. Des conditions socioéconomiques propices, la paix et la sécurité ainsi que la volonté politique sont autant de facteurs importants dans la réalisation de la transformation structurelle de l'Afrique.

Les sections qui suivent examinent les effets attendus des principaux accords commerciaux sur l'industrialisation de l'Afrique, les mesures requises pour les concrétiser et la nécessité d'échelonner les réformes commerciales de façon stratégique.

L'Afrique est engagée - ou est sur le point de s'engager - dans de multiples accords régionaux à tous les niveaux, mais elle devra peut-être reconsidérer sa manière d'aborder les négociations.

ÉCHEC DES RÉGIMES PRÉFÉRENTIELS S'AGISSANT DE RENFORCER L'INDUSTRIALISATION EN GÉNÉRAL

LES ÉCONOMIES QUI ACCORDENT DES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES ONT ABSORBÉ UNE GRANDE PART DES EXPORTATIONS DE L'AFRIQUE, MAIS CES DISPOSITIFS ONT PEU FAIT POUR AIDER L'AFRIQUE À S'INDUSTRIALISER

Le traitement préférentiel de nombre de pays développés et de certains pays en développement semble favoriser la croissance des exportations africaines. Au cours de la période 2000-2012, les cinq premières destinations des exportations de l'Afrique étaient toutes des entités offrant un accès amélioré aux marchés grâce à un traitement préférentiel. Il s'agissait, par ordre décroissant, de l'Union européenne (UE), des États-Unis, de la Chine, de l'Inde et du Japon^{5,6}. Pas moins de 72 % du volume total des

exportations en provenance des PMA africains était destiné aux cinq premiers partenaires en dehors du continent sur la même période.

L'UE offre le régime préférentiel le plus généreux avec un accès de près de 100 % aux marchés en franchise de droits et hors quota accordé à tous les PMA depuis 2001, grâce à l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA).

La Chine a lancé son régime préférentiel en 2010, accordant l'accès en franchise de droits et hors quota à 60 % des lignes tarifaires à 40 PMA. Au cours de la première année du programme, 98,7 % des importations chinoises en provenance des PMA étaient des produits admissibles en franchise de droits et hors quota⁷. Ce programme est censé s'étendre à 97 % des lignes tarifaires et est accessible à

l'ensemble des PMA avec lesquels la Chine maintient des relations diplomatiques. La Chine a devancé les États-Unis et l'UE en tant que destination des exportations des PMA africains dès 2006, et depuis 2010 la valeur des exportations des PMA africains à destination de la Chine a en moyenne dépassé celle des exportations à destination de l'UE et des États-Unis pris ensemble (figure 5.1).

Le régime préférentiel de l'Inde en faveur des PMA a débuté en 2008, offrant progressivement l'accès en franchise de droits et hors quota pour arriver à 85 % des lignes tarifaires en 2012. Une proportion supplémentaire de 9 % des lignes tarifaires bénéficie de tarifs préférentiels, la liste d'exclusion ne comptant plus que 6 % des lignes de produits. Tout PMA peut bénéficier du programme en envoyant simplement au Gouvernement indien une lettre faisant état de son intention d'utiliser les préférences. Les exportations des PMA africains à destination de l'Inde ont augmenté considérablement au cours de la période 2000-2012, la plus forte croissance ayant été enregistrée dans la seconde moitié de la période.

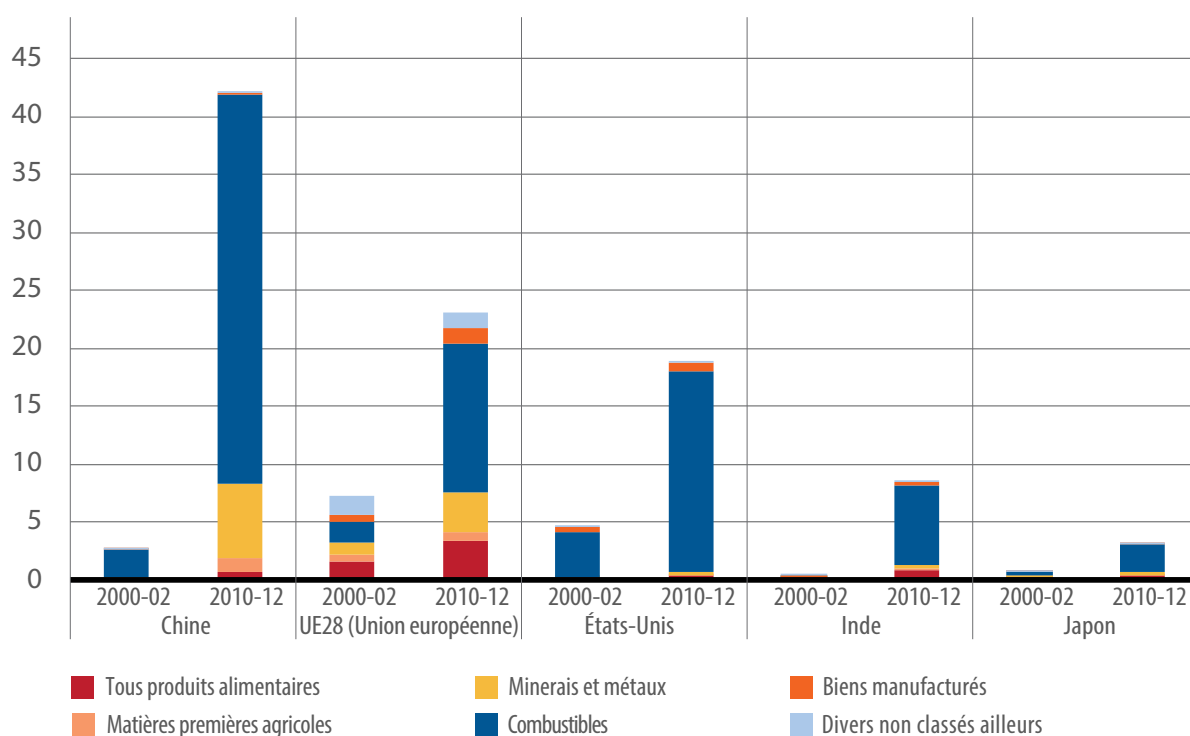
Le Japon accorde des préférences commerciales généreuses à l'ensemble des PMA, avec près de 98 % des lignes tarifaires admissibles en franchise de droits

et hors quota. Cependant, les États-Unis n'ont pas de programme spécifique pour les PMA mais une gamme d'initiatives qui concernent en moyenne environ 83 % des lignes tarifaires et accordent l'accès en franchise de droits et hors quota à un PMA (Odari, 2013).

La proportion des biens manufacturés exportés par les PMA africains à destination de leurs principaux partenaires est extrêmement marginale et ne s'est pas améliorée au cours de la période 2000-2012 (figure 5.1). La plupart des exportations des PMA africains à destination de leurs cinq premiers partenaires extérieurs sont toujours concentrées sur les combustibles et, dans une moindre mesure, les minerais et les métaux, ce qui indique que les préférences commerciales n'ont pas promu les exportations de biens manufacturés des PMA, que la destination soit un partenaire traditionnel ou un marché émergent (bien qu'il faille interpréter avec prudence les données en provenance des économies émergentes étant donné que leurs régimes préférentiels sont récents).

Tous les pays africains (et pas seulement les PMA) bénéficient d'un certain accès préférentiel aux marchés grâce à l'un des programmes du Système généralisé de préférences (SGP) concédés

FIGURE 5.1 : ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS DES PMA AFRICAINS VERS LES CINQ PRINCIPALES DESTINATIONS EN DEHORS DE L'AFRIQUE, 2000-2002 PAR OPPOSITION AUX MOYENNES DE 2010-2012 (EN MILLIERS DE DOLLARS)



Source : Calculs établis par les auteurs sur la base d'UNCTADstat (consulté le 5 janvier 2015).

principalement par les économies développées. C'est ainsi que le Japon offre le SGP à l'ensemble des pays africains sans exception.

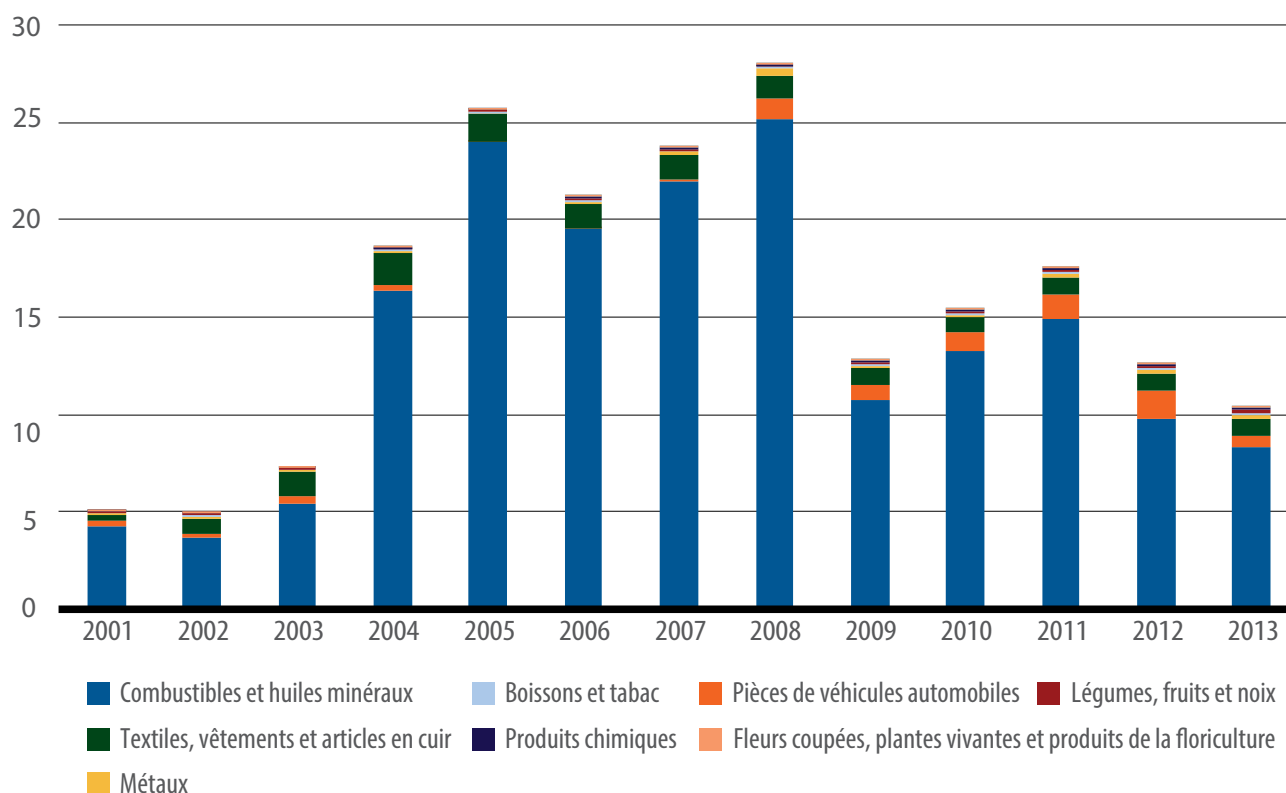
Au lieu d'un régime préférentiel pour les PMA, les États-Unis ont institué l'African Growth and Opportunity Act (AGOA, loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique) pour la plupart des pays africains⁸. Cette loi part du SGP des États-Unis et y ajoute des préférences pour environ 1 800 lignes tarifaires admissibles, ce qui porte le total des exportations africaines vers les États-Unis à 6 400 lignes exonérées de droits de douane⁹.

L'AGOA semble aussi avoir encouragé le commerce entre les États-Unis et l'Afrique. Les échanges commerciaux entre les États-Unis et les pays admissibles au bénéfice de l'AGOA ont presque triplé au cours de la période 2001-2013, pour atteindre un chiffre record de 100 milliards de dollars en 2008, avec une part croissante expliquée par les seuls produits admissibles au bénéfice de l'AGOA (excluant les lignes de produits du SGP des États-Unis) (CEA et CUA, 2014). Au cours de la période 2001-2008, les

importations américaines de produits admissibles au bénéfice de l'AGOA ont nettement progressé, passant d'environ 5 milliards de dollars en 2001 à 28 milliards de dollars en 2008 (figure 5.2). Mais après la crise économique et financière mondiale, les exportations des produits admissibles au bénéfice de l'AGOA à destination des États-Unis se sont effondrées en raison des effets combinés d'une chute des prix des produits primaires en 2009 et de la baisse de la demande des États-Unis.

Grâce à l'AGOA, certains pays africains (notamment l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho (encadré 5.2), Madagascar, Maurice et le Swaziland) ont saisi les possibilités d'exportation dans quelques secteurs industriels - essentiellement les textiles et l'habillement, mais aussi les pièces de véhicules automobiles pour l'Afrique du Sud. Mais, comme d'autres régimes préférentiels, l'AGOA n'a pas vraiment aidé l'Afrique à diversifier ses produits d'exportation, les produits énergétiques constituant toujours le gros des exportations aux États-Unis des pays admissibles au bénéfice de l'AGOA.

FIGURE 5.2 : ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS AUX ÉTATS-UNIS DE PRODUITS ADMISSIBLES AU BÉNÉFICE DE L'AGOA EN PROVENANCE DE PAYS ADMISSIBLES AU BÉNÉFICE DE L'AGOA PAR SECTEUR PRINCIPAL, 2001-2013 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)



Source : United States International Trade Commission, <http://dataweb.usitc.gov/> (consulté le 21 novembre 2014).

