

ORDRE MONDIAL ET RÉGIONAL

UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'AFRIQUE, DE GRÂCE !

David Luke et Jamie MacLeod
Avril 2023



Bien qu'elle abrite 17 pour cent de la population mondiale, l'Afrique ne représente que 2,3 pour cent du commerce international. Environ deux tiers de ce marché sont concentrés dans des industries minières qui se soucient peu d'un développement économique durable.



Les régimes commerciaux des pays partenaires de l'Afrique ont une influence cruciale sur son marché et, de fait, sur son développement économique. Ils ne répondent pas aux besoins de l'Afrique.



Soutenir une Afrique plus développée et intégrée n'est pas qu'une question de philanthropie. C'est dans l'intérêt de tous. Une nouvelle politique commerciale pour l'Afrique est nécessaire.

UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'AFRIQUE, DE GRÂCE !



Le commerce est un des outils les plus puissants du développement. Mais il est insuffisamment utilisé sur le continent africain, où vivent aujourd'hui 60 pour cent des personnes les plus démunies de la planète. Les performances du commerce sont largement insuffisantes en Afrique. Bien qu'il compte 17 pour cent de la population mondiale, le continent ne représente que 2,3 pour cent du commerce mondial. Environ deux tiers de ces échanges sont concentrés dans des industries extractives qui ne parviennent pas à promouvoir un développement économique durable.



Les accords commerciaux extérieurs de l'Afrique ne sont pas d'un grand secours. La plupart d'entre eux divisent le continent en de multiples régimes commerciaux, ce qui fait qu'il est difficile pour les pays africains de maintenir entre eux des projets d'intégration commerciale cohérents. Les règles commerciales convenues au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pourraient être utiles, mais de nombreux pays africains sont blasés par cette organisation ; certains d'entre eux considèrent qu'elle fait tout à fait obstacle à leur aspiration au développement.



Cela permettrait de réduire la pauvreté globale, de lutter contre l'instabilité et la fragilité, et de rendre l'Afrique et le monde plus prospères et plus sûrs. Les pays partenaires trouveraient également leur intérêt dans une Afrique plus développée et plus intégrée puisque celle-ci comptera dans 40 ans plus d'habitants que l'Inde et la Chine réunies.

L'Afrique a besoin d'une nouvelle politique commerciale. Une politique qui favorise la diversification économique, des chaînes d'approvisionnement interconnectées et le développement durable. Il faut qu'il prévoie un accès au marché libre de droits et de quotas en tant que concession à l'ensemble de l'Afrique, continent le plus pauvre du monde, tout en n'exigeant la réciprocité qu'après la mise en place de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). Les pays africains eux-mêmes doivent entreprendre une coordination stratégique pour aborder d'une seule voix les questions de politique commerciale et mener à bien les réformes commerciales requises par la ZLECA.

Plus d'informations à ce sujet sont disponibles ici :
geneva.fes.de/

Table des matières

POURQUOI LE COMMERCE EST-IL IMPORTANT POUR LA CROISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE ?	2
---	----------

LES PERSPECTIVES DU COMMERCE INTRA-AFRICAIN ET LA RAISON D'ÊTRE DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE (ZLECA)	4
---	----------

LES ASYMÉTRIES AVEC LES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE L'AFRIQUE	7
--	----------

LES LIMITES DE L'APPROCHE DE LA « TAILLE UNIQUE » SELON L'OMC POUR LES PAYS ÉMERGENTS	11
--	-----------

UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'AFRIQUE ENTIÈRE	13
--	-----------

PARLER D'UNE SEULE VOIX EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE : UNE NÉCESSITÉ POUR L'AFRIQUE	15
---	-----------

Bibliographie	16
----------------------------	-----------

POURQUOI LE COMMERCE EST-IL IMPORTANT POUR LA CROISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AFRIQUE ?¹

Lorsqu'un pays participe à l'économie mondiale, il le fait sur la base des entrées et des sorties de devises étrangères. Même la circulation des idées, sous la forme de droits de propriété intellectuelle, implique des échanges de services et de devises incorporés dans les produits. L'écart que l'on observe entre les exportations, largement dominantes, et les entrées de devises dans les pays africains peut surprendre : avec 421 milliards de dollars en 2019, les exportations ont complètement éclipsé l'aide publique au développement (31 milliards), les investissements directs étrangers (40 milliards) et les envois de fonds (84 milliards). En 2023, avec une aide publique au développement étouffée par l'inflation, par une crise du coût de la vie et par la repriorisation de la sécurité nationale suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le commerce est – et continuera d'être – une source de revenus et un moyen de développement d'autant plus importants pour les pays africains.

La valeur des flux commerciaux va au-delà de l'aspect monétaire. Ils contiennent les idées, la technologie et le savoir-faire nécessaires pour être compétitifs sur les marchés mondiaux. Les entreprises qui exportent sont à leur tour susceptibles d'être plus productives, de pourvoir des salaires plus élevés et d'offrir des possibilités d'emploi dans le secteur formel. Elles peuvent avoir un effet de « contagion » sur d'autres entreprises locales impliquées dans leurs chaînes d'approvisionnement, créant ainsi un cercle vertueux de croissance de la productivité et d'amélioration de l'économie. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des histoires de réussite économique et de baisse rapide de la pauvreté au cours des dernières décennies reposent sur le commerce, de l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale depuis 2001, au fait que le Bangladesh rassemble depuis 2021 les critères lui permettant de se hisser du statut de « pays le moins avancé » à celui de « pays à revenu intermédiaire ».

Malheureusement, le commerce africain est bien loin d'atteindre ce potentiel de développement. Les exportations africaines ne représentent que 2,3 pour cent du marché mondial, alors que le continent compte presque 17 pour

cent de la population mondiale. Cette part africaine du commerce international stagne depuis plus de 35 ans. Elle a même diminué depuis les années 70 où elle atteignait cinq pour cent du marché mondial. Délaissée en tant que « retardataire » en matière de développement, l'Afrique est de plus en plus le lieu où se concentrent les pauvres de la planète. En 2019, 60 pour cent de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté résident en Afrique subsaharienne (contre 21 pour cent en 2000, tandis que les taux de pauvreté ont chuté ailleurs dans le monde).

Le marché de l'Afrique est également décevant en matière d'exportations et continue de desservir son développement. Chaque année depuis au moins 1995, les combustibles, les minerais et les métaux représentent pas moins de 60 pour cent des exportations de l'Afrique, atteignant même 89 pour cent à leur pic relatif en 2008. Ces ressources nécessitent généralement plus de capital que de main-d'œuvre pour être produites, et créent donc moins d'emplois ; c'est un problème sachant que 120 millions de jeunes Africain-e-s entreront sur le marché du travail au cours de la prochaine décennie. De plus, l'extraction dépend en général plus souvent des capitaux et expertises étrangers, et la valeur extraite est plus susceptible d'être détournée vers des circuits illicites. Les prix des ressources extraites ont tendance à être instables, ce qui empire la planification budgétaire, et leurs recettes sont sujettes à la captation par l'élite. Elles ne sont pas une base stable sur lesquelles fonder le développement.

Les investissements injectés dans les pays africains ne font pas meilleure figure. Ils maintiennent la concentration de l'économie dans l'extraction de combustibles, de minerais et de métaux. Entre 2013 et 2020, 47 pour cent des investissements directs étrangers nets de l'UE vers l'Afrique étaient destinés au secteur minier. Le contraste est saisissant avec les investissements directs étrangers nets de l'UE dans d'autres régions du monde ; seulement sept pour cent de l'ensemble des investissements sortants de l'UE sont destinés à ce secteur. De même, 32 pour cent du stock d'investissements directs à l'étranger des États-Unis en Afrique concerne le secteur minier, contre seulement trois pour cent de l'ensemble de leurs investissements à l'étranger. Encore une fois, les principaux domaines d'investissements directs à l'étranger de la Chine en Afrique sont le secteur de l'énergie, puis ceux des transports et des métaux. Ces investissements renforcent la concentration néfaste de l'Afrique dans l'exportation.

¹ Cet article propose une brève synthèse des principaux arguments de *How Africa Trades*, édité par David Luke et publié par LSE Press en mai 2023 avec le soutien financier de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Un traitement plus approfondi et analytique de ces documents est disponible dans la publication complète.