ENCADRÉ 5.2 : L'INDUSTRIE DE L'HABILLEMENT DU LESOTHO STIMULÉE PAR L'AGOA ET SA DISPOSITION RELATIVE À LA RÈGLE D'ORIGINE S'APPLIQUANT AUX TISSUS EN PROVENANCE DE PAYS TIERS

Le Lesotho a été admis au bénéfice de l'AGOA en 2001. Depuis lors, sa base industrielle est passée de quasi non-existence au plein essor. Le Lesotho est maintenant le premier exportateur de vêtements de l'Afrique et l'un des principaux exportateurs de textiles parmi les bénéficiaires de l'AGOA, et l'emploi privé a dépassé l'emploi public. Le Lesotho a éliminé les obstacles au commerce et à l'investissement des États-Unis et offre la protection garantie par les droits des travailleurs reconnus sur le plan international.

En raison des incitations de l'AGOA en faveur de l'habillement, ce secteur est devenu le plus grand employeur du Lesotho. L'habillement est la plus grande exportation à destination des États-Unis, avec 20 entreprises y assurant l'exportation. En 2013, 45 401 emplois ont été créés — 25 882 emplois directs et 19 519 emplois indirects répartis à raison de 12 903 dans les textiles et l'habillement et 6 616 dans d'autres secteurs - soit une augmentation de 162 % depuis le démarrage de l'AGOA en 2001. Les exportations du Lesotho à destination des États-Unis ont progressé de 145 % de 2001 à 2013. En 2013, les exportations de vêtements du Lesotho

à destination des États-Unis ont atteint une valeur de 300 millions de dollars et se composaient de 7 000 tonnes de tissu, 26 millions de paires de jeans et 70 millions de vêtements tricotés.

Le Lesotho est le seul pays africain exécutant un Better Work Programme. Le Better Work Programme Lesotho est un programme de partenariat entre l'Organisation internationale du Travail et la Société financière internationale. Il a pour but de réduire la pauvreté en créant des possibilités d'emplois décents dans l'industrie de l'habillement du Lesotho.

La clef du succès du programme de l'AGOA relatif à l'habillement est la disposition relative à la règle d'origine s'appliquant aux tissus en provenance de pays tiers (des détails figurent dans le corps du texte [voir sous-section suivante]), qui permet aux fabricants de vêtements des pays les moins avancés bénéficiaires de l'AGOA d'utiliser les fils et les tissus de tout pays d'origine remplissant les conditions requises. Cette disposition représente plus de 95 % des importations de vêtements au titre de l'AGOA et la quasi-totalité des exportations de vêtements du Lesotho se font en vertu de la disposition.

Un problème est la courte durée des dispositions de l'AGOA, qui rend difficile pour l'Afrique de développer une chaîne de valeur verticalement intégrée pour le textile et l'habillement, en particulier étant donné que les commandes de vêtements sont passées neuf mois à l'avance. Des centaines de milliers d'emplois et des commandes d'une valeur de plusieurs centaines de millions de dollars pourraient être compromis, et plus les retards sont longs, plus les pertes sont grandes. Jusqu'à la mise en place en amont d'une capacité de production de textiles suffisante, il est capital que l'AGOA continue de permettre aux producteurs de vêtements d'Afrique d'utiliser les fils et les tissus que requièrent leurs acheteurs des États-Unis. Les acheteurs des États-Unis n'ont pas accepté la proposition du Lesotho de recourir aux tissus de pays d'Afrique australe (tels que l'Afrique du Sud, Maurice, Madagascar) en raison de problèmes de qualité, de normes et de types de tissus.

Source : Lerato Ntlopo, Directrice du Trade Programme, Policy Analysis and Research Institute du Lesotho (1er décembre 2014).

RÉDUIRE LES LISTES D'EXCLUSION ET TROUVER L'ÉQUILIBRE ENTRE LA CAPACITÉ DE PRODUCTION ET LES RÈGLES D'ORIGINE

La clef du succès pour l'Afrique consiste à utiliser les préférences qui lui ont été accordées plutôt que de s'inquiéter au sujet des quelques produits figurant sur les listes d'exclusion qui ont de grandes incidences (encadré 5.3). L'absence de capacité de production, les problèmes d'infrastructure et les difficultés éprouvées à se conformer aux exigences des marchés d'exportation telles que les normes sanitaires et phytosanitaires, les standards et les règles d'origine sont des problèmes à résoudre pour atteindre ce but.

Le principal défi pour les pays africains réside dans le déséquilibre entre la capacité de production et les règles d'origine. Nombre de programmes offrant des préférences commerciales appliquent des règles d'origine imposant des taux minimums de production locale auxquelles la plupart des économies africaines ne peuvent satisfaire. C'est ainsi que le SGP de l'UE exige un processus de transformation en deux étapes pour les produits du textile et de l'habillement comme condition pour bénéficier des tarifs préférentiels au titre des règles d'origine en faveur des pays n'appartenant pas à la catégorie des PMA. D'abord, les fils doivent être transformés en tissus et les tissus transformés en vêtements (Kommerskollegium, 2012).

De ce fait, il est impossible pour les pays n'appartenant pas à la catégorie des PMA de bénéficier des préférences au titre du SGP de l'UE lorsque les vêtements qu'ils exportent à destination de l'UE sont faits de tissus importés. Les règles d'origine souvent lourdes peuvent également varier considérablement d'un régime préférentiel à l'autre, ce qui fait qu'il est même plus difficile pour les pays de satisfaire aux critères d'exportation. Conçues pour limiter le détournement des flux commerciaux, les règles d'origine sont de plus en plus utilisées par les pays donneurs de préférences à d'autres fins, comme la protection des industries soumises à la concurrence des importations dans les pays donneurs de préférences ou le fait d'aider à établir des industries dans les pays bénéficiaires de préférences (Elliot, 2010). Une telle situation peut revenir à « donner d'une main (les préférences) et

reprenre de l'autre (règles d'origine restrictives) » (Carrere et De Melo, 2011).

La solution au problème des règles d'origine ne consiste pas simplement à mettre à niveau la capacité de production des économies africaines, mais aussi à simplifier les règles d'origine qui leur sont imposées. La disposition de l'AGOA sur les tissus en provenance de pays tiers illustre l'évolution positive des exportations entraînée par l'assouplissement des règles d'origine.

Les importations américaines de textiles, de vêtements et d'articles en cuir admissibles au bénéfice de l'AGOA en provenance des pays éligibles à ce bénéfice ont plus que triplé au cours des années 2001-2004, avant de chuter brutalement jusqu'en 2010 (figure 5.3). La baisse s'est produite après l'Accord de l'OMC de 2005

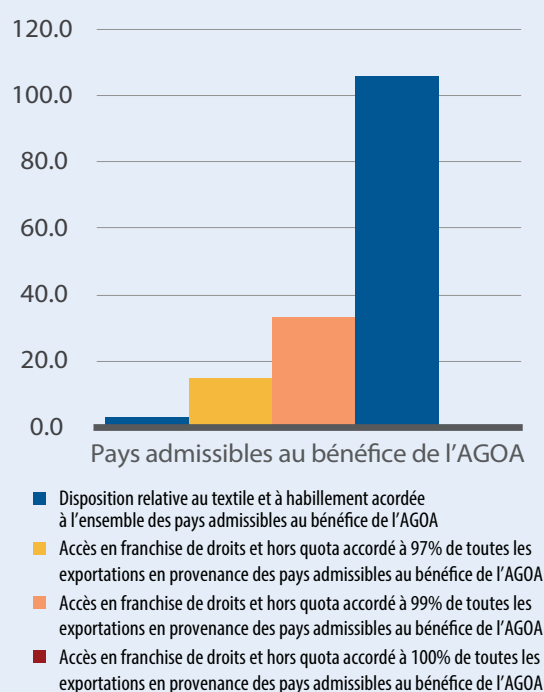
ENCADRÉ 5.3 : QUELQUES PRODUITS AYANT DES CONSEQUENCES SIGNIFICATIVES

Quelques articles essentiels figurant sur les listes d'exclusion - et par conséquent inadmissibles à l'accès en franchise de droits et hors quota - réduisent les avantages revenant aux pays africains. À supposer que l'AGOA soit prorogée après 2015 et que les préférences couvrent une gamme plus étendue de produits que ceux qui sont actuellement admissibles à l'accès en franchise de droits et hors quota, les exportations africaines seraient stimulées et les avantages répartis de façon plus égale entre les pays (CEA et Brookings, 2013). Ces gains se concrétiseraient si les importations les plus sensibles aux États-Unis provenant de pays admissibles au bénéfice de l'AGOA (sucre, arachides, feuilles de tabac, coton et diamants) bénéficiaient aussi de l'accès en franchise de droits et hors quota (figure de l'encadré). Et si les États-Unis accordaient un accès de 100 % en franchise de droits et hors quota, les producteurs américains ne pâtiraient pas de l'augmentation des exportations africaines dans leur pays.

Par ailleurs, si la réforme de l'OMC pour l'accès aux marchés conduirait à des gains commerciaux et de revenus substantiels pour les pays africains à revenu intermédiaire, les résultats escomptés seraient bien moindres pour les PMA, dont certains pourraient être perdants dans le cadre de la réforme du système commercial multilatéral (Bouët et al., 2006). En comparant les incidences sur les revenus commerciaux et les revenus réels après octroi d'un accès de 97 % en franchise de droits et hors quota aux PMA (avec accès total des PMA sur les marchés de l'OCDE), les auteurs démontrent que l'accès en franchise de droits et hors quota accordé à 3 % des produits les plus sensibles pourrait faire une différence énorme et inverser les résultats pour tous les PMA, en conduisant à des gains de revenus réels et à l'expansion du commerce dans l'agriculture et l'industrie.

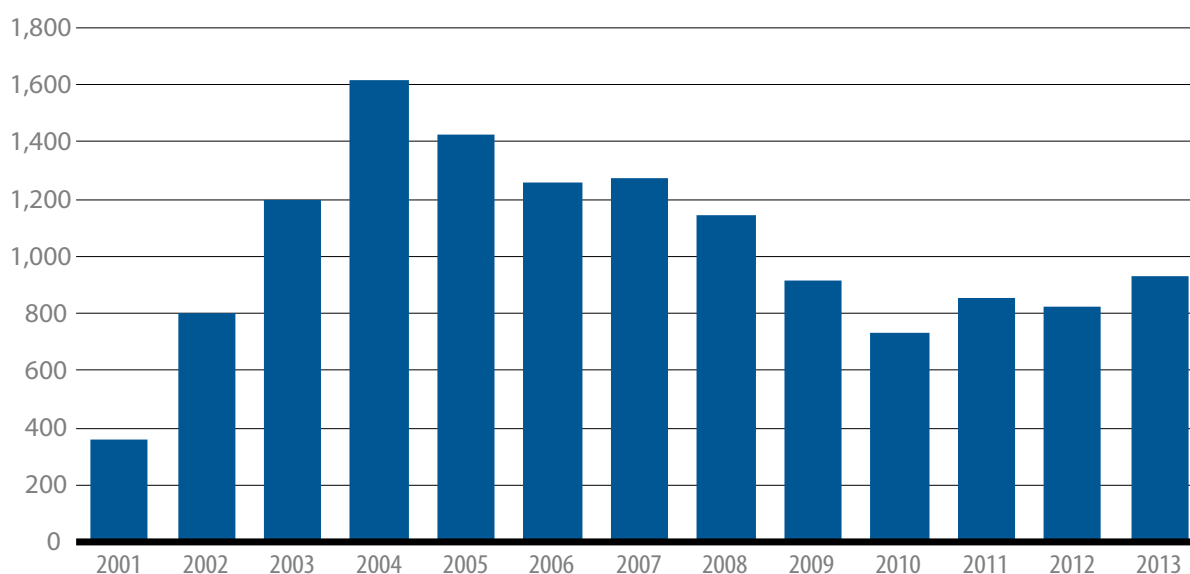
Source : ECA and Brookings (2013).

ENCADRÉ 5.3 FIGURE 1 : EXPORTATIONS DES PAYS ADMISSIBLES AU BÉNÉFICE DE L'AGOA VERS LES ÉTATS-UNIS APRÈS PROROGATION DE LA LOI DANS DIVERS CAS D'EXTENSION DE L'ADMISSIBILITÉ DES PRODUITS, 2025 (EN MILLIONS DE DOLLARS)



Source : Commission économique pour l'Afrique et Brookings (2013).

FIGURE 5.3 : ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS AUX ÉTATS-UNIS DE TEXTILES, DE VÊTEMENTS ET D'ARTICLES EN CUIR PROVENANT DE PAYS ADMISSIBLES AU BÉNÉFICE DE L'AGOA, 2001-2013 (EN MILLIONS DE DOLLARS)



Source : United States International Trade Commission, <http://dataweb.usitc.gov/> (consulté le 21 novembre 2014).

sur les textiles et les vêtements, qui a mis fin aux quotas prévus pour les exportations de textiles et de vêtements des pays en développement à destination des pays développés. Cet accord a débouché sur une rude concurrence imposée aux pays africains sur le marché des États-Unis par des économies asiatiques telles que la Chine, le Bangladesh, le Cambodge et le Viet Nam.