Cela ne signifie guère que le commerce de l'Afrique n'a pas une importance stratégique considérable. L'accès aux combustibles et aux métaux industriels africains est une nécessité pour le fonctionnement des économies industrielles modernes dans le reste du monde. Cinq des trente premiers pays producteurs de pétrole et deux des dix premiers exportateurs de gaz naturel liquéfié sont africains ; l'Afrique abrite un grand nombre de minéraux cruciaux toujours plus requis par les technologies émergentes numériques et vertes, comme le cobalt (pour les batteries), ou encore le césium et le rubidium (utilisés dans les systèmes de positionnement mondial – GPS). Pourtant, ce commerce ne favorise le développement économique durable du continent.

Bien sûr, tous les pays africains ne font pas face à des circonstances identiques. Certains s'en sortent mieux. Huit d'entre eux ont atteint un degré d'industrialisation des exportations tel que les produits manufacturés représentent au moins 35 pour cent de leurs exportations (entre 2016 et 2020). Significativement, ces huit pays africains exportent en moyenne presque quatre fois plus en termes absolus que les autres pays africains. Ce « groupe des huit » inclut de grandes économies industrielles – l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie – et d'autres, plus petites, qui ont réussi à développer des bases d'exportation ou à s'intégrer aux chaînes de valeur industrielle de leurs voisins plus développés (le Lesotho, l'Eswatini, l'île Maurice et Djibouti). Tous ces pays (à l'exception du Lesotho) font partie des quinze premiers pays d'Afrique en termes de PIB par habitant.

Les flux commerciaux africains doivent évoluer, et la politique commerciale peut être un instrument clé dans cette transition. Il est indispensable de comprendre ce qui fonctionne ou pas dans la politique commerciale africaine, et comment elle relationne avec les politiques des pays partenaires concernant le commerce, l'investissement et l'aide au développement dans le cadre multinational des règles du marché instaurées par l'OMC. En comprenant mieux la politique commerciale africaine, ses rapports avec les politiques des partenaires commerciaux, ses succès et ses échecs, le commerce parviendra mieux à contribuer au développement de l'Afrique.

LES PERSPECTIVES DU COMMERCE INTRA-AFRICAÏN ET LA RAISON D'ÊTRE DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAÏNE (ZLECA)

Le commerce de l'Afrique n'est pas entièrement homogène. Certaines jeunes pousses prometteuses s'engagent dans une trajectoire viable vers l'industrialisation et la transformation économique. Pour cela, la perspective du commerce intra-africain et de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) est fondamentale. Les dirigeants africains, après s'être accrochés fermement aux aspirations de la zone de libre-échange continentale africaine malgré la crise de la Covid 19, ont choisi « l'accélération de la ZLECA » comme thème de l'Union africaine pour l'année 2023. La raison d'être du commerce intra-africain et de la ZLECA peut être comprise comme reposant sur cinq principes fondamentaux.

Le premier d'entre eux est simplement le fait qu'une Afrique intégrée représente un marché de consommateur-trice-s bien plus important et attractif afin d'alimenter la demande d'un développement industriel africain bien trop longtemps attendu. La plupart des pays d'Afrique sont remarquablement petits. Vingt-deux d'entre eux ont une population inférieure à dix millions, et vingt-deux autres comptent moins de 30 millions d'habitant.e.s. Le PIB annuel moyen pour un pays d'Afrique atteignait à peine seize milliards de dollars en 2022, soit approximativement l'équivalent de la productivité de la ville britannique de Bristol. En comparaison, et dans la mesure où elle peut représenter un marché consolidé, la ZLECA englobe 1,3 milliard de personnes avec une production annuelle de 3 000 milliards de dollars, ce qui équivaut à peu près à l'Inde ou à la septième ou huitième plus grande économie du monde. L'ampleur immense d'un marché africain consolidé est considérée par les partisans de l'intégration africaine comme précieuse afin d'attirer les investissements et d'atteindre des économies d'échelle compétitives.

Le marché africain est promis à une croissance significative. C'est le deuxième aspect au fondement de la ZLECA. Dans son discours au sommet de l'UA en juillet 2019, sommet qui a lancé la phase opérationnelle de la ZLECA, Moussa Faki Mahamat, président de la Commission de l'UA, a rappelé aux dirigeants africains que « la croissance de l'économie africaine devrait être deux fois plus rapide que celle du monde développé ». La population africaine devrait atteindre 2,75 milliards de personnes d'ici 2060, avec une classe moyenne en expansion et une productivité annuelle globale de 16 000 milliards de dollars. L'Afrique reste l'un

des derniers marchés « frontières »* (marchés naissants) qui suscite l'intérêt des investisseurs. Sa croissance rapide ne fait que confirmer l'attrait d'un marché continental consolidé pour les investissements et les économies d'échelle. L'ampleur d'une Afrique intégrée exerce une forte attraction sur les investissements et les entreprises.

Le troisième aspect au fondement de l'existence du commerce intra-africain et de la ZLECA est leur potentiel à contribuer à l'industrialisation et à la diversification économique des pays africains, qui n'ont que trop tardé. Cela renvoie à ce que nous pourrions considérer comme la « nature exceptionnelle » du commerce intra-africain. Il est caractérisé par une proportion de produits manufacturés et agricoles (graphique 1) et un contenu technologique plus élevés que les exportations africaines vers l'extérieur du continent. Alors que seulement 20 pour cent des exportations africaines hors du continent sont des produits manufacturés, 45 pour cent du commerce à l'intérieur du continent, entre les pays africains, sont des produits manufacturés. Par conséquent, les prévisions concernant l'impact escompté de la ZLECA selon la CNUCED (Saygili et al., 2017), le FMI (Abrego et al., 2019), la Banque mondiale (2020) et la CEA (Songwe et al., 2021), s'attendent toutes à ce que le secteur manufacturier africain soit l'un des bénéficiaires principaux de l'initiative. Dans la modélisation du FMI (Abrego et al., 2019), « 60 pour cent de l'augmentation du revenu global provient d'une production manufacturière plus élevée ». La CEA (2021) estime qu'« environ deux tiers des gains commerciaux intra-africains seraient réalisés dans le secteur manufacturier » ; tandis que dans les scénarios de la CNUCED (Saygili et al., 2017), « les taux de croissance de l'emploi les plus importants se trouvent dans l'industrie manufacturière. »

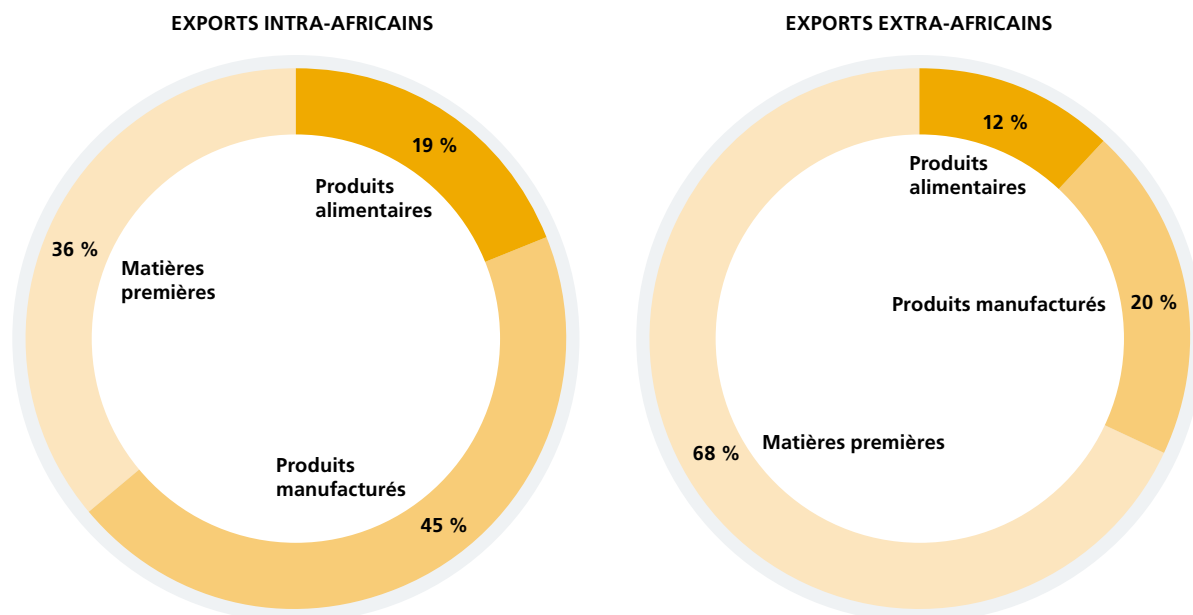
Le quatrième aspect justifiant le principe de la ZLECA concerne sa forme. La ZLECA représente un accord commercial approfondi, qui va au-delà des réductions tarifaires d'un accord de libre-échange traditionnel. Cela lui permet de résoudre bien plus que les questions de tarifs d'importation uniquement. La ZLECA traite des mesures sur la facilitation des échanges, sur les barrières non tarifaires, le commerce des services et les questions de réglementation intérieure telles que la politique de concurrence, l'investisse-

* Du concept anglophone de « frontier market » (note de la trad.).

Graphique 1

Les exports intra- et extra-africains, composition, 2018–2020

Les exports intra-africains sont plus à même de favoriser le développement



Source : calculs de l'auteur d'après la CNUCED (2022)

ment, le commerce numérique, les questions relatives au genre et à la jeunesse, ainsi que les droits de propriété intellectuelle. Ces aspects sont en fait encore plus importants pour le commerce que le droit tarifaire : le tarif moyen imposé sur les exportations intra-africaines est d'environ 6,1 pour cent ; alors que l'équivalent ad valorem imposé par les barrières non tarifaires représente plus du double, avec une estimation de 14,3 pour cent (CEA, CNUCED, CUA et BAD, 2019). C'est pour cette raison que la plupart des modèles qui pronostiquent l'impact de la ZLECA attribuent relativement plus d'importance à la facilitation des échanges et à la problématique des barrières non tarifaires qu'aux réductions tarifaires. Le FMI (Abrego et al., 2019), par exemple, estime que l'effet d'une réduction des droits tarifaires et des barrières non-tarifaire permettrait d'atteindre une amélioration du bien-être 37 fois plus élevée que celle qui résulterait de la réduction des tarifs seulement.

Le cinquième et dernier principe fondateur de la ZLECA repose sur sa capacité à être un outil pour la cohérence de la politique commerciale de l'Afrique. Étant donné que le poids économique du continent africain s'est accru, des tierces parties cherchent d'autant plus à formaliser leurs engagements économiques avec les pays africains à travers des accords commerciaux et autres arrangements. Nous avons, à titre d'exemple, les accords de partenariat économique de l'UE, les négociations bilatérales des États-Unis avec le Kenya ou encore les accords de libre-échange de l'île Maurice avec la Chine et l'Inde. Pour reprendre les termes de l'Agenda 2063 de l'UA, l'Afrique sera plus prospère si elle parvient à « parler d'une seule voix et à agir collectivement pour promouvoir [ses] intérêts et positions communs sur la scène internationale ». Avec une voie unie,

l'Afrique a le poids économique et des capacités techniques combinées pour négocier des accords commerciaux mieux adaptés au développement africain que ceux auxquels parviennent seuls les pays individuels.

Derrière les grandes ambitions de la ZLECA, les communautés économiques régionales (CER) d'Afrique continuent de jouer un rôle pratique – et souvent sous-estimé – en permettant l'intégration commerciale et en unissant un continent aussi vaste que l'Afrique. Dans de nombreuses régions d'Afrique, elles resteront, à court terme au moins, la principale force de promotion du commerce intra-africain, dont la plus grande partie circule actuellement au sein de ces communautés. Leur rôle respectif concernant la ZLECA est encore en évolution. Alors que le protocole de 2008 sur les relations entre l'UA et les CER régit les rapports au niveau de l'UA, la question demeure en suspens de savoir si cela s'applique jusqu'au secrétariat de la ZLECA ou bien si un cadre juridique équivalent est nécessaire. En septembre 2021, le Secrétariat de la ZLECA a tenu sa première réunion de coordination des chefs des communautés économiques régionales sur la mise en œuvre de la ZLECA. Celle-ci a cherché à identifier un mécanisme de collaboration entre le Secrétariat de la ZLECA et les commissions économiques régionales.

Les communautés économiques régionales sont extrêmement dépourvues de ressources, mais elles aident tout de même à trouver et à appliquer des solutions communes face aux restrictions d'approvisionnement mutuel. Nombreuses d'entre elles se sont montrées agiles et capables d'élaborer des stratégies de « commerce sûr » pour maintenir un marché fluctuant malgré les fermetures de frontières rendues nécessaires par la Covid-19 en 2020. Dans le préambule du

traité de la ZLECA, et à nouveau dans l'article 5 de l'accord-cadre de la ZLECA, les huit CER reconnues par l'UA sont désignées comme les « pierres angulaires » de la ZLECA. Cela signifie que leurs meilleures pratiques et réussites devront être suivies et incorporées dans la mise en œuvre de la ZLECA. L'article 12 leur confère également un rôle consultatif dans les négociations de la ZLECA. Cela complète le rôle accordé aux CER en tant que partenaires dans la concrétisation des programmes de l'UA.

Les cadres de soutien au commerce intra-africain sont déjà établis sous la forme de la ZLECA et des communautés économiques régionales d'Afrique. À présent, les responsables politiques africain·e·s et leurs partenaires doivent redoubler d'efforts pour contribuer à la mise en œuvre effective de ces cadres (ou du moins pour ne pas les saboter).

LES ASYMÉTRIES AVEC LES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE L'AFRIQUE

Des asymétries de pouvoir considérables déforment les relations commerciales de l'Afrique avec ses pays partenaires. L'UE est de loin le partenaire commercial le plus important de l'Afrique, comptant pour 26 pour cent des exportations et des importations du continent prises ensemble. Elle est suivie par la Chine, qui représente seize pour cent des importations de l'Afrique et quinze pour cent de ses exportations. Les États-Unis représentent cinq pour cent des importations et des exportations de l'Afrique. Mais la comparaison est frappante : l'Afrique ne représente que 2,2 pour cent du commerce de l'UE, 3,9 pour cent du commerce de la Chine et 1,1 pour cent du commerce des États-Unis. Il en découle un rapport de force extrêmement déséquilibré.

Dans de nombreux pays africains, les ressources dont disposent les ministères chargés de la politique commerciale, des négociations de marché et de la mise en œuvre de la politique commerciale sont très limitées ; et les délégations aux forums commerciaux tels que l'OMC sont restreintes. En sous-effectifs, saturés et manquant de ressources, de nombreux pays africains font face à une inégalité des conditions du marché lorsqu'ils conçoivent, énoncent et négocient des priorités commerciales avec des interlocuteurs plus puissants et disposant de meilleures ressources.

Alors même que les politiques commerciales de ces pays partenaires peuvent avoir des conséquences importantes pour l'Afrique, cette dernière est exposée au risque d'être négligée lorsque ces pays conçoivent leurs politiques commerciales. D'ailleurs, la mise en place des politiques commerciales partenaires fonctionne parfois nettement à l'encontre d'un soutien au commerce africain en tant que vecteur d'un développement économique durable. Il en résulte que les régimes commerciaux des partenaires de l'Afrique, tandis qu'ils sont d'une importance cruciale pour son commerce et, par extension, pour son développement économique, ne répondent malheureusement pas aux besoins de l'Afrique.

Considérons à présent les politiques commerciales de l'Union européenne, du Royaume-Uni, des États-Unis et de la Chine, qui représentent environ deux tiers de tous les échanges commerciaux de l'Afrique.