Beaucoup font valoir que les exportations de textiles et de vêtements aux États-Unis n'ont pas cessé et se sont même redressées après 2011 en raison de la disposition de l'AGOA sur les tissus en provenance de pays tiers. Cette disposition permet à 24 des 38 pays admissibles au bénéfice de l'AGOA¹⁰ de se procurer des tissus auprès de pays tiers pour fabriquer des vêtements pouvant être exportés en franchise de droits sur le marché des États-Unis.

BIEN QU'ELLES PUISSENT CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE, LES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES À ELLES SEULES NE SAURAIENT SUFFIRE POUR METTRE EN PLACE DES CHÂÎNES DE VALEUR RÉGIONALES

Le lien entre un commerce accru et le lancement de chaînes de valeur n'est pas clair (chapitre 4). L'AGOA n'a par exemple pas conduit au développement

de chaînes de valeur en Afrique. Une des raisons en est le manque de prévisibilité de l'AGOA, qui décourage l'investissement, ses préférences pouvant être modifiées ou retirées à n'importe quel moment. La disposition sur les tissus en provenance de pays tiers ne fait pas partie intégrante de l'AGOA et son renouvellement juste avant son expiration prévue en 2012 a créé une grande incertitude.

L'élimination de préférences peut avoir des effets très négatifs et faire disparaître des industries entières. Madagascar a été suspendu de l'AGOA en 2009 puis réadmis en 2014, et la perte des préférences (en raison de troubles dans le pays) avait eu un impact négatif plus grand sur les exportations du pays que les troubles proprement dits (Fukunishi, 2013). La suspension du pays a accru de 57,8 % la probabilité de fermeture des usines commerçant exclusivement avec les États-Unis. Avant cette suspension en 2009, la moitié des recettes annuelles de 600 millions de dollars de l'industrie textile provenait de ses exportations aux États-Unis¹¹.

Une autre raison pour laquelle les préférences commerciales ne garantissent pas l'établissement de chaînes de valeur régionales a trait aux préférences commerciales elles-mêmes. Edwards et Lawrence (2010) ont montré que les préférences au titre de l'AGOA en faveur du textile et de l'habillement encouragent la production d'articles à faible valeur

ajoutée, et promeuvent l'utilisation de tissus non susceptibles d'être produits au plan national. Ce type de production rend improbable l'établissement de liens en amont avec les industries locales du textile et de l'habillement, qui apparaissent en général aux premiers stades du développement.

Cela ne signifie pas que les préférences sont sans importance et qu'elles ne peuvent pas servir de base pour le lancement de chaînes de valeur régionales et, à terme, l'industrialisation, mais il leur faut être soutenues par des politiques nationales destinées à accroître la productivité des travailleurs, mettre à niveau les compétences de la main-d'œuvre et la capacité de production (chapitre 6), renforcer la compétitivité des économies africaines et attirer l'investissement.

Afin d'éviter les déceptions, les pays africains collaborant avec les partenaires émergents (en particulier la Chine et l'Inde) doivent attentivement examiner les règles requises pour l'admissibilité en franchise de droits et hors quota. Étant donné

que les pays émergents accordent des préférences commerciales aux PMA, il est essentiel que l'Afrique se voie offrir des règles d'origine permettant une utilisation suffisante de leurs préférences dans les secteurs industriels et présentant des possibilités de lancer des chaînes de valeur régionales. C'est ainsi que l'UE a récemment simplifié les règles pour permettre aux PMA de remplir les conditions requises pour bénéficier des tarifs préférentiels au titre du SGP et des accords de partenariat économique (APE), en exigeant un processus de transformation en une étape plutôt que deux pour les produits du textile et de l'habillement. Ces efforts vont dans la bonne direction, mais l'idéal serait de simplifier et d'harmoniser les règles d'origine dans l'ensemble des régimes préférentiels.

S'ils veulent s'industrialiser durablement par le biais du commerce, les pays africains ne sauraient s'appuyer sur les seules préférences. Il leur faut s'engager plus à fond avec les partenaires venant de l'Afrique elle-même et de l'extérieur du continent.

RENFORCER LES LIENS COMMERCIAUX ENTRE PAYS AFRICAINS AFIN DE CRÉER UNE BASE PLUS SOLIDE POUR L'INDUSTRIALISATION DU CONTINENT

En janvier 2012, les chefs d'État et de gouvernement africains ont approuvé un plan d'action de l'Union africaine, « Intensification du commerce intra-africain et l'accélération de la mise en place de la zone de libre-échange continentale (ZLEC)¹² », s'engageant ainsi à accélérer l'intégration régionale sur le continent. Si elle est efficace dès son lancement prévu en 2015, une zone de libre-échange tripartite COMESA-CAE-SADC (ZLET) - regroupant près de la moitié de l'Afrique - donnerait une impulsion à la ZLEC, dont la création est prévue en principe pour 2017.

LA ZLET NE STIMULERAIT PAS EXCLUSIVEMENT LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DE GRANDS ACTEURS

Les négociations en vue de la mise en place d'une zone de libre-échange tripartite entre trois

communautés économiques régionales (CER) - le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) - sont en cours depuis le premier sommet de la zone à Kampala en octobre 2008. Le 25 octobre 2014, à Bujumbura, au Burundi, les ministres des 26 pays membres ont pris la décision de lancer la ZLET¹³. Le projet d'accord doit être signé par les chefs d'État lors d'un sommet prévu en principe en mai 2015, puis ratifié par les 26 États membres pour entrer en vigueur sur la base de la majorité simple.

La ZLET s'étendra sur toute l'Afrique de l'Est, du Cap à la côte de l'Afrique du Nord, créant ainsi la plus grande zone de libre-échange d'Afrique¹⁴. Avec une population totale de 638 millions de personnes et un PIB total de 1 200 milliards de dollars, les incidences

de la ZLET sur le plan économique sont énormes. À l'instar de la plupart des systèmes d'intégration régionale, la logique économique qui la sous-tend est de permettre des économies d'échelle et de gamme, une concurrence accrue, un marché intérieur plus attrayant pour l'investissement (étranger comme intérieur) et davantage de commerce intrarégional. L'accord a également une grande portée symbolique, qui ouvre la voie à la ZLEC et, in fine, une communauté économique africaine à l'échelle du continent.

Pour les petits pays au sein de la ZLET, une des inquiétudes majeures est que leur secteur manufacturier soit éclipsé par ceux de l'Égypte et de l'Afrique du Sud, les pays ayant les marchés intérieurs les plus grands et la productivité la plus élevée¹⁵, et qui représentent près des deux tiers de la valeur ajoutée manufacturière de la zone. Les cinq premiers pays pour ce qui est de la valeur ajoutée manufacturière sont à l'origine de plus de 80 % de la production de l'ensemble du secteur manufacturier de la région. La ZLET renforcerait-elle ce déséquilibre?

Pour répondre à cette question, Mold et Mukwaya (2014) ont analysé les effets de la future ZLET, en

mettant spécifiquement l'accent sur les impacts potentiels sur la géographie industrielle de la région. Les auteurs se sont essentiellement concentrés sur les changements intervenant à l'échelle de la région dans l'industrie textile, les industries de transformation alimentaire et l'industrie manufacturière légère, car ces secteurs sont importants aux premiers stades de l'industrialisation et de la transformation structurelle. Ils estiment que l'élimination des droits de douane entre les membres de la ZLET n'aboutirait qu'à une augmentation de 0,4 % du volume total de la production industrielle de la région.

Des changements plus marqués pourraient cependant se produire dans les différents secteurs. On constate d'importants changements dans la production de produits alimentaires transformés dans 2 des 18 pays/régions faisant l'objet de l'analyse (Zimbabwe et reste de l'Union douanière d'Afrique australe ou SACU) (tableau 5.1). Des augmentations appréciables interviennent dans la production de textile et d'habillement dans six pays (Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique, Tanzanie et Zimbabwe), alors que deux pays/régions seulement connaissent des chutes notables (Namibie et reste de la SACU).

TABLEAU 5.1 : CHANGEMENTS DANS LA PRODUCTION INDUSTRIELLE APRÈS MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA ZLET, CHANGEMENTS EXPRIMÉS EN POURCENTAGE PAR RAPPORT À UNE SITUATION SANS ZLET

	Égypte	Éthiopie	Kenya	Madagascar	Malawi	Mozambique	Tanzanie	Ouganda	Zambie
Produits alimentaires transformés	0.1	-0.76	-1.1	-0.13	0.5	-0.76	-0.6	-0.62	-0.32
Textile et habillement	0.19	-1.57	3.78	0.44	14.43	10.24	34.43	-0.86	-1.55
Industrie manufacturière légère	0.09	-1.94	3.21	-0.14	-3.55	47.86	-1.6	-0.65	-8.19
	Zimbabwe	Botswana	Afrique du Sud	Namibie	Mauritius	Af. centrale du Sud	SCU	Reste EA	Rwanda
Produits alimentaires transformés	3.34	0.31	1.9	2.9	-0.31	-3.15	11.2	-0.13	-1.03
Textile et habillement	3.35	3.23	-0.02	-4.24	1.69	-0.01	-5.39	0.79	0.13
Industrie manufacturière légère	-17.2	1.31	0.06	4.57	6.65	0.03	-4.91	0.3	-0.41

Source : Mold et Mukwaya (2014).

Note : L'Afrique centrale du Sud désigne une région composite comprenant l'Angola et la République démocratique du Congo; SCU désigne le reste de la SACU, et comprend le Lesotho et le Swaziland.

Quatre pays enregistrent des augmentations importantes de la production dans l'industrie manufacturière légère (Kenya, Maurice, Mozambique et Namibie), alors que quatre pays/régions accusent des baisses (Malawi, Zambie et Zimbabwe et reste de la SACU). Dans tous les autres cas, les changements attendus de la production sont relativement limités.

Les résultats de l'analyse semblent dissiper les appréhensions concernant la concentration industrielle. Ni l'Afrique du Sud ni l'Égypte ne semblent être le principal bénéficiaire dans aucun de ces secteurs.

L'analyse sous-estime probablement les avantages nets, parce que les auteurs n'ont fait qu'éliminer les droits de douane dans le commerce intrarégional pour les membres de la ZLET, sans prendre en compte aucun autre obstacle au commerce régional, comme les déficits en matière d'infrastructure et les barrières non tarifaires. Les économies d'échelle au niveau des secteurs ou des entreprises n'ont pas été intégrées à l'analyse non plus.

STIMULER LE COMMERCE INTRA- AFRICAIN ET SA TENEUR EN PRODUITS INDUSTRIELS PAR LE BIAIS DE LA ZLEC

En faisant fond sur les acquis de la ZLET, la ZLEC africaine devrait apporter des avantages considérables. Un marché intégré élargi – de 54 pays et d'environ un milliard de personnes – exempt de droits de douane et de barrières non tarifaires permettrait de réaliser des économies d'échelle et stimulerait le commerce intra-africain. Il est essentiel de s'acheminer vers l'intégration au-delà des communautés économiques régionales ; en effet, bien que les barrières tarifaires au commerce soient actuellement en cours de réduction au sein des CER, des droits importants existent toujours entre elles. En conséquence, la protection globale à l'intérieur de l'Afrique se monte à environ 8,7 %, contre 2,5 % seulement vis-à-vis du reste du monde. Pour les produits strictement industriels, la différence est encore plus nette : 9,0 % contre 2,3 % (Mével et Karingi, 2013).

En d'autres termes, essentiellement grâce aux préférences commerciales, il est en moyenne moins coûteux pour les pays africains d'exporter sur un marché étranger que sur un marché africain. Ainsi, la ZLEC pourrait amener les économies africaines à devenir plus compétitives au plan international, puisque les marchés régionaux sont plus faciles à pénétrer et ont des normes moins restrictives que les marchés étrangers.

L'élimination des barrières tarifaires sur les biens seulement pourrait faire passer la part du commerce formel intra-africain de 10,2 % à 15,5 % en 10 ans (Mével et Karingi, 2012). Le gain pourrait être plus important encore si les commerçants informels étaient mieux intégrés au système structuré, étant donné que les statistiques du commerce intra-africain n'incluent pas le commerce informel transfrontalier (considéré comme important).