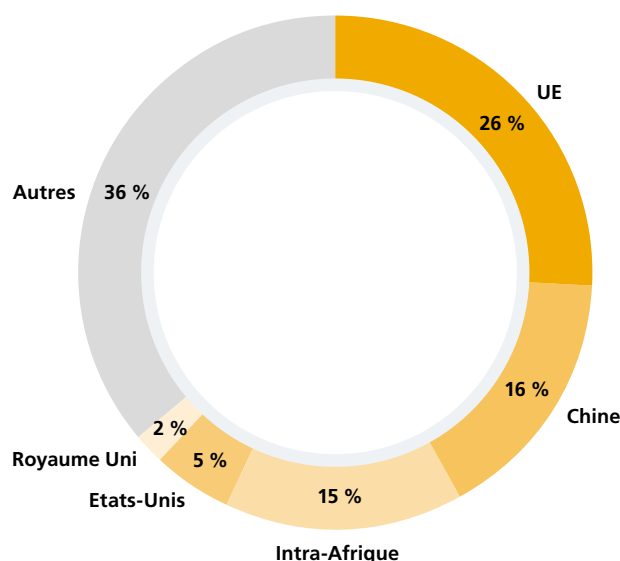
La politique commerciale européenne a longtemps établi une division claire entre l'Afrique du Nord et l'Afrique sub-

saharienne, avec des systèmes d'accès au marché différenciés pour les exportations vers l'Europe. Et cette politique divise encore davantage le continent avec une série de programmes commerciaux parmi lesquels : Tout sauf les armes (TSA) (accessible à trente-trois pays africains parmi les moins avancés), les accords de partenariat économique (APE) (applicables à quatorze pays africains), le Système de préférences généralisées-plus (SPG+) (applicable au Cap Vert), le Système de préférences généralisées (SPG) (applicable au Congo-Brazzaville, au Kenya et au Nigeria), les accords d'association euro-méditerranéens (couvrant l'Algérie, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie) ainsi que la clause de la nation la plus favorisée dans les accords de l'OMC (qui s'applique à la Libye et au Gabon).

Bien que ces régimes réussissent à étendre les accords commerciaux formels à la plupart des pays d'Afrique, ils ne sont ni efficaces ni adaptés du point de vue du développement. Les différents régimes de l'UE ont pour effet la fragmentation des marchés africains avec des failles au niveau de la couverture, de l'affaiblissement des chaînes de valeur régionales et du maintien de frontières qui font obstacle au commerce de l'UE entre les pays africains, parfois même au sein de la même union douanière. Par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a acquis le statut d'union douanière, ses quinze États membres instaurant un régime commun de commerce extérieur. Pourtant, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont subi des pressions considérables pour conclure des APE intérimaires spécifiques avec l'UE, ce qui les a obligés à établir malgré eux des tarifs différents de ceux du reste de l'union douanière de la CEDEAO, sabotant ainsi le programme d'intégration de la CEDEAO et, indirectement, celui du continent.

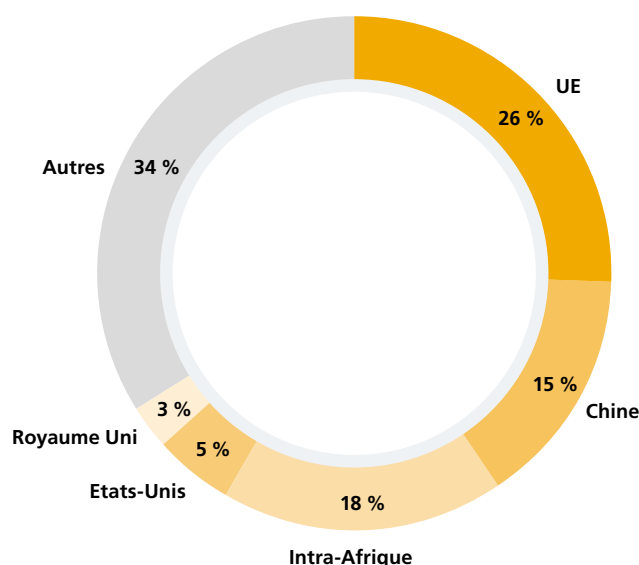
Sur le plan pratique, les mesures strictes de l'UE sur la sécurité alimentaire (sanitaires et phytosanitaires) se révèlent également difficiles à satisfaire pour les exportateurs africains, limitant ainsi leur capacité à profiter de régimes préférentiels en matière d'accès au marché. Dans certains cas, de telles mesures semblent être appliquées sans proportionnalité. Citons, par exemple, l'application de la législation de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à des pays africains dans lesquels l'ESB n'a jamais été diagnostiquée. L'héritage colonial d'un maigre commerce intra-africain et d'une infrastructure insuffisante à relier les pays africains, conjugué à la réalité d'une Europe proche représentant un mar-

Graphique 2
Répartition des importations de l'Afrique, moyenne sur trois ans (2018–2020)



Source: Fonds Monétaire International (FMI), la statistique du commerce (2022).

Graphique 3
Répartition des exportations de l'Afrique, moyenne sur trois ans (2018–2020)



Source: Fonds Monétaire International (FMI), la statistique du commerce (2022).

ché dominant, stable et mature, a fait que le commerce préférentiel entre l'Europe et ses anciennes colonies africaines est verrouillé sous la forme d'une puissante incitation à maintenir le statu quo.

L'UE prévoit maintenant « d'élargir et d'approfondir » les APE et les accords euro-méditerranéens afin de tirer profit de la croissance du marché attendue dans les pays africains. Concrètement, cela impliquera d'ajouter des clauses sur l'investissement, les services, les droits de propriété intellectuelle et les marchés publics, tout en élargissant certains accords pour inclure plus de pays. Cette démarche porte le risque d'accentuer les divisions entre les régimes

commerciaux africains, rendant ainsi l'harmonisation des politiques commerciales et l'intégration régionale encore plus difficiles.

L'UE, bien sûr, est aussi globalement le plus grand contributeur d'aide au développement pour les pays africains. Le protocole de l'accord post-Cotonou (APC) sur l'Afrique fournit le cadre pour guider les futurs engagements sur le développement. Il appelle à soutenir la ZLECA, la mise en œuvre des APE, les réformes environnementales des affaires et la reconnaissance des aspirations de l'Afrique concernant le développement industriel. L'article 14 mentionne que « les parties doivent promouvoir la transforma-

tion des économies africaines et leur passage de leur état de dépendance face aux produits de base à des économies diversifiées par le biais du traitement et de la transformation locale des matières premières, de la fabrication de produits à valeur ajoutée et de l'intégration dans les chaînes de valeur régionales et mondiales». Pourtant, le protocole ne contient pas d'engagements spécifiques sur les flux d'investissement, qui sont peut-être le facteur le plus essentiel pour propulser la transformation économique. L'initiative « portail mondial » (Global Gateway Initiative) prévoit une enveloppe financière pour soutenir l'agenda défini dans l'APC et son protocole sur l'Afrique. Mais là encore, les engagements réels restent vagues. Le commerce était également ostensiblement absent au programme des sept groupes qui ont discuté des fonds du portail mondial lors du sommet UE-UA de 2022.

Le Royaume-Uni, malgré sa rhétorique de « Grande-Bretagne globale », a largement reproduit après son départ de l'UE les accords commerciaux déjà existants de celle-ci. Il a conclu des versions britanniques de l'APE de l'UE avec 29 pays africains et, en 2021, a annoncé un cadre concessionnel similaire au système de préférences généralisées de l'UE sous la forme d'un système commercial britannique pour les pays en développement (Developing Country Trading Scheme). La raison pour laquelle le Royaume-Uni et ses partenaires en Afrique se sont contentés de reconduire les régimes préexistants de l'UE, plutôt que quoi que ce soit de plus ambitieux, était d'éviter le risque d'une fin abrupte des régimes de l'UE dont le Royaume-Uni était acteur. Mais, ce risque maintenant écarté, le Royaume-Uni a la possibilité de commencer à chercher une meilleure structure pour son engagement commercial avec l'Afrique. Le Royaume-Uni a également mis un accent particulier – et bienvenu – sur l'investissement, avec quatre sommets sur l'investissement entre le Royaume-Uni et l'Afrique tenus depuis janvier 2020, et 2,3 milliards de livres sterling de fonds spécifiques à l'Afrique dirigés vers l'Agence de financement des exportations du Royaume-Uni.

Comme l'UE, les États-Unis sont également un contributeur majeur de l'aide au développement liée au commerce pour les pays africains, avec dix milliards de dollars annuels de déboursements pour l'aide au commerce. Des programmes tels que Trade Africa entre 2013 et 2018, Power Africa depuis 2013 et Prosper Africa depuis 2019 constituent une part essentielle du soutien nécessaire à la transformation du commerce africain (au-delà des préférences en matière d'accès au marché). Le programme d'infrastructure et d'investissement mondiaux des États-Unis rivalise avec les investissements chinois dans les infrastructures en Afrique. Un sommet des dirigeants américano-africain-e-s, tenu en décembre 2022 et auquel ont participé quarante et un chefs de gouvernement africain-e-s, a ajouté de nouvelles priorités, notamment une initiative de transformation numérique avec l'Afrique et un mémorandum d'accords entre le représentant au commerce des États-Unis et le secrétariat de la ZLECA afin d'accélérer la coopération sur des questions telles que le commerce numérique, le développement industriel et la promotion du commerce.

Début 2022, les États-Unis ont suspendu les négociations avec le Kenya portant sur un ALE bilatéral. La lecture des objectifs de négociation publiés suggère que les États-Unis ont émis des demandes substantielles qui se seraient révélées difficiles pour le Kenya. Les États-Unis ont plutôt manifesté une volonté de reconduire les préférences de l'AGOA pour assurer au Kenya et à d'autres bénéficiaires de l'AGOA le maintien d'un accès préférentiel au marché américain.

Cependant, des problèmes subsistent et compromettent l'efficacité de l'AGOA en tant qu'outil de promotion du développement économique durable de l'Afrique. Comme l'UE, les États-Unis ont créé une division bureaucratique entre l'Afrique au nord et au sud du Sahara, la première n'étant pas éligible au régime de l'AGOA. Si les États-Unis appellent désormais, dans leur stratégie de 2022 à l'égard de l'Afrique subsaharienne, à « s'attaquer à la division bureaucratique artificielle entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne », l'AGOA traduit également une démarche unilatérale et préférentielle de la part de l'UE. Elle constitue un régime préférentiel unilatéral permettant aux États-Unis de disqualifier les pays africains dont on estime qu'ils ne répondent pas aux exigences relatives à l'État de droit, au pluralisme politique et aux pratiques en matière de santé et de travail. Le fait de leur retirer l'éligibilité érode la confiance des investisseurs et peut avoir des conséquences considérables.

Les entreprises africaines sont également confrontées à un ensemble de défis plus généraux lorsqu'elles exportent vers les États-Unis, l'UE ou d'autres marchés développés. Elles peinent à respecter les normes de produits, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les exigences en matière d'accréditation technique. Même lorsqu'elles y parviennent, atteindre la certification peut s'avérer difficile et coûteux. L'obtention de visas est parfois pénible pour les hommes ou femmes d'affaires africain-e-s, en particulier ceux des petites entreprises. Les déficits au niveau de l'infrastructure commerciale, des efforts de facilitation des échanges et de la stabilité macroéconomique fragilisent les conditions commerciales dans de nombreux pays africains. Néanmoins, l'une des leçons de l'AGOA est que les pays qui ont adopté une approche stratégique par le biais de méthodes d'utilisation ciblées ont obtenu de meilleurs résultats. C'est le cas de l'Éthiopie (avant son retrait du programme), du Kenya, de Madagascar et de l'île Maurice.

Les engagements de la Chine en matière de politique commerciale avec l'Afrique sont radicalement différents. Au-delà d'une offre d'accès au marché libre de droits et de quotas (« duty-free quota-free » – DFQF) pour les pays les moins avancés, seul le cadre politique formel le plus élémentaire est en place pour faciliter les flux d'échanges et d'investissements entre la Chine et les pays africains. L'approche chinoise privilégie plutôt les accords bilatéraux pour le financement des infrastructures liées au commerce et les accords spéciaux, souvent spécifiques à un produit, afin d'aider les pays africains à respecter les réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) en vue de l'export des produits agricoles vers le marché chinois.

Depuis 1998, onze pays africains ont conclu des accords SPS

avec la Chine afin de rationaliser l'exportation de produits agricoles. En outre, l'île Maurice a conclu un accord de libre-échange avec la Chine depuis 2021. Pourtant, la Chine est la seule des grandes économies à ne pas offrir de système de préférences généralisé ou de programme comparable à l'AGOA des États-Unis. Bien sûr, l'un des aspects les plus importants des relations commerciales de l'Afrique avec la Chine, que des partenaires de plus en plus nombreux tentent d'imiter, concerne le rôle prépondérant de cette dernière dans le financement du développement des infrastructures. Quarante-trois pays africains ont souscrit à l'emblématique Belt and Road Initiative (BRI, en français : Nouvelle route de la soie) de la Chine, dont le budget s'élève à des milliers de milliards de dollars. Elle-même puissance économique développée sur le tard, la Chine apprécie à juste titre l'effet positif que de bonnes infrastructures et une énergie abordable peuvent avoir sur la compétitivité et le développement industriel.

Pourtant, la structure actuelle du commerce entre l'Afrique et la Chine reste en général extrêmement peu propice au développement industriel de l'Afrique. Quatre-vingt-sept pour cent des exportations africaines vers la Chine sont des combustibles, des minerais et des métaux, tandis que seulement quatre pour cent des exportations sont des produits manufacturés, une part inférieure à celle de tous les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique. La Chine est le pays dont provient la majorité des importations africaines de produits manufacturés, soit seize pour cent du total. Si cette situation est bénéfique pour les consommateurs africains, elle exerce une pression concurrentielle sur les industries manufacturières de l'Afrique, particulièrement dans des secteurs tels que l'électronique, l'électroménager, l'habillement et la technologie.

Les relations commerciales entre l'Afrique et d'autres partenaires commerciaux, importants mais moins considérables, présentent des similitudes avec celles mentionnées ci-dessus. Des accords commerciaux sont généralement à l'œuvre pour encourager la croissance des échanges avec ces pays. Ils s'accompagnent généralement d'importants efforts de promotion commerciale soutenus par des flux d'investissement et des sommets périodiques de haut niveau afin de réviser et plaider en faveur d'un plus grand engagement dans le développement et la coopération économique, notamment par le biais du commerce et de l'investissement. L'un ou l'autre de ces aspects, voire les deux, sont prépondérants dans les relations bilatérales avec l'Inde, la Turquie, le Japon, la Russie et le Brésil. Toutefois, les accords commerciaux entre l'Afrique et ces pays en sont principalement aux phases initiales de l'élaboration de la politique commerciale, et sont beaucoup moins développés que les accords conclus avec l'UE et les États-Unis, par exemple. Mais on observe des avancées vers des accords commerciaux plus approfondis, comme la négociation d'accords de libre-échange par l'Inde (avec l'île Maurice) et la Turquie (avec plusieurs pays d'Afrique du Nord) ou encore la politique étrangère brésilienne « Sud-Sud » qui a conduit à un accord de libre-échange entre les pays du MERCOSUR, dont le Brésil est membre, et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).

LES LIMITES DE L'APPROCHE DE LA « TAILLE UNIQUE » SELON L'OMC POUR LES PAYS ÉMERGENTS

L'OMC est le pilier multilatéral autour duquel se déroule une grande partie du commerce mondial. Elle est aussi l'instance qui chapeaute la plupart des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Elle régit le commerce entre ses 164 pays membres (dont 44 pays africains) sur la base de principes clés tels que l'ouverture, la prévisibilité et la non-discrimination. Les règles commerciales convenues à l'OMC contribuent pour leur part à façonner les résultats en matière de développement. Pourtant, de nombreux pays africains sont frustrés par l'OMC ; un grand nombre d'entre eux considèrent qu'elle fait tout à fait obstacle à leur aspiration au développement.

Pour en comprendre la raison, il faut d'abord expliquer ce que l'OMC devrait faire pour le développement, selon ses partisans. Pour ceux qui croient en elle, l'OMC est « la marée qui soulève tous les bateaux ». Le libre-échange est le point de départ. L'OMC est considérée comme un outil vital pour créer un système commercial multilatéral libre, stable, impartial, prédictible et non discriminatoire. Ce système est reconnu comme étant à l'origine de tous les exemples de développement économique fructueux au cours du siècle dernier. Selon les termes du rapport annuel de l'OMC de 2021 : « L'objectif primordial du système est d'aider le commerce à circuler aussi librement que possible – à condition qu'il n'y ait pas d'effets indésirables – parce que cela stimule la croissance économique et l'emploi d'une part, et favorise l'intégration des pays en développement dans le système commercial international d'autre part ». On peut considérer qu'il s'agit là du discours néolibéral ou « establishment narrative ».