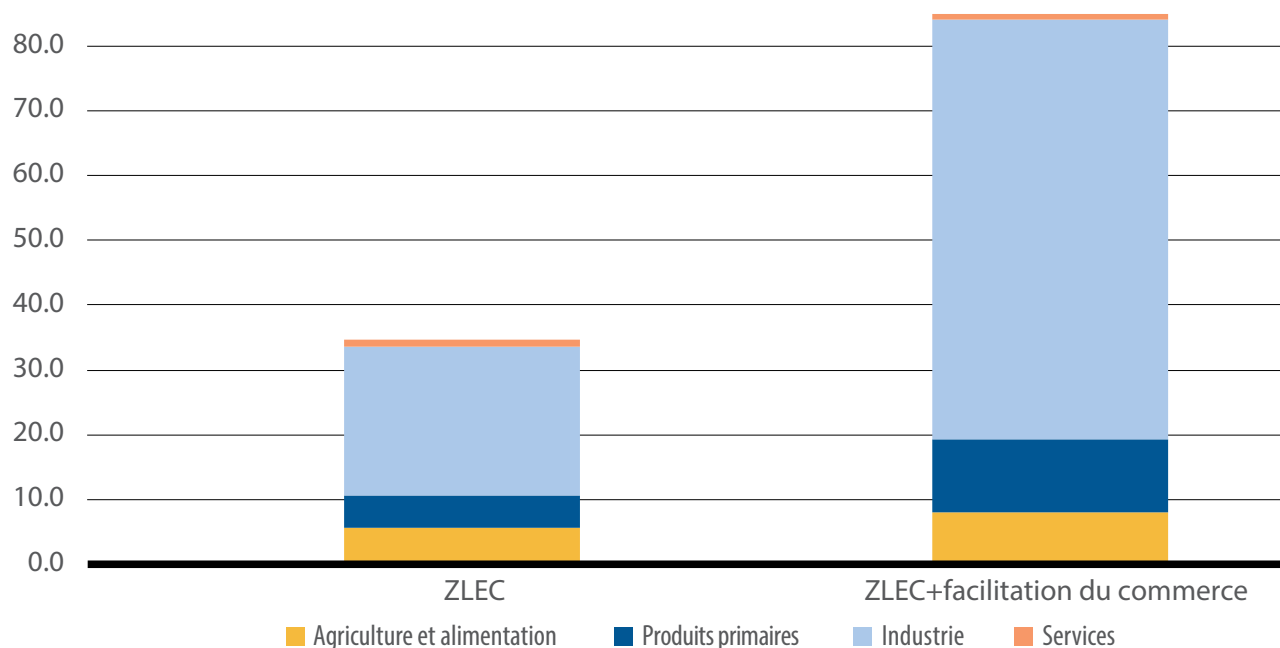
Une bonne part de l'augmentation du commerce serait ressentie dans l'industrie (figure 5.4), ce qui ne surprend pas puisque le commerce intra-africain tend déjà à être plus diversifié et à présenter une teneur industrielle relativement plus élevée que le commerce de l'Afrique avec le reste du monde. Les exportations de l'Afrique vers le monde se composent essentiellement de matières premières et de produits primaires. L'intensification de l'intégration régionale pourrait aussi rendre les pays africains moins tributaires des partenaires extérieurs pour ce qui est de leurs besoins dans le domaine industriel, la plupart des importations du continent en provenance du reste du monde étant des biens manufacturés.

LA ZLEC DOIT S'ACCOMPAGNER DE RÉFORMES COMPLÉMENTAIRES AMBITIEUSES, SURTOUT LA FACILITATION DU COMMERCE

Les réformes visant l'intégration régionale devraient être ambitieuses et non pas traiter les services de façon marginale (chapitre 4). Bien qu'il soit probable que ces réformes soient abordées après celles relatives aux biens, dans une deuxième phase des négociations sur la ZLET, il serait économiquement rentable et plus rapide que de s'y attaquer une seule fois dans une perspective continentale (ZLEC) plutôt que régionale (ZLET). Une fois que les négociations sur les biens ont progressé dans la ZLET, les négociations sur les services pourraient être entreprises directement au niveau continental parallèlement aux négociations sur la ZLEC concernant les biens.

Le succès du processus d'intégration régionale dans la transformation des économies africaines dépendra également dans une large mesure de la réduction des barrières non tarifaires au commerce des biens et services. Harmoniser les règles d'origine entre les communautés économiques régionales est un impératif pour une ZLEC pleinement opérationnelle.

FIGURE 5.4 : ÉVOLUTION DU COMMERCE INTRA-AFRICAIN APRÈS LA MISE EN ŒUVRE DE LA ZLEC SEULEMENT, PAR OPPOSITION À LA MISE EN ŒUVRE DE LA ZLEC ACCOMPAGNÉE DE MESURES DE FACILITATION DU COMMERCE, PAR SECTEUR PRINCIPAL, 2022 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)



Source : Mevel et Karingi (2012).

La facilitation du commerce mérite une attention particulière s'agissant de la stimulation du commerce intra-africain. Si des progrès dans la réduction des coûts liés aux échanges à travers les frontières sont accomplis¹⁶ – parallèlement à l'élimination des barrières tarifaires au commerce des biens en Afrique – la part du commerce intra-africain pourrait plus que doubler d'ici à 2022 (Mevel et Karingi, 1012), et la proportion de produits industriels être dopée (voir figure 5.4). Et au niveau national, toutes les économies africaines enregistreraient des résultats positifs tant dans les exportations que dans le revenu réel. En d'autres termes, les opportunités commerciales créées par les mesures de facilitation du commerce en plus de la ZLEC feraient plus que compenser les quelques coûts résultant des baisses des recettes douanières entraînées par la libéralisation¹⁷.

La facilitation du commerce pourrait même développer le commerce intra-africain et l'industrialisation de l'Afrique davantage que ne le laissent paraître les estimations indiquées plus haut, car elle conduira à un approvisionnement plus rapide et plus avantageux financièrement en biens intermédiaires, permettant la production de marchandises de plus grande valeur (Ofa et Karingi,

2013). Cette facilitation est vitale pour permettre à l'Afrique de réduire les coûts liés à son commerce de biens intermédiaires avec des pays en dehors du continent, mais aussi sur le marché régional largement inexploité (chapitre 4). Les coûts liés au commerce transfrontalier sont souvent plus élevés au sein de l'Afrique qu'entre l'Afrique et le reste du monde (CEA, 1013).

Il ne faudrait pas sous-estimer les coûts financiers des réformes associés à l'intégration régionale, raison supplémentaire pour les pays africains d'envisager une mobilisation accrue des ressources intérieures et d'endiguer les sorties illicites de capitaux (chapitre premier et Mevel et al., 2014).

RENFORCER LE COMMERCE INTRA-INDUSTRIEL ET LES OPPORTUNITÉS POUR PROGRESSER DANS LA CHAÎNE DE VALEUR PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA ZLEC

Les économies africaines sont souvent fragmentées et de petite taille, ce qui suscite parfois des craintes que l'intégration régionale ne bénéficie pas à tous les pays,

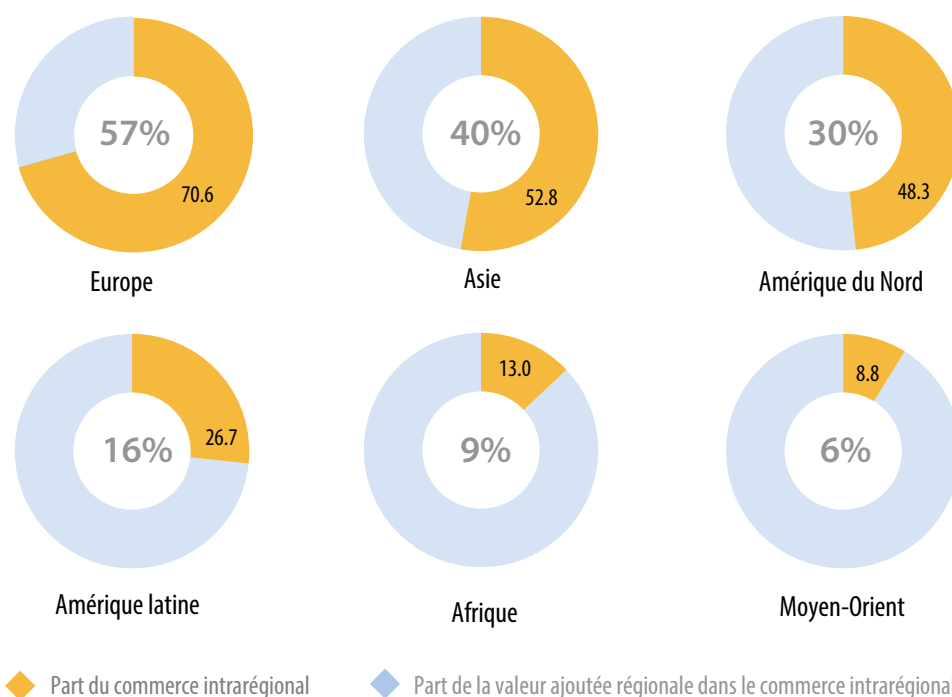
mais cela n'est pas correct, comme il a été démontré plus tôt dans la première sous-section du présent chapitre. La ZLEC peut également créer les conditions requises pour que la capacité de production puisse permettre de pénétrer de nouveaux marchés et de tirer parti des chaînes de valeur régionales. Par ailleurs, un marché intégré pourrait permettre la complémentarité dans la participation des pays aux chaînes de valeur régionales. Certains pays pourraient axer leurs efforts sur un stade de production donné pour lequel ils ont la capacité de production requise, tandis que d'autres cibleraient des stades différents.

'Ofa et al. (2012) ont trouvé une corrélation positive entre la diversification des exportations et le commerce intra-industriel (échanges de produits au sein du même secteur industriel, ces produits étant semblables ou différenciés en terme de qualité/ variété¹⁸ ou parce que se trouvant à des stades de production différents) pour les pays africains. Ils ont également établi une relation positive entre le commerce intra-industriel et la part du secteur manufacturier dans le PIB, laissant entendre que s'acheminer vers une industrialisation plus poussée

peut favoriser le commerce intra-industriel et vice-versa. Ce constat est capital en ce sens qu'il indique que non seulement le commerce peut soutenir l'industrialisation, mais aussi que l'industrialisation peut renforcer le commerce. Ainsi, si les conditions de l'industrialisation grâce au commerce sont établies, un effet multiplicateur devrait entrer en jeu, et le commerce et l'industrialisation se renforcer mutuellement.

Des parts plus élevées de commerce intrarégional vont également de pair avec des parts plus élevées de la valeur ajoutée régionale dans le commerce intrarégional (par opposition à la valeur ajoutée étrangère ou importée de l'extérieur de la région) (figure 5.5). Cette conclusion est vérifiée dans toutes les grandes régions, l'Europe ayant la part la plus grande de commerce intrarégional et la part la plus élevée de valeur ajoutée régionale dans le commerce intrarégional, tandis que l'Afrique et le Moyen-Orient sont sérieusement à la traîne. Comme déjà indiqué (chapitre 4), en 2011, la part du commerce intra-africain était à peine supérieure à 10 %, tandis que la valeur ajoutée locale n'était que de 9,5 %

FIGURE 5.5 : PART DU COMMERCE INTRARÉGIONAL ET PART DE LA VALEUR AJOUTÉE RÉGIONALE DANS LE COMMERCE INTRARÉGIONAL, PAR PRINCIPALE RÉGION, 2011 (EN POURCENTAGE)



Source : Organisation mondiale du commerce, Statistiques du commerce international (2012) et calculs de la Commission économique pour l'Afrique.

environ de la valeur ajoutée totale enregistrée dans le commerce intra-africain. En d'autres termes (voir figure 4.3), la valeur ajoutée dans le commerce intra-africain est pour l'essentiel importée et non locale. Mais la figure 5.5 indique qu'une ZLEC - censée renforcer le commerce intra-africain et diversifier le commerce intérieur de l'Afrique - pourrait améliorer la production de produits à valeur ajoutée provenant du marché régional, ce qui viendrait appuyer les chaînes de valeur régionales.

Comme indiqué auparavant (dans la présente sous-section), un pays pourrait intégrer des chaînes de valeur à un stade déterminé du processus de production et pas nécessairement à plusieurs stades. Dans le contexte d'une intégration régionale poussée, cela est encore plus pertinent, parce que dans un marché élargi, les processus de production des pays peuvent se compléter et pas nécessairement se remplacer. L'intégration régionale n'est pas un jeu à somme nulle. Si un pays bénéficie à un stade de production, d'autres pays pourraient toujours bénéficier en raison de relations interindustrielles verticales, en amont et en aval.

Mais tout comme il est improbable que les seules préférences commerciales en faveur des nations africaines soutiennent l'industrialisation de l'Afrique, l'intégration régionale ne saurait être la seule stratégie commerciale de l'Afrique. Celle-ci doit nouer des liens avec d'autres partenaires en dehors du continent, parce que le marché africain est toujours relativement exigü. Cette stratégie atténuerait les chocs potentiels touchant le continent ou ses plus grands partenaires commerciaux. La crise actuelle en Europe, compte tenu de la part extrêmement élevée du commerce intra-européen (70 %; voir figure 5.7),

illustre le fait qu'une intégration poussée à l'extrême peut conduire à de graves problèmes. Néanmoins, l'ouverture de l'Afrique au reste du monde doit être conçue de manière judicieuse et passer par des stratégies commerciales mûrement pensées.

Tout comme les préférences commerciales, l'intégration régionale ne saurait être la seule stratégie commerciale de l'Afrique.

NÉCESSITÉ DE POLITIQUES COMMERCIALES STRATÉGIQUES À L'ÉCHELLE DE L'AFRIQUE LORS DE L'OUVERTURE AU RESTE DU MONDE

L'Afrique est déjà engagée dans des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux ou en train d'en négocier, accords qui exigent la réciprocité, mais il lui faut préserver de l'espace politique (voir chapitre 3 et le reste du présent chapitre). Cette marge de manœuvre est cruciale pour garantir que ses efforts prioritaires d'industrialisation (tels que ceux déployés dans l'intégration régionale) ne soient pas fragilisés. Mais ce processus nécessite des politiques commerciales bien conçues qui ne découragent ou ne limitent pas les dynamiques commerciales Nord-Sud ou Sud-Sud.

LES STRUCTURES DE PRODUCTION ASYMÉTRIQUES INITIALES DANS LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE DÉBOUCHENT SUR DES GAINS INÉGALEMENT RÉPARTIS

Les accords de partenariat économique (APE) – accords commerciaux réciproques mais asymétriques entre l'UE et 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹⁹ – ont été justifiés par la nécessité de se conformer aux règles de réciprocité et de non-discrimination de l'OMC. Bien que l'UE soit immédiatement censée accorder 100 % d'accès aux marchés en franchise de droits et hors quota à ses homologues des ACP, les pays ACP doivent progressivement ouvrir leurs marchés en franchise de droits pour 75 à 80 % de leurs importations en provenance de l'UE. Une asymétrie similaire est appliquée dans l'accès aux marchés qu'ils s'accordent mutuellement. Bien que la plupart des pays africains bénéficient déjà d'importantes préférences pour leurs exportations sur les marchés de l'UE grâce à l'initiative Tout sauf les armes en faveur des PMA et au Système généralisé de préférences en faveur de la plupart des pays à revenu intermédiaire (quelques secteurs agricoles restant toujours protégés), l'UE se heurte à des barrières tarifaires relativement élevées sur la quasi-totalité de ses exportations à destination de l'Afrique. C'est pourquoi les APE n'amélioreront pas considérablement l'accès de l'Afrique à l'UE, alors

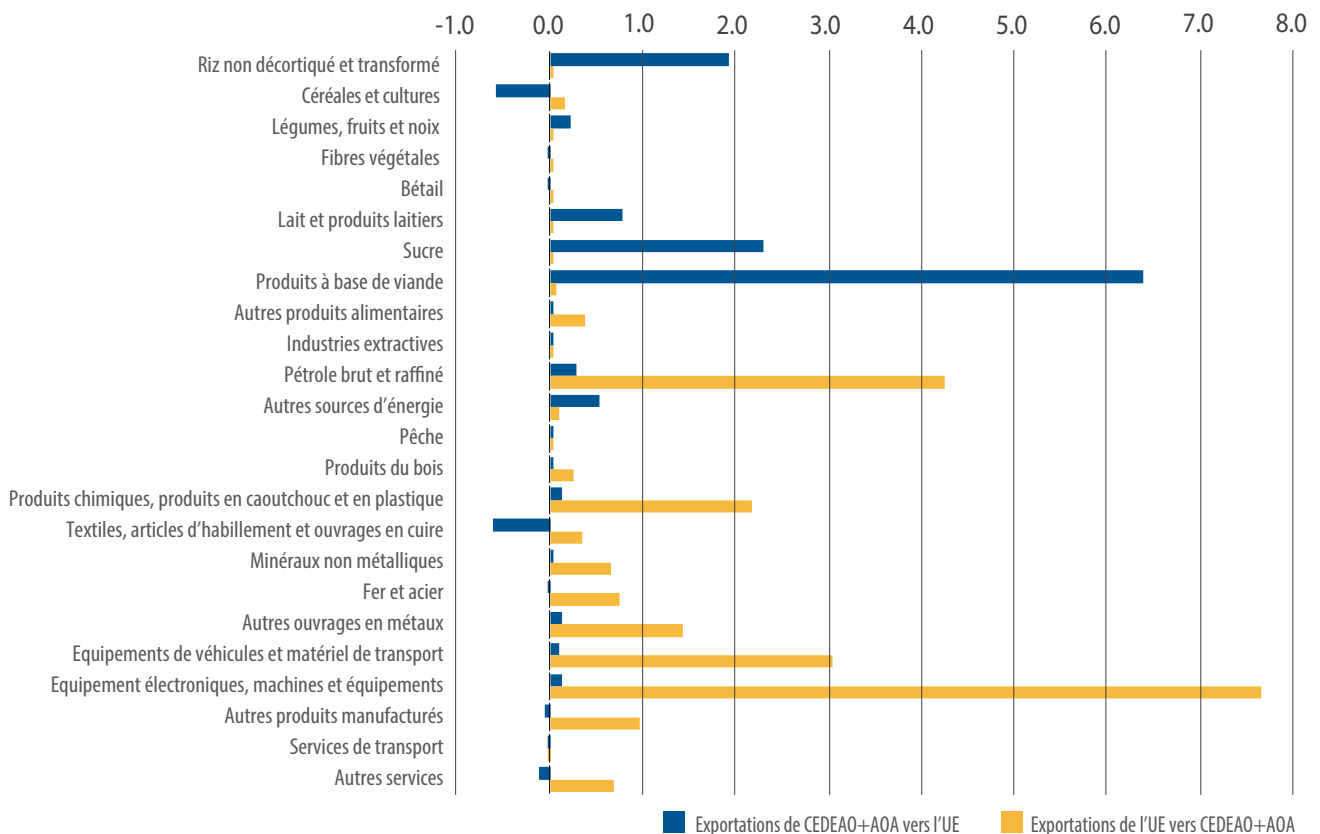
que l'UE verra son accès aux marchés de l'Afrique nettement élargi.

Bien que les pays africains aient considérablement progressé dans la signature des accords²⁰, ces derniers suscitent toujours des préoccupations. Les APE devraient produire des résultats contrastés pour les économies africaines, avec peu d'avantages pour l'industrialisation de l'Afrique, pourtant ils risquent de réduire l'espace politique de l'Afrique.

Une étude de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a examiné les conséquences des APE sur la transformation structurelle de l'Afrique (Mevel et al., à paraître). L'exercice a été entrepris pour deux des cinq groupements régionaux en négociation avec l'UE: la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le groupement Afrique orientale et australe (AOA).

Sans surprise, l'analyse de la CEA indique que les conditions de protection asymétriques initiales aboutiront à des gains commerciaux inégalement répartis entre l'Afrique et l'UE après que les APE sont mis en œuvre. Si les APE génèrent des exportations pour l'Afrique, la plupart concerneront quelques secteurs agricoles (riz, sucre, lait, viande et légumes, fruits et noix), des secteurs pour lesquels les gains pourraient bien être surestimés compte tenu des difficultés éprouvées par les nations africaines à satisfaire aux normes sanitaires et phytosanitaires. Par ailleurs, les APE profiteraient essentiellement à des pays n'appartenant pas à la catégorie des PMA. Certains PMA (tels que l'Éthiopie, le Malawi et la Zambie) accuseront en fait une réduction de leurs exportations à destination de l'UE après la mise en œuvre des APE, en raison de l'érosion des préférences par suite d'une concurrence accrue avec les pays africains à revenu intermédiaire sur le marché de l'UE. De telles conséquences ne vont guère dans le sens de l'industrialisation de l'Afrique. À l'inverse, les APE apporteront des gains plus importants et mieux répartis à l'UE²¹, les exportations à destination de l'Afrique augmentant dans la quasi-totalité des secteurs, en particulier l'industrie (figure 5.6).

FIGURE 5.6 : ÉVOLUTION DU COMMERCE BILATÉRAL ENTRE L'UE ET L'AFRIQUE (CEDEAO +AOA) APRÈS LA MISE EN ŒUVRE DES APE, PAR SECTEUR, 2040 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)



Source : Mevel et al. (à paraître).

L'augmentation des exportations de l'Afrique à destination de l'UE se ferait également au détriment du commerce intra-africain, qui chuterait de 3 milliards de dollars en 2040, suite à une mise en œuvre pleine et entière des APE entre la CEDEAO et l'UE et entre l'AOA et l'UE. Par ailleurs, les recettes douanières pour les gouvernements africains seraient considérablement réduites à la suite de la réforme, ce qui limiterait les gains de revenus réels pour les pays africains.

En mars 2014, le Conseil des affaires étrangères de l'UE, conscient de certains des coûts qu'impliquent les APE (en particulier pour les PMA), s'est engagé à fournir un dédommagement financier aux pays africains, à décaisser entre 2015 et 2020 au titre du Programme de l'Accord de partenariat économique pour le développement. Néanmoins, cette assistance ne suffira pas pour compenser les effets négatifs des APE sur le commerce intra-africain.

L'AFRIQUE DOIT STRATÉGIQUEMENT FIXER SES STRUCTURES DE TARIF EXTÉRIEUR COMMUN (TEC) AFIN D'ÉVITER DE SAPER SON PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONALE ET L'INDUSTRIALISATION DU CONTINENT

Le Traité d'Abuja²² de 1991 dispose que les communautés économiques africaines doivent devenir des unions douanières et se fusionner dans une union douanière panafricaine une fois la ZLEC mise en œuvre. C'est pourquoi les pays africains devaient se coordonner pour garantir une variabilité limitée d'une structure de tarif extérieur commun à l'autre (encadré 5.4), en évitant les distorsions tarifaires entre les groupements régionaux qu'il serait difficile d'éliminer à mesure que s'intensifie l'intégration.

À cette fin, la ZLEC harmoniserait la protection au sein de l'Afrique et la maintiendrait à un niveau inférieur

à celui de la protection que le continent imposerait à l'UE après la mise en œuvre des APE. La CEA (2012) démontre que l'adoption d'une structure unique de TEC pour tout le continent pourrait non seulement préserver les gains engrangés dans le commerce intra-africain grâce à la réforme de la ZLEC, mais aussi développer le commerce international de l'Afrique, en particulier si les droits de douane africains sur les biens intermédiaires importés sont réduits, grâce à des importations meilleur marché d'intrants pour la production. Cela renforcerait la compétitivité de l'Afrique, en créant des possibilités d'exportation et des gains en dehors du continent. En bref, les blocs commerciaux africains devraient harmoniser leurs structures de tarif extérieur commun.

Les structures de TEC devraient être conçues de façon à favoriser les importations de produits meilleur marché essentiels dans l'apport de valeur ajoutée à la production et aux exportations, l'objectif ultime étant d'exploiter de meilleures opportunités commerciales et de progresser dans les chaînes de valeur. La protection de quelques industries clefs face à la concurrence internationale (même si cela ne devait être que temporaire) pourrait également contribuer à déterminer la politique du commerce extérieur de l'Afrique (voir encadré 3.2 et argument en faveur des industries naissantes).

DANS QUELLE MESURE LA MARGE DE MANŒUVRE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE EST-ELLE LIMITÉE PAR LES ACCORDS COMMERCIAUX?

La question de la réduction de la marge de manœuvre a été examinée au chapitre 3. Le principal sujet de préoccupation pour l'Afrique a trait aux accords commerciaux régionaux, qui pourraient limiter davantage les options pour l'industrialisation, parce qu'en vertu des règles de l'OMC, la réduction de l'espace politique des économies africaines a jusqu'ici été relativement insignifiante étant donné le traitement plus favorable accordé aux PMA, soit près des deux tiers des économies africaines. Il est clair que devenir membre de l'OMC restreint automatiquement l'espace politique dans une certaine mesure, parce que cela exige de prendre des engagements sur des taux maximums de droits consolidés et des réductions tarifaires futures. Cependant, les propositions avancées pour l'accès aux marchés des produits agricoles aussi bien que non agricoles ne supposent aucune réduction tarifaire à laquelle procéderaient les PMA dans un proche avenir.

Si un accord sur l'accès aux marchés des produits agricoles et non agricoles était obtenu, les pays à revenu intermédiaire seraient tenus de réduire leurs droits, mais moins que les pays développés. Pourtant,

ENCADRÉ 5.4 : DÉFIS ATTENDUS DANS L'HARMONISATION DES STRUCTURES DE TEC EN AFRIQUE : EXEMPLES DE LA SACU ET DE LA CEDEAO

En tant que membre de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), le Botswana peut commercer en franchise de droits et hors quota au sein de l'Union, bien que celle-ci accorde une certaine souplesse à ses membres. C'est ainsi que ce pays est autorisé à protéger ses industries naissantes et ses industries essentielles (farine, lait et légumes saisonniers), et à utiliser les restrictions temporaires aux importations pour les produits agricoles en cas d'excédents considérables. Mais la structure de TEC, imposée par tous les membres de la SACU sur leurs importations en provenance de partenaires extérieurs à l'Union, a été fixée principalement par l'Afrique du Sud et ne prend pas bien en compte les secteurs d'exportation stratégiques du Botswana tels que le bœuf ou les textiles.

Bien qu'il soit difficile d'élaborer des structures de TEC qui donnent entière satisfaction à tous les membres, il est essentiel de fixer des règles communes au-delà des CER, autrement les règles peuvent devenir plus complexes à mesure que s'intensifie l'intégration régionale. À titre d'exemple, les cinq membres de la SACU de concert avec l'Angola et le Mozambique négocient un APE avec l'UE au titre du groupe de négociation de la « SADC », qui ne correspond pas à la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), comprenant 15 États membres engagés eux-mêmes dans des APE avec l'UE au titre de quatre groupes de négociation différents - « SADC », Afrique centrale, AOA et CAE. La SADC fait également partie de l'entité tripartite COMESA-CAE-SADC et des unions douanières sont mises en place ou attendues pour chacune des trois CER, situation confuse à laquelle il faut mettre fin dès maintenant.

En ce qui concerne la région de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO a considérablement progressé puisque son TEC a été lancé en janvier 2015, avec cinq bandes tarifaires²³. En conséquence, le TEC de la CEDEAO impose une moyenne de 9,0 % de protection aux importations en provenance des partenaires extérieurs (voir Mevel et al., à paraître).

la marge de manœuvre tendrait à se restreindre davantage pour les biens industriels que pour les produits agricoles, étant donné que les droits consolidés dans l'industrie tendent à être plus bas (chapitre 3).

De même, les subventions aux exportations et les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux plutôt qu'à des produits importés sont interdites en vertu des règles de l'OMC, tout en étant autorisées pour les PMA et les pays à faible revenu (moins de 1 000 dollars par habitant). Mais les effets sur l'espace politique et sur l'industrialisation de l'Afrique suite de l'adoption de mesures d'investissement liées au commerce et des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce au sein de l'OMC sont plus incertains.