Ses détracteurs, au contraire, soutiennent que le système commercial multilatéral est intrinsèquement partial et injuste. C'est ce que l'on appelle le discours « de principe »*. Si ce discours considère que l'ouverture du commerce est bénéfique, il perçoit les règles économiques internationales comme ayant évolué principalement pour servir les intérêts des pays développés et perpétuer des relations économiques quasi-coloniales. L'économiste Ha-Joon Chang a bien résumé ce point de vue : il affirme que les règles de l'OMC « font tomber l'échelle » que les pays aujourd'hui développés ont utilisée pour se hisser au niveau où ils sont au-

jourd'hui. Le discours de principe souligne les contraintes politiques imposées par les règles de l'OMC aux pays en développement désireux de parvenir à l'industrialisation et à la transformation économique.

En conséquence, les pays africains ont privilégié les dérogations et les exemptions aux règles de l'OMC en instaurant un traitement spécial et différencié (TSD). Au sein des négociations de l'OMC, la position du groupe Afrique, du groupe des pays les moins avancés (PMA) et du G90 se concentre sur l'obtention d'exemptions plus profondes, plus longues et plus larges du TSD en ce qui concerne les règles multilatérales. Leurs déclarations soumises à l'OMC en témoignent. Même les dirigeant-e-s africain-e-s qui sont fondamentalement favorables à l'OMC estiment qu'elle présente des difficultés. Lorsque les États africains (et d'autres pays en développement) ont cherché à utiliser l'OMC de manière proactive, celle-ci s'est révélée insuffisante. Les ambassadeur-ice-s africain-e-s basés à Genève citent la réticence persistante des gouvernements africains à s'engager dans de nouvelles problématiques qu'ils ne considèrent pas refléter les priorités des pays en développement telles qu'elles ont été définies dans le cadre du cycle de Doha. L'échec du cycle de Doha fait encore l'objet d'une profonde amertume.

Les pays africains peinent à s'engager de manière substantielle et proactive dans les processus décisionnels de l'OMC. Cette situation reflète à la fois les contraintes de capacité et le coût élevé du maintien des missions diplomatiques à Genève. Les missions diplomatiques africaines manquent généralement de personnel et sont chargées de couvrir les délibérations d'autres organisations internationales à Genève, telles que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Il est donc nécessaire d'établir des priorités. La participation aux comités de l'OMC n'est pas toujours en haut de la liste.

À l'exception des organes clés qui présentent un intérêt stratégique évident, la présence et la participation de l'Afrique aux délibérations de l'OMC sont généralement faibles. Dix-neuf membres africains de l'OMC (sur quarante-quatre) ne participent à aucune des nouvelles Initiatives Conjointes de l'OMC sur le commerce électronique, la facilitation des investissements, la réglementation intérieure dans le domaine

* De l'expression anglophone « principled narrative » (note de la trad.).

des services, le commerce et la durabilité environnementale, la pollution pour les plastiques et commerce des plastiques écologique durable, et les micro, petites et moyennes entreprises (MPME).

Les pays africains, en particulier les moins développés, ont été très peu impliqués dans les procédures de règlement des différends de l'OMC, que ce soit en tant que plaignants, défendeurs ou participants tiers. La Tunisie est le seul pays africain à avoir jamais déposé un différend en tant que plaignant jusqu'à ce que l'Afrique du Sud dépose une plainte contre les exigences phytosanitaires de l'UE sur ses exportations de fruits en juillet 2022. Trois pays africains (Égypte, Maroc, et l'Afrique du Sud) ont fait l'objet de treize différends au total. À la fin de l'année 2020, dix-neuf pays africains avaient réservé leur droit de participer en tant que tierces parties dans le règlement de divers différends. Cela s'est fait généralement en raison d'un intérêt commercial ou stratégique direct pour des produits tels que le sucre, le coton, les bananes et le tabac. Cela représente moins de cinq pour cent de la participation totale des tiers dans les différends de l'OMC.

La participation à l'OMC n'est pas le seul domaine dans lequel les pays africains éprouvent des difficultés. D'une manière systémique, les pays à faible revenu ont moins de poids économique pour appuyer le règlement des différends. L'intérêt pour les pays à faible revenu de déposer une plainte est également limité par leur capacité de riposte, étant donné que leurs importations ne représentent qu'une petite partie des exportations totales du défendeur. Les rétorsions doivent être équivalentes au coût des dommages, de sorte qu'en pareil cas, la motivation à obtempérer est potentiellement faible du côté du défendeur.

Voici donc une occasion manquée de s'engager dans l'utilisation stratégique des instruments de la politique commerciale qui pourraient servir les intérêts commerciaux nationaux, y compris dans des domaines importants pour les pays africains, tels que les normes sanitaires, phytosanitaires et autres normes techniques. Des avancées et des accords sur des questions concernant les pays africains sont possibles. Citons en exemple la renonciation à l'accord sur les ADPIC pour déroger aux brevets, qui a été codirigée par l'Afrique du Sud, ou encore l'accord multilatéral sur les subventions à la pêche lors de la 12e conférence ministérielle de l'OMC en juin 2022. Cependant, ces « victoires » sont limitées et ne sont généralement menées que par les pays africains les plus avancés et disposant des meilleures ressources.

Compte tenu des ressources et des capacités limitées à Genève et dans leurs capitales, la plupart des membres africains travaillent au sein de coalitions, notamment le groupe africain de l'OMC, mais aussi avec d'autres pays en développement ou PMA. Cela permet la mise en commun aussi bien des ressources que du poids économique. Mais cela ne garantit pas une différenciation suffisante des besoins spécifiques de l'Afrique. Sur certaines questions relatives aux TSD, par exemple, les économies émergentes compétitives au niveau mondial et les pays en développement à re-

venu élevé – comme la Corée, l'Inde ou la Chine – ont peu de chances de se voir accorder des flexibilités en matière d'espace politique, puisqu'ils ont déjà gravi certains échelons. Il convient de noter ici que des pays aussi grands ou riches que Singapour, et aussi compétitifs (dans certains secteurs) que la Chine, revendiquent toujours le statut de pays en développement à l'OMC. Si les pays africains poursuivent des coalitions avec ces pays, ils risquent de compromettre le traitement spécial qu'ils pourraient autrement se voir accorder. En tant que région ayant la part la plus faible (et en déclin) du commerce mondial, les membres africains les sont les mieux placés pour identifier leurs propres besoins et les domaines dans lesquels un TSD spécifique à l'Afrique est nécessaire pour soutenir leur croissance.

L'Union africaine, qui dispose d'un bureau représentatif à Genève, pourrait jouer un rôle accru dans le soutien aux pays africains en mobilisant son expertise et en fournissant des services techniques au groupe africain de l'OMC, notamment en rédigeant des propositions afin de surmonter la dépendance excessive actuelle à l'égard de rares groupes de réflexion basés à Genève et favorables au développement. Lui accorder le statut d'observateur à l'OMC serait une condition sine qua non. Cela pourrait constituer la base d'une nouvelle approche « pragmatique » et plus productive de l'engagement des pays africains à l'OMC, allant de pair avec un TSD mieux ciblé pour les pays africains et à un engagement sérieux en faveur des priorités liées au développement.

UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE POUR L'AFRIQUE ENTIÈRE

L'Afrique, région la moins développée du monde, est chaque jour davantage le dernier bastion de l'extrême pauvreté. 60 pour cent des personnes vivant dans l'extrême pauvreté se trouvent aujourd'hui en Afrique. Les pays les plus riches du monde pourraient utiliser le commerce, outil de croissance éprouvé, pour soutenir le programme de développement durable de l'Afrique. Cela permettrait de réduire la pauvreté dans le monde, de lutter contre l'instabilité et la fragilité, et de rendre le monde plus prospère et plus sûr. Mais ce serait aussi dans l'intérêt des pays les plus riches.