La perte potentielle de marge de manœuvre eu égard aux APE concerne deux domaines. Premièrement, alors que l'OMC n'interdit pas expressément les taxes à l'exportation, ces dernières doivent être restreintes ou contrôlées au titre des APE. Elles ne peuvent être augmentées et leur utilisation fait l'objet d'examen fréquents. Mais les conditions varient en raison des négociations bilatérales entre l'UE et chacun des cinq groupes de négociation pour l'Afrique. Les taxes à l'exportation peuvent être tolérées dans des circonstances particulières (telles que la protection des industries naissantes, la protection de l'environnement, le maintien de la stabilité monétaire), mais seulement pour un temps limité et sur un nombre restreint de produits. Les intérêts particuliers des pays africains pour les taxes à l'exportation ont trait au fait qu'ils rapportent des recettes publiques et à la réduction du prix des biens intermédiaires pour les secteurs manufacturiers locaux (Bouët et Laborde, 2010).

Deuxièmement, une clause de la NPF est incluse dans les APE. Cela signifie que toute concession tarifaire accordée par les pays africains aux partenaires développés ou aux grands partenaires en développement (c'est-à-dire dont le commerce représente au moins 1 % du commerce mondial dans l'année précédant la signature d'un APE)²⁴ doit être étendue à l'UE. La liberté des pays africains dans la politique commerciale est par conséquent réduite par rapport à ce qu'impose la clause de la NPF figurant dans le droit de l'OMC. C'est ainsi que les pays africains seraient autorisés à offrir un traitement préférentiel à la Chine ou à l'Inde en vertu du droit de l'OMC, grâce à la clause d'habilitation qui permet des accords commerciaux préférentiels entre les pays

en développement. Cependant, la clause de la NPF dans l'APE obligerait les pays africains à étendre à l'UE le traitement préférentiel offert à la Chine ou à l'Inde, ce qui peut dissuader certains partenaires en développement de traiter avec les pays africains.

Mais la clause de la NPF n'est pas automatique et il a été convenu pour les pays qui avaient déjà signé ou s'engageaient à signer un APE, qu'un comité conjoint des APE évaluerait les préférences en question avant de prendre toute décision. Par ailleurs, il semble très improbable - bien que pas impossible - que les pays africains accordent des préférences à une tierce partie pour un produit figurant sur la liste d'exclusion de l'APE.

L'espace politique offerte concernant la coopération Sud-Sud et la « triangulation » Sud-Sud (lorsqu'un projet de coopération entre deux ou plusieurs pays en développement est financé par un pays développé) est souvent moins restreinte que dans les rapports Nord-Sud. La CNUCED a signalé que les partenariats entre les économies en développement reposent souvent sur le principe de la « non-ingérence dans les affaires intérieures des pays partenaires » (CNUCED, 2010). Dans le cas de l'aide, aucune conditionnalité n'est en général liée au décaissement de l'aide entre deux pays en développement, par opposition à l'aide fournie par les pays développés aux pays en développement.

La Chine et l'Inde fournissent souvent de l'aide aux pays africains en échange de l'accès aux ressources naturelles, et la portée des projets africains financés par des investisseurs chinois est très différente de celle de ceux financés par les partenaires traditionnels. La Chine investit massivement dans les grands projets d'infrastructure et consent à financer certains projets qui ne paraissent pas économiquement viables et que les partenaires traditionnels ne sont pas disposés à financer. Un exemple est un projet d'oléoduc entre le Cameroun et le Tchad, prévu pour une petite raffinerie et appuyé par la Banque mondiale mais jamais achevé. Mais en 2009 la China National Petroleum Corporation a conclu une coentreprise 60/40 avec l'entreprise d'État tchadienne, Société des hydrocarbures du Tchad, pour le financement de ce qui est devenu la première raffinerie du Tchad (Poon, 2013). De telles pratiques se sont multipliées, et à la fin de 2009 une proportion atteignant 45,7 % de l'aide extérieure chinoise totale est allée à la seule Afrique. Pour beaucoup de gens, cette pratique est problématique, mais elle permet de fournir des montants énormes d'aide pour financer des projets

essentiels au commerce et à l'industrialisation, tels que les routes, les chemins de fer, l'approvisionnement en eau, la production d'énergie électrique, les hôpitaux et les écoles, tout en préservant la marge de manœuvre politique de l'Afrique.

Le fait que des options moins restreintes sont davantage disponibles dans la coopération Sud-Sud que dans les rapports Nord-Sud rend les partenaires des pays en développement (en particulier la Chine et l'Inde) très attractifs pour l'Afrique. Mais les avantages que retirera l'Afrique de l'ouverture de son marché aux partenaires tant du Sud que du Nord seront, en principe, encore plus importants si les réformes commerciales sont progressives et bien ordonnées.

La Chine et l'Inde fournissent souvent de l'aide aux pays africains en échange de l'accès aux ressources naturelles.

IMPORTANCE D'UN « ÉCHELONNEMENT JUDICIEUX » DES ACCORDS COMMERCIAUX

L'AFRIQUE RISQUE DE FAIRE LES FRAIS DES ACCORDS COMMERCIAUX MÉGARÉGIONAUX...

Les accords commerciaux régionaux - tolérés jusqu'ici par l'OMC - deviennent de plus en plus complexes²⁵ et des doutes subsistent concernant leur capacité à maximiser les gains dans l'accès aux marchés²⁶. Les négociations actuelles sur de nouveaux accords commerciaux mégarégionaux pourraient contribuer à renverser cette tendance à la prolifération des accords commerciaux régionaux, mais l'Afrique ne peut se permettre de rester sur la touche, et la ZLEC pourrait lui être d'une importance capitale à cet égard.

Une étude de la CEA (à paraître) examine les conséquences pour l'Afrique des principaux accords commerciaux mégarégionaux, avec les cas du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI)²⁷, du Partenariat transpacifique (PTP)²⁸ et du Partenariat économique global régional (RCEP)²⁹.

L'analyse démontre la stimulation du commerce pour les membres des accords commerciaux mégarégionaux suite à la quasi-élimination des droits

de douane sur les biens au sein de ces trois accords. La valeur totale des exportations de l'ensemble des pays qui sont parties à ces accords pourrait progresser d'un milliard de milliards de dollars d'ici à 2020, après la mise en œuvre des réformes concernant lesdits accords. Les exportations de l'Afrique, quant à elles, chuteraient de 2,7 milliards de dollars en raison de la concurrence féroce et d'une certaine érosion des préférences sur les marchés couverts par les accords commerciaux mégarégionaux. Bien que l'effet du détournement d'échanges commerciaux semble insignifiant, l'Afrique verrait ses exportations chuter dans les principaux secteurs, en particulier l'industrie. Par destination, les plus grands effets du détournement d'échanges pour l'Afrique viendraient du côté des partenaires du Partenariat économique global régional, notamment la Chine, étant donné que l'intégration dans ce groupe signifierait des réductions plus importantes des droits (compte tenu des taux de protection actuels élevés) et des gains commerciaux plus importants (figure 5.7). Et puisque les accords commerciaux mégarégionaux sont censés aller au-delà du commerce des biens pour toucher aux services et à l'investissement, ces effets négatifs attendus pour l'Afrique pourraient encore être plus grands.

... À MOINS QU'ELLE NE LANCE LA ZLEC

Si l'Afrique produisait son propre accord commercial mégarégional - ZLEC - parallèlement aux autres accords commerciaux mégarégionaux, les résultats pour elle changeraient de façon spectaculaire (figure 5.7). Au lieu d'une chute de 2,7 milliards de dollars sans la ZLEC, l'entrée en scène de cette dernière pourrait accroître les exportations de l'Afrique de près de 40 milliards de dollars (4,6 %), ce qui s'expliquerait par une accélération du commerce intra-africain, avec plus des deux tiers d'augmentation dans des produits industriels.

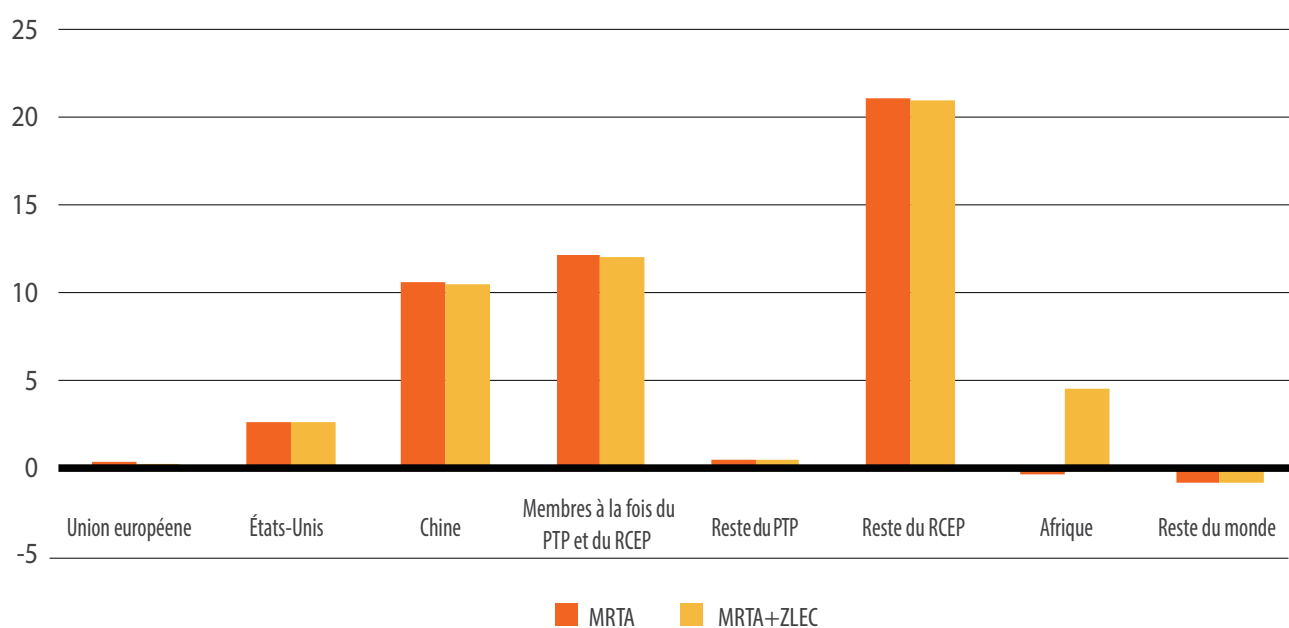
LA ZLEC DOIT S'ACCOMPAGNER DE RÉFORMES AUDACIEUSES

Si la ZLEC était lancée avant la mise en œuvre pleine et entière des APE, les effets de ces derniers sur le commerce bilatéral entre l'Afrique et l'UE ne différeraient pas beaucoup de ceux constatés dans la section précédente, et le commerce entre l'Afrique et l'UE dans les deux sens serait stimulé (Mével et al. à

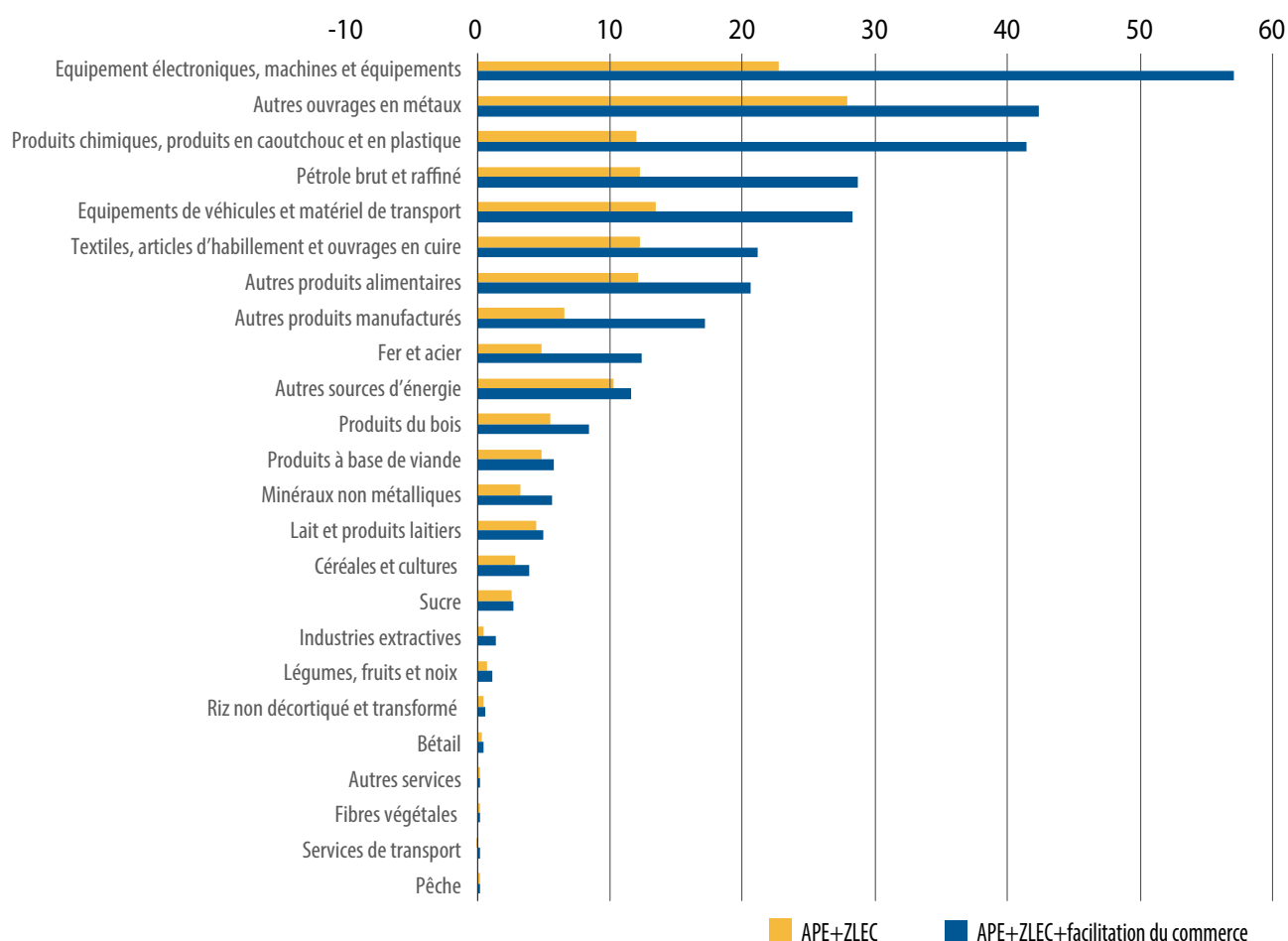
paraître). La ZLEC ferait plus que compenser les impacts négatifs probables des APE sur le commerce intra-africain, et ce d'autant plus lorsque les réformes visant à faciliter le commerce seront adoptées (figure 5.8)³⁰. Les principaux gagnants dans le commerce intra-africain seraient l'électronique et les machines et équipements, les métaux, les produits chimiques, les véhicules automobiles et le matériel de transport, les textiles, l'habillement et l'industrie du cuir. Il serait difficile de mieux défendre la cause de facilitation du commerce, tant elle donne une impulsion extraordinaire à l'industrialisation de l'Afrique.

De ce fait, la question centrale est de faire de l'intégration régionale accompagnée de facilitation du commerce une priorité absolue, en utilisant la période de transition prévue dans les APE (encadré 5.5) pour renforcer d'abord l'intégration de l'Afrique. Dans ce contexte, les États membres africains et les CER devraient redoubler d'efforts pour mettre en œuvre de manière efficace le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain (CUA et CEA, 2012). Le Plan d'action définit sept domaines thématiques prioritaires pour intensifier le

FIGURE 5.7 : ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS - ACCORDS COMMERCIAUX MÉGARÉGIONAUX (MRTA) SEULEMENT, PAR OPPOSITION À ACCORDS COMMERCIAUX MÉGARÉGIONAUX PLUS ZLEC, PAR GRANDE RÉGION, 2020 (EN POURCENTAGE)



Source : Commission économique pour l'Afrique (à paraître).

FIGURE 5.8 : GAIN DANS LE COMMERCE INTRA-AFRICAIN - APE AVEC ZLEC, AVEC ET SANS FACILITATION DU COMMERCE, PAR SECTEUR, 2040 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)

Source : Mevel et al. (à paraître).

commerce intra-africain : la politique commerciale, la facilitation du commerce, la capacité de production, les infrastructures liées au commerce, le financement du commerce, l'information commerciale et l'intégration des marchés des facteurs de production.

Comme démontré à la section précédente, la facilitation du commerce stimule de toute évidence le commerce intra-africain et soutient le processus d'industrialisation. Mettre en place la capacité de production nécessaire, moderniser les infrastructures du commerce et mobiliser les ressources financières sont des étapes toutes également essentielles avant l'ouverture progressive du marché africain et

ces étapes devraient reposer sur des partenariats internationaux mutuellement bénéfiques entre l'Afrique et le reste du monde. Il sera également capital pour l'Afrique de créer un environnement social et politique dans lequel la paix et la sécurité triomphent.

ENCADRÉ 5.5 : L'AFRIQUE DOIT TIRER PARTI DE LA PÉRIODE DE TRANSITION PRÉVUE DANS LES APE POUR ACCÉLÉRER L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Si l'UE doit accorder un accès de 100 % en franchise de droits et hors quota aux pays africains sur son marché après la signature des APE, les pays africains sont tenus d'éliminer progressivement, sur une période de 15 à 20 ans, 75 à 80 % des droits qu'ils imposent à leurs importations en provenance de l'UE.

Le calendrier de libéralisation et son intensité peuvent varier d'une région africaine à une autre en fonction des négociations qui se déroulent avec l'UE au niveau régional. C'est ainsi que les pays de la CEDEAO et l'UE ont convenus du programme suivant de libéralisation des droits, tendant à éliminer pas moins de 75 % des lignes tarifaires imposées par la CEDEAO sur ses importations en provenance de l'UE.

ENCADRÉ 5.5 TABLEAU 1 : CALENDRIER DE LIBÉRALISATION DES DROITS DE LA CEDEAO AU TITRE DE SON APE AVEC L'UE

Groupe	Catégorie de produit	TEC (%)	Taux appliqué (%) en				
			2015	2020	2025	2030	2035
A	1	0	0	0	0	0	0
A	2	5	5	0	0	0	0
B	1	0	0	0	0	0	0
B	2	5	5	5	0	0	0
B	3	10	10	10	5	0	0
C	2	5	5	5	0	0	0
C	3	10	10	10	5	0	0
C	4	20	20	20	10	5	0
D	1	0	0	0	0	0	0
D	3	10	10	10	10	10	10
D	4	20	20	20	20	20	20
D	5	35	35	35	35	35	35

Source : Rapport de la réunion des hauts fonctionnaires de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire ouest-africain tenue à Dakar (Sénégal), le 24 janvier 2014.

Note: Les catégories de produits se définissent comme suit : 1 désigne les (« biens collectifs essentiels, y compris les médicaments essentiels »), 2 (les « biens de première nécessité, matières premières et intrants spécifiques »), 3 (les « intrants et biens intermédiaires »), 4 (les « biens de consommation finale ») et 5 (les « biens spécifiques pour le développement économique »).

Ainsi, les lignes tarifaires définies dans le système harmonisé de classification des produits à six chiffres ont été placées sous certaines catégories et certains groupes qui dictent le rythme de la libéralisation tarifaire que les pays de la CEDEAO doivent entreprendre par rapport à l'UE. Les biens de la catégorie 5 (« biens spécifiques pour le développement économique ») bénéficient d'un niveau de protection de 35 % au titre du TEC de la CEDEAO, qui ne sera pas réduit après la ratification des APE puisqu'ils peuvent être considérés comme extra sensibles par la région. De même, les biens classifiés sous la catégorie 3 (« intrants et biens intermédiaires ») qui ont été placés dans le groupe C (ayant une sensibilité moyenne à élevée) se voient imposer un droit de 10 % dans le TEC de la CEDEAO. Ce droit ne changera pas avant 2025, date à laquelle il sera réduit de moitié, puis éliminé cinq ans plus tard.

Par conséquent, les effets de la réforme des APE - en ce qui concerne l'accès préférentiel accordé par l'Afrique à l'UE - ne se feront pas pleinement sentir avant 15 à 20 ans au moins après la ratification des accords (d'ici à 2035 dans le cas de la CEDEAO). Néanmoins, l'UE commencera à bénéficier d'un accès préférentiel progressif aux marchés africains peu après la ratification des APE. Ainsi, il ne serait pas judicieux pour les pays africains d'attendre presque jusqu'à la fin de la période de transition pour intensifier leurs efforts en matière d'intégration. Plus tôt le processus d'intégration de l'Afrique s'intensifie et plus vite la ZLEC est lancée, plus importants seront les avantages des réformes au titre de l'intégration.

CONCLUSIONS

Les accords commerciaux régionaux sont des initiatives « importantes pour le système commercial multilatéral mais elles ne sauraient le remplacer » car il y a des « problèmes mondiaux qui exigent des solutions mondiales³¹ ». Les questions liées à la facilitation du commerce, à la réglementation des services financiers ou des télécommunications et aux subventions à l'agriculture et à la pêche peuvent être plus faciles à traiter dans un cadre multilatéral doté d'un mécanisme opérationnel de règlement des différends (tel que celui de l'OMC). L'OMC est un cadre précieux pour les négociations commerciales multilatérales. Par ailleurs, les possibilités commerciales sont plus grandes en dehors de marchés régionaux fragmentés et relativement exigus.

Cependant, le bon échelonnement des réformes de la politique commerciale importe considérablement et le régionalisme peut vraiment favoriser ces réformes dans les pays africains. Mais toutes les formes de régionalisme n'ont pas les mêmes incidences.

Les régimes préférentiels (tels que l'AGOA) peuvent sans conteste soutenir le commerce africain, notamment dans les secteurs manufacturiers, si les strictes règles d'origine sont assouplies pour s'adapter à la capacité de production limitée des économies africaines. Pourtant, compte tenu de leur imprévisibilité, les préférences commerciales à elles seules ne semblent pas suffire pour mettre en place les chaînes de valeur régionales requises pour soutenir l'industrialisation de l'Afrique.

De même, l'ouverture du marché africain par des accords de réciprocité peut apporter des avantages à de nombreux pays du continent. Mais l'impact de ces accords sur l'industrialisation de l'Afrique dépend dans une grande mesure des conditions de protection initiales. Les accords commerciaux conclus avec des partenaires traditionnels qui supposent une forte asymétrie dans les structures de protection - en grande partie en raison de préférences commerciales préexistantes - peuvent déboucher sur des gains très inégaux. À titre d'exemple, les APE conclus entre la plupart des pays africains et l'UE (à l'exclusion de l'Afrique du Nord) pourraient rapporter des avantages importants à quelques pays africains - en particulier

ceux qui ont initialement reçu moins de préférences, mais pour peu de secteurs non industriels, secteurs qui se heurtent d'habitude à des mesures sanitaires et phytosanitaires contraignantes, qui limitent les possibilités qu'ils ont d'exporter. C'est pourquoi les APE doivent contenir des explications plus claires au sujet des instruments sanitaires ou phytosanitaires afin que les pays africains soient davantage aidés à satisfaire aux exigences de l'UE.

Dans de telles conditions, l'Afrique devrait déterminer ses structures de protection externe (telles que facilitant les importations de biens intermédiaires à utiliser dans la fabrication de produits industriels) avec les partenaires africains comme non africains. Cette mesure est capitale pour rendre plus systématiques les avantages de l'industrialisation résultant des accords bilatéraux et garantir que les efforts en matière d'intégration régionale et d'industrialisation ne seront pas vidés de leur substance.

Les négociations commerciales multilatérales ne semble pas devoir menacer sérieusement l'espace politique des économies africaines. Néanmoins, le fait que davantage d'options non restreintes soient disponibles dans les rapports Sud-Sud que dans les partenariats Nord-Sud indique que les pays africains ont plus intérêt à renforcer les liens commerciaux avec les partenaires en développement. Cependant, le marché de l'Afrique devrait s'ouvrir progressivement, et l'idéal serait d'accélérer l'ouverture seulement lorsque l'intégration régionale se sera nettement approfondie sur le continent.

Le commerce intra-africain et sa teneur en produits industriels peuvent être rapidement dopés grâce à la ZLEC, l'accord commercial mégarégional propre à l'Afrique, en éliminant l'ensemble des barrières tarifaires au commerce des biens toujours en vigueur sur le continent et en s'attaquant à celles qui ont trait au commerce des services.

Cependant, si l'on veut amplifier les avantages du commerce et engendrer des gains commerciaux mieux répartis en Afrique, il est nécessaire de se montrer audacieux et ambitieux. À titre d'exemple, la réduction des barrières non tarifaires, en particulier celle des coûts relatifs au commerce

transfrontalier par des réformes radicales visant à faciliter le commerce, est capitale pour garantir l'industrialisation de l'Afrique. Un marché africain plus intégré peut stimuler la capacité de production de manière à mettre en place des chaînes de valeur régionales et peut contribuer à la diversification. L'harmonisation des règles d'origine sur le continent, et éventuellement au-delà, sera également déterminante pour réduire les obstacles au commerce et ceux entravant la progression dans les chaînes de valeur. Ainsi, les États membres africains, individuellement et par le biais des CER, devraient procéder aux changements d'orientation nécessaires pour concrétiser le programme relatif au commerce intra-africain et mobiliser les ressources intérieures indispensables.

La ZLEC ne devrait pas être perçue comme un objectif ultime en soi, mais plutôt comme une étape vers une union douanière africaine renforcée par des tarifs extérieurs communs harmonisés, union qui devrait élargir le commerce avec des partenaires extérieurs au continent. Il faut pour ce faire que les engagements politiques soient implémentés rapidement.

L'ouverture du marché africain par des accords de réciprocité peut apporter des avantages à de nombreux pays du continent, mais l'impact de ces accords sur l'industrialisation de l'Afrique dépend dans une grande mesure des conditions de protection initiales.