Dans quarante ans seulement, le marché africain aura une population supérieure à celle de l'Inde et de la Chine réunies. Pour reprendre les termes de Janet Yellen, secrétaire au Trésor nord-américain, « l'Afrique façonnera l'avenir de l'économie mondiale » (USD, 2023). La réduction des barrières non tarifaires, l'abaissement des droits de douane intra-africains, l'amélioration de la facilitation du commerce et l'intégration des marchés peuvent créer un environnement vaste, prospère, pacifique et plus propice aux opportunités de commerce et d'investissement pour les partenaires de l'Afrique ainsi que pour les entreprises africaines elles-mêmes. Une Afrique plus développée et plus intégrée n'est pas qu'une question de philanthropie. C'est dans l'intérêt de tous.

Comme l'ont montré les dernières décennies, une nouvelle politique commerciale est nécessaire. L'Afrique aurait bien besoin d'une politique commerciale qui encourage et récompense la diversification des échanges, l'expansion des capacités de production, l'interconnexion des chaînes d'approvisionnement et la croissance durable. Les données empiriques suggèrent que pour atteindre ces objectifs, deux mesures complémentaires sont nécessaires : premièrement, un séquençage de la politique commerciale qui donne la priorité au commerce intra-africain (qui est déjà plus diversifié que le commerce extérieur de l'Afrique) et, deuxièmement, un commerce libéralisé entre les pays africains avec des règles commerciales harmonisées, comme le propose l'initiative de la ZLECA (Mevel et al., 2015).

Dans cette optique, à l'instar des médecins, les pays partenaires devraient s'assurer qu'ils respectent le principe : « avant tout, ne pas nuire ». Actuellement, ce n'est pas toujours le cas. Tout porte à croire que la mise en œuvre d'accords réciproques conclus en dehors de la ZLECA, avec l'UE

(comme les APE) ou avec d'autres pays développés, entraînerait des pertes commerciales – ou un détournement des échanges – entre les pays africains. Le problème est que ces accords obligent les pays africains à entreprendre des réformes réglementaires et commerciales divergentes au lieu de consolider d'abord une meilleure situation au niveau régional. En revanche, si la ZLECA était pleinement mise en œuvre avant de tels accords réciproques, ces impacts négatifs seraient atténués. Les gains commerciaux, pour les pays africains comme pour l'UE (ou d'autres pays), seraient préservés, tandis que le commerce intra-africain se développerait de manière significative grâce aux bénéfices du commerce des biens industriels. L'intégration africaine est dans l'intérêt de ses partenaires commerciaux. Cela souligne la nécessité d'un séquençage stratégique qui donnerait la priorité à la mise en œuvre de la ZLECA.

Les principaux éléments de la politique commerciale idéale pour l'Afrique à ce stade peuvent être esquissés comme suit : durant une période de transition déterminée par les étapes de la mise en œuvre de la ZLECA et les gains qui en découlent, de nombreux arguments justifient l'intérêt pour les partenaires commerciaux de l'Afrique à offrir à tous les pays africains un accès à leur marché unilatéral et libre de droits, assorti d'un régime d'origine cumulative. Des mesures telles que l'octroi de concessions à l'Afrique pour permettre un accès non réciproque aux marchés partenaires de biens et de services pendant une période transitoire déterminée sont très favorables au développement et ne présentent que peu de risques de concurrence commerciale pour les pays développés. Garantir l'accès des exportations africaines aux marchés extérieurs inciterait les pays africains à rechercher des débouchés commerciaux les uns avec les autres et atténuerait les risques de détournement des échanges. Grâce à ce séquençage délibéré de la ZLECA, l'Afrique pourrait renforcer ses capacités de production et réaliser son potentiel d'une croissance forte et diversifiée dans un commerce intra-africain, avec des effets inclusifs et transformationnels.

La recherche d'une politique commerciale idéale pour l'Afrique soulève trois questions immédiates : comment définir une période de transition suffisante, comment justifier l'inclusion des pays d'Afrique du Nord et quels sont les obstacles possibles à une dérogation de l'OMC autorisant un traitement spécial pour l'Afrique dans son ensemble.

Pour la période de transition, le premier indice est l'Agen-
da 2063 de l'UA, qui prévoit une transformation significa-
tive des économies africaines d'ici cette année-là. L'accord
post-Cotonou (APC) de l'UE fournit un autre indice. Le tra-
ité commercial bilatéral actuel de l'UE avec les pays
sub-sahariens porte sur une période de 20 ans à partir de
2021. Cela suggère que dans l'esprit des négociateurs, il
peut s'écouler jusqu'à deux décennies avant que des chan-
gements significatifs dans le commerce de l'Afrique n'ap-
paraissent, ce qui justifierait alors une révision de l'APC. En
ce qui concerne l'AGOA des États-Unis, le délai envisagé
début 2023 pour le renouvellement de cette concession
commerciale est de dix ans à partir de 2025. Un autre in-
dice provient de la modélisation de la CEA : elle prévoit
qu'après l'application complète de la ZLECA, les gains pour
l'Afrique se concentreraient essentiellement sur le com-
merce intra-africain. Celui-ci pourrait connaître une aug-
mentation allant jusqu'à 33,8 pour cent d'ici 2045 par rap-
port à une situation de référence sans la ZLECA (CEA,
2021). La prévision de la CEA et l'année 2045 peuvent être
considérées comme un cadre temporel judicieux pour cette
période de transition.

En ce qui concerne la deuxième question, celle de l'inclu-
sion des pays d'Afrique du Nord, la stratégie américaine
d'août 2022 pour l'Afrique subsaharienne annoncée par
l'administration Biden appelle les États-Unis à « s'attaquer à
la division bureaucratique artificielle entre l'Afrique du Nord
et l'Afrique subsaharienne ». Lors du discours de Jean-
Claude Juncker sur l'état de l'Union en 2018, l'UE a égale-
ment évoqué la perspective d'un « accord de libre-échange
de continent à continent sous la forme d'un partenariat
économique entre égaux ». Cet accord reconnaît que les
chaînes de valeur qui se développent sur le continent dé-
passent les divisions artificielles et que l'intégration com-
merciale du continent dans son ensemble offrira un marché
plus dynamique tant pour les importations que pour les ex-
portations. L'Égypte et la Tunisie sont déjà membres du CO-
MESA, la Mauritanie est rattachée à la CEDEAO, tandis que
le Maroc a demandé à la rejoindre. L'Algérie, l'Égypte, la
Mauritanie, le Maroc et la Tunisie ont ratifié l'accord de la
ZLECA (tandis que la Libye l'a signé mais ne l'a pas encore
ratifié). Les modèles économiques qui prévoient un impact
transformateur de la ZLECA sont fondés sur une mise en
place à l'échelle du continent, et non pas à un niveau
sub-saharien.

La question de la légitimation multilatérale par le biais d'une
dérogation de l'OMC n'est pas insurmontable, comme le
montre le précédent établi par l'AGOA des États-Unis, qui a
lui-même obtenu une dérogation de l'OMC. La faible part
de l'Afrique dans les flux commerciaux mondiaux, soit
2,3 pour cent, ne représente qu'une menace concurrentielle
minime pour les intérêts commerciaux des économies les
plus avancées du monde. L'OMC étant une organisation di-
rigée par ses membres (et les pays africains en représentent
un quart !), le consensus sur un accord spécial pour l'Afrique
ne devrait pas être trop difficile à atteindre. Le système com-
mercial international peut accueillir un accord commercial
spécial pour l'Afrique sans effet systémique notable.

La politique commerciale idéale pour l'Afrique s'inscrit dans
un cadre de soutien au commerce très étendu. Les préfé-
rences commerciales seules constituent une partie impor-
tante mais insuffisante de la solution. L'expérience du com-
merce dans le cadre de l'AGOA, des différents régimes de
l'UE et du régime DFQF (duty free-quota free, élimination des
droits de douane et des quotas) de la Chine montre qu'il faut
aller plus loin. Les entreprises africaines se heurtent à des bar-
rières non tarifaires, telles que les normes de produits, les
mesures sanitaires et phytosanitaires et les normes tech-
niques. Les hommes ou femmes d'affaires africain-e-s ren-
contrent parfois des difficultés pour obtenir des visas, ce qui
les empêche de rencontrer des partenaires commerciaux et
de conclure des accords, surtout lorsqu'il s'agit de petites en-
treprises. L'environnement politique des pays africains eux-
mêmes n'est souvent pas favorable non plus. De nombreux
pays africains souffrent d'une macroéconomie instable et de
déficits en matière d'infrastructures commerciales, d'efforts
de facilitation des échanges et de qualité institutionnelle.