BIBLIOGRAPHIE

- Bouët, A. et D. Laborde Debucquet (2010). Economics of Export Taxation in a Context of Food Crisis: A Theoretical and CGE Approach Contribution. Discussion Paper n° 00994. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Bouët, A., S. Mevel et D. Orden (2006). Two Opportunities to Deliver on the Doha Development Pledge. Research Brief n° 6. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Carrère, C. et J. de Melo (2011). The Doha Round and Market Access for LDCs: Scenarios for the EU and US Markets. Série Études et documents, E 2009. 11. Clermont-Ferrand : Centre d'études et de recherches sur le développement international. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cerdi.org/uploads/ed/2009/2009.11.pdf> (consultée le 15 janvier 2015).
- Commission de l'Union africaine (2012). Déclaration sur l'intensification du commerce intra-africain et la création d'une zone continentale de libre-échange. Assembly/AU/Decl.1(XVIII), 29 et 30 janvier, Addis-Abeba.
- Commission de l'Union africaine et Commission économique pour l'Afrique (2012). Intensification du commerce intra-africain: Questions liées au commerce intra-africain, Plan d'action proposé pour l'intensification du commerce intra-africain, cadre pour l'accélération de la mise en place d'une Zone de libre-échange continentale. 23–30 janvier, Addis-Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique (2012). État de l'intégration régionale en Afrique V: Vers une zone de libre-échange continentale africaine. Addis-Abeba.
- ____ (2013). Facilitation des échanges dans une perspective africaine. Addis-Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique (à paraître). Mega-regional Trade Agreements and Their Implications for African Countries. Addis-Abeba.
- Commission économique pour l'Afrique et Brookings (2013). La loi sur la croissance et les possibilités de l'Afrique : Une analyse empirique des possibilités pour l'après-2015. Addis-Abeba et Washington, D.C.
- Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine (2014). Ce qui va être différent avec AGOA 2.0 : Aperçu de la position africaine sur le processus d'examen de l'AGOA. Livre blanc. Addis-Abeba : Commission économique pour l'Afrique.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2010). Rapport sur le développement économique en Afrique 2010 - La coopération Sud-Sud: L'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement. Disponible à l'adresse suivante : http://unctad.org/en/Docs/aldcafrica2010_fr.pdf (consultée le 15 janvier 2015).
- Edwards, L., et R.Z. Lawrence (2010). AGOA Rules: The Intended and Unintended Consequences of Special Fabric Provisions. NBER Working Paper n° 16623. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Elliot, K.A. (2010). Changing Rules of Origin to Improve Market Access for Least Developed Countries. CDG Notes. Washington, D.C. : Center for Global Development. Disponible à l'adresse suivante : http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424480_file_Elliott_ROOS.pdf (consultée le 15 janvier 2015).
- Fukunishi, T. (2013). Political Crisis and Suspension of Duty-free Access in Madagascar: Assessment of Impacts on the Garment Industry. IDE Discussion Paper n° 422. Chiba (Japon): Institute of Developing Economies.
- Kommerskollegium (2012). The Impact of Rules of Origin on Trade: a Comparison of the EU's and the US's Rules for the Textile and Clothing Sector. Stockholm: Kommerskollegium, National Board of Trade (Suède). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2012/skriftserien/report-the-impact-of-rules-of-orig-in-on-trade.pdf> (consultée le 15 janvier 2015).
- Mevel, S. et S. Karingi (2012). Deepening regional integration in Africa: A computable general equilibrium assessment of the establishment of a continental free trade area followed by a continental customs union. Document sélectionné aux fins de présentation à la septième Conférence économique africaine, Kigali (Rwanda), 30 octobre-2 novembre 2012.
- ____ (2013). Towards a continental free trade area in Africa: A CGE modelling assessment with a focus on agriculture. Dans *Shared Harvests: Agriculture, Trade and Employment*, David Cheong, Marion Jansen et Ralf Peters, éd., p.281–324. Genève: Organisation internationale du Travail et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- Mevel, S., S.V. 'Ofa et S. Karingi (2014). Quantifying illicit financial flows through trade mis-pricing and assessing their incidence on African economies. Dans *Regional Integration and Policy Challenges in Africa*, Adam Elhiraika, Allan Mukungu et Wanjiku Nyoike, éd., p.220-232. Londres: Palgrave MacMillan.
- Mevel, S., G. Valensisi et S. Karingi (à paraître). The EPAs and Africa's Integration and Transformation Agenda: The Cases of West Africa and ESA Regions. Addis-Abeba: Commission économique pour l'Afrique.
- Mold, A. et R. Mukwaya (2014). Effects of the COMESA-SADC-EAC FTA on the East African Region: Towards a new economic geography. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/6757.pdf> (consultée le 15 janvier 2015).
- Odari, H. (2013). Duty-free and quota-free market access for LDCs: State of play and Bali outcome. Document de travail de la réunion du groupe d'experts de la CNUCED pour les pays les moins avancés en vue de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Bali (Indonésie). Disponible à l'adresse suivante: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/aldc2013_wtoBali_Odari2_en.pdf (consultée le 3 février 2015).

- 'Ofa, S.V., M. Spence, S. Mevel et S. Karingi (2012). Export diversification and intra-industry trade in Africa. Document sélectionné aux fins de la Conférence économique africaine 2012, Kigali, 30 octobre - 2 novembre. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/Export%20Diversification%20and%20Intra-Industry%20Trade%20in%20Africa.pdf> (consultée le 15 janvier 2015).
- 'Ofa, S.V et S. Karingi (2013). Trade in intermediate inputs and trade facilitation in Africa's regional integration. Document sélectionné aux fins de la Conférence économique africaine 2013, Johannesburg, 28–30 octobre. Disponible à l'adresse suivante : http://www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Trade_in_Intermediate_Inputs_and_Trade_Facilitation_in_Africa_Regional_Integration_Ofa_Karingi_AEC_2013_1.pdf (consultée le 15 janvier 2015).
- Organisation de l'unité africaine (1991). Traité instituant la Communauté économique africaine (3 juin), Abuja (Nigéria). Disponible à l'adresse suivante : http://www.au.int/en/sites/default/files/TREATY_ESTABLISHING_THE_AFRICAN_ECONOMIC_COMMUNITY.pdf (consultée le 15 janvier 2015).
- Poon, D. (2013). South-South Policy Space Dimensions. North-South Institute Working Paper, Ontario (Canada): Institut Nord-Sud.

NOTES

- 1 Avant 1990, il n'y avait eu qu'une cinquantaine d'accords commerciaux régionaux notifiés au GATT/OMC ; 24 ans plus tard, il y en avait 604 (en comptabilisant les biens, les services et les adhésions séparément), dont 398 sont en vigueur. Informations à la date du 8 janvier 2015. Extrait du site http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (consulté le 3 février 2015).
- 2 En vertu du principe de la nation la plus favorisée, lorsqu'un pays accorde un traitement préférentiel à un autre pays, il doit accorder un tel traitement à tous les autres pays membres de l'OMC. C'est la « non-discrimination ».
- 3 À titre d'exemple, l'African Growth and Opportunities Act (AGOA, loi des États-Unis sur la croissance et les possibilités de l'Afrique) est un accord unilatéral (non réciproque) qui ne repose pas sur des critères stricts de développement mais plutôt sur des critères géographiques (seuls les pays d'Afrique y sont admissibles), son fonctionnement nécessitant une dérogation de l'OMC.
- 4 Les accords commerciaux mégarégionaux sont des partenariats d'intégration poussée entre pays appartenant souvent à des régions différentes. Chaque accord commercial mégarégional représente en général une part importante du commerce et du PIB mondiaux.
- 5 Calculs établis par les auteurs sur la base d'UNCTADstat (consultée le 5 janvier 2015).
- 6 Il conviendrait de noter cependant que si les destinations africaines des exportations africaines étaient incluses, c'est l'Afrique du Sud qui serait en cinquième position, juste avant le Japon.
- 7 Voir la documentation de l'OMC référencée G/C/W/656/Rev.1, WT/COMTD/N/39/Add.1/Rev.1 en date du 1er décembre 2011.
- 8 L'AGOA a été promulgué par le Président des États-Unis le 2 octobre 2000 et arrive à échéance le 30 septembre 2015. Les pays de l'Afrique du Nord en sont exclus. Au 22 janvier 2014, 38 pays y étaient admissibles (voir le site <http://agoa.info/about-agoa/country-eligibility.html>, consulté le 15 janvier 2015). En 2014, le Mali (le 1er janvier), Madagascar (le 27 juin) et la Guinée-Bissau (le 23 décembre) ont été réadmis au bénéfice de l'AGOA, tandis que la Gambie et le Soudan du Sud (le 23 décembre) ont perdu leur admissibilité ; Le Swaziland (à compter du 1er janvier 2015) a également perdu son admissibilité parce qu'il a manqué des dates limites pour le respect des droits de l'homme et des travailleurs exigé par la loi.
- 9 Lignes tarifaires définies dans le classement des produits à 8 chiffres de la Nomenclature tarifaire harmonisée (« HTS8 »).
- 10 Voir le site <http://agoa.info/about-agoa/country-eligibility.html> (consulté le 22 janvier 2015).
- 11 Voir le site <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/05/23-agoa-swaziland-madagascar-sy> (consulté le 22 janvier 2015).
- 12 Voir CUA (2012).
- 13 Selon l'accord de Bujumbura, les États membres adhèrent lorsqu'ils sont prêts, principe connu sous le nom de géométrie variable. Au moment de la rédaction du texte (novembre 2014), 15 des 26 pays de la zone de libre-échange tripartite avaient soumis leurs offres tarifaires.
- 14 Aux taux de change du marché de 2013.
- 15 Voir, par exemple, C. Ligami. EA traders fear cheaper goods from Egypt will swamp regional market. The East African, 11 octobre 2014, p. 4, disponible à l'adresse suivante : <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Cheap-Egyptian-goods-will-swamp-East-Africa-markets-/2558/2483156/-/yudp9jz/-/index.html> (consultée le 3 février 2015).
- 16 Dans l'hypothèse précise où les procédures douanières sont rendues deux fois plus efficaces et le temps que les biens passent aux ports africains est réduit de moitié.

- 17 Si tous les pays africains voyaient leurs échanges commerciaux stimulés par suite de la réforme de la ZLEC, les effets sur le revenu réel seraient plus nuancés avec près de la moitié de l'Afrique subissant un impact négatif - bien que légèrement seulement - par suite des importantes réductions des recettes douanières induites par la réforme de la libéralisation (voir Mevel et Karingi, 2012).
- 18 Par exemple, les berlines par opposition aux fourgonnettes.
- 19 Les pays d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Maroc et Tunisie) sont exclus des APE mais tiennent leurs propres négociations au titre du Partenariat euro-méditerranéen (les négociations entre l'UE et la Libye sont actuellement suspendues). Une étude de la CEA est en cours pour évaluer les conséquences du Partenariat sur l'industrialisation des pays d'Afrique du Nord et devrait être publiée ultérieurement en 2015.
- 20 Les négociations entre l'Afrique et l'UE se tiennent dans le cadre de cinq groupements régionaux: Afrique orientale australe (AOA), Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Bien que les négociations aient officiellement démarré en 2002 et devaient à l'origine s'achever en 2008, seuls quatre pays africains de l'AOA (Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe) ont des APE en place. En juillet 2014, les chefs d'État de la CEDEAO et la Mauritanie ont approuvé leur APE pour signature. En Afrique centrale, seul le Cameroun a ratifié l'APE intérimaire en juillet 2014 et a commencé à l'appliquer à titre provisoire le 4 août 2014. Le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie négocient un APE régional global pour la CAE. En juillet 2014, les négociations d'APE se sont achevées dans la région de la SADC par un accord visant à remplacer l'APE intérimaire signé - mais jamais ratifié - par le Botswana, le Lesotho, le Mozambique et le Swaziland.
- 21 Tandis que les exportations de la CEDEAO plus l'AOA à destination de l'Afrique augmenteraient de 12 milliards de dollars, les exportations de l'UE à destination de la CEDEAO plus l'AOA augmenteraient de près de 18 milliards de dollars en 2040, après mise en œuvre des APE entre la CEDEAO et l'UE et entre l'AOA et l'UE.
- 22 Voir OUA (1991).
- 23 Un taux de droit de 0 % doit s'appliquer aux importations de la CEDEAO venant de partenaires extérieurs pour les « biens collectifs essentiels, y compris les médicaments essentiels », 5 % pour les « biens de première nécessité, matières premières et intrants spécifiques », 10 % pour les « intrants et biens intermédiaires », 20 % pour les « biens de consommation finale » et 35 % pour les « biens spécifiques pour le développement économique ».
- 24 Voir le site <http://www.ictsd.org/bridges-news/trade-negotiations-insights/news/why-the-mfn-clause-should-not-be-included-in-epas-el> (consulté le 9 janvier 2015).
- 25 N'ont pas été conclus entre pays voisins et reposent sur des règles qui diffèrent parfois grandement d'un accord à l'autre.
- 26 Parce que les accords commerciaux régionaux offrent souvent un niveau d'accès aux marchés dans chacun d'eux plus élevé que celui qui serait attendu au titre de l'OMC, mais avec entre eux une protection qui demeure très élevée, semblable au cas des CER d'Afrique.
- 27 Entre l'UE et les États-Unis.
- 28 Douze pays négocient le Partenariat transpacifique : Australie, Brunéi Darussalam, Canada, Chili, États-Unis, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Viet Nam.
- 29 Seize pays doivent créer le Partenariat économique global régional: Australie, Brunéi Darussalam, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, République de Corée, République démocratique populaire lao, Thaïlande et Viet Nam.
- 30 Les effets obtenus dans l'étude de la CEA (à paraître) sont plus grands que ceux obtenus par Mevel et Karingi (2012) pour trois raisons au moins : une base de données plus récente a été utilisée pour les simulations, les résultats sont analysés à un horizon plus lointain, et sont utilisés non seulement les coûts du commerce transfrontalier pour les procédures douanières et la manutention portuaire, mais aussi les informations sur le transport intérieur (ces informations n'étaient pas disponibles pour l'étude de 2012).
- 31 Discours prononcé par le Directeur général de l'OMC, disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/news_f/spra_f/spra33_f.htm (consultée le 6 novembre 2014).