Les partenaires commerciaux peuvent aider en renforçant
leurs préférences commerciales pour l'Afrique par une série de
mesures complémentaires. La première consisterait en des ef-
forts délibérés pour stimuler et améliorer les investissements
dans les pays africains. Il s'agirait d'encourager l'agriculture et
l'industrie plutôt que de se concentrer de manière dispropor-
tionnée sur l'extraction des ressources. Deuxièmement, il faut
des initiatives pour aider les entreprises africaines à surmonter
les barrières non tarifaires. La Chine a montré la valeur des
« voies vertes » ciblées sur des chaînes de valeur spécifiques
pour accélérer les exportations agricoles, par exemple. Troisiè-
mement, il faut aligner l'aide au développement sur le com-
merce. Dans le cadre de programmes tels que le Global
Gateway de l'UE, le Belt and Road chinois, Prosper Africa et
Power Africa des États-Unis, les British International Invest-
ment et British Support for Infrastructure Projects* et l'initiative
multipartenaire Trade Mark Africa, les partenaires de l'Afrique
ont reconnu la nécessité d'investir pour aider à réduire les
contraintes liées à l'offre dans des domaines tels que les in-
frastructures, l'énergie, les transports, l'éducation, la santé, la
recherche et la numérisation. Pourtant, les déficits de l'Afrique
dans ces domaines persistent et il lui faut plus de soutien.

Les partenaires de développement de l'Afrique devraient
élaborer de nouveaux accords commerciaux afin de faire du
commerce un outil clef pour favoriser le développement du-
rable, réduire l'extrême pauvreté et intégrer davantage
l'Afrique dans l'économie mondiale. Le monde peut créer un
environnement commercial favorable à l'Afrique en déve-
loppant des stratégies d'accès préférentiel unilatéral pour les
exportateurs africains dès maintenant. Et, lorsque les écono-
mies africaines seront mieux intégrées et prêtes, des accords
commerciaux réciproques plus approfondis pourront être
conclus. Grâce à des mesures de soutien supplémentaires,
les partenaires de l'Afrique peuvent contribuer à forger un
commerce favorable à son développement durable.

* Les projets britanniques pour l'investissement international et pour
l'aide à l'infrastructure (note de la trad.).

PARLER D'UNE SEULE VOIX EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE : UNE NÉCESSITÉ POUR L'AFRIQUE

La balle n'est pas uniquement dans le camp des pays partenaires de l'Afrique. Les pays africains eux-mêmes tireront profit d'une approche délibérée et stratégique du commerce. Par exemple, ceux qui ont engagé une stratégie d'utilisation de l'AGOA, notamment l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar et l'île Maurice, ont obtenu de bien meilleurs résultats. Pourtant, la plupart d'entre eux n'abordent pas encore leurs relations commerciales avec suffisamment de prévoyance stratégique, de coordination ou de clarification des objectifs pratiques.

Aucun pays africain, par exemple, ne dispose d'une stratégie concernant la Chine, bien qu'elle soit une destination d'exportation très importante. Il n'y a pas non plus beaucoup de signes de coordination entre les pays africains dans leur approche de la Chine. La démarche de la Chine à l'égard des pays africains est plus cohérente que celle de l'Union africaine à l'égard de la Chine. Et, comme mentionné plus haut, le commerce africain a été divisé par des accords incohérents entre des groupes régionaux (ou, dans certains cas, des pays individuels) et des pays tiers.

C'est aux pays africains eux-mêmes qu'il incombe de mener une coordination stratégique dans leurs relations avec les partenaires extérieurs. Les résolutions de l'Union africaine appellent fréquemment ses États membres à «aborder les partenaires extérieurs comme une seule nation... parlant d'une seule voix». Pourtant, la Commission de l'UA n'a pas de mandat pour agir au nom des États membres dans les négociations commerciales. Ni d'ailleurs dans les négociations sur le climat, même s'il est clairement établi que l'Afrique est désavantagée dans ces deux domaines. Seuls des arrangements ad hoc sont mis en place pour coordonner les négociations.

Bien que l'Union africaine dispose d'une représentation diplomatique dans des capitales de premier plan telles que Washington, Bruxelles et Pékin, ses missions diplomatiques manquent de stratégie et de cohérence, affichant un engagement décevant. Washington et Bruxelles offrent de multiples portes d'entrée pour l'engagement, à travers les diverses agences de l'exécutif nord-américain et leur système de caucus et de comités du Congrès, ou encore par le biais du Conseil, de la Commission et du Parlement de l'UE. Un tel pluralisme n'existe peut-être pas à Pékin, mais ses structures de pouvoir concentrées offrent peut-être des ouver-

tures pour une activité diplomatique africaine coordonnée. À Genève, le bureau de l'Union africaine n'a pas la capacité de fournir au groupe africain de l'OMC des services techniques tels que la rédaction de propositions et la préparation de réponses. Afin de consolider son rôle à Genève, il est essentiel que l'Union africaine obtienne le statut d'observateur à l'OMC, ce qui lui est actuellement refusé.

Pour que les pays africains s'engagent de manière proactive sur les questions actuelles et futures qui se posent à l'OMC, qu'ils travaillent de manière stratégique avec leurs partenaires et qu'ils maintiennent la cohérence de leur politique commerciale, l'Union africaine devrait mettre en place un groupe de réflexion spécialisé sur les questions relatives à l'OMC et au commerce. Il pourra ainsi proposer à ses États membres des options politiques qui soutiennent les intérêts de l'Afrique. Certaines problématiques qui influenceront les échanges commerciaux de l'Afrique prennent de l'importance. Parmi elles, il y a les initiatives visant à décarboniser les économies nationales et le rôle que les mesures d'ajustement aux frontières peuvent jouer dans la réduction du risque de fuite de carbone. Une autre question concerne l'émergence de règles régissant le commerce numérique et le commerce électronique à l'échelle mondiale. Dès à présent, il est essentiel que les pays africains soient en mesure de participer au façonnement des nouvelles règles mondiales en matière de commerce, de climat et de numérisation.

Sans coordination efficace, les pays africains risquent d'être dépassés dans les négociations commerciales et dans leurs relations avec leurs partenaires. En géoéconomie et en géopolitique, les pays africains pris individuellement n'ont pas l'influence nécessaire pour obtenir des résultats significatifs ayant un impact sur leurs perspectives de développement. Ils doivent travailler ensemble. Il faut accorder à la Commission de l'UA un mandat, une orientation et des ressources afin qu'elle garantisse des résultats qui répondent aux aspirations de l'Afrique.

BIBLIOGRAPHIE

Abrego, Lisandro; Amado, Maria Alejandra; Gursoy, Tunc; Nicholls, Garth; et Perez-Saiz, Hector (2019). « The African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gain Estimates from a General Equilibrium Model ». IMF, Working Paper WP/19/124. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/06/07/The-African-Continental-Free-Trade-Agreement-Welfare-Gains-Estimates-from-a-General-46881> (consulté le 6 mars 2023).

ECA (UN Economic Commission for Africa); UNCTAD (United Nations Conference on Trade And Development); AUC (African Union Commission); and AfDB (2019). *Assessing Regional Integration in Africa IX: Next Steps for the African Continental Free Trade Area*. Addis Ababa, ECA Publications. <https://www.tralac.org/documents/resources/africa/2898-assessing-regional-integration-in-africa-ix-un-eca-auc-afdb-unctad-july-2019/file.html> (consulté le 6 mars 2023).

ECA (UN Economic Commission for Africa) (2021). « Takeaways from the Expected Impact of the AfCFTA's Implementation ». ATPC. https://uneca.org/sites/default/files/keymessageanddocuments/en_afcfta-infographics-11.pdf (consulté le 6 mars 2023).

Mevel, Simon; Valensisi, Giovanni; et Karingi, Stephen (2015). « The EPAs and Africa's Regional Integration ». https://www.gtapaecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=4754 (consulté le 6 mars 2023).

Saygili, Mesut; Peters, Ralph; et Knebel, Christian (2018). « The African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions ». UNCTAD, Research Paper No. 15. https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2017d15_en.pdf (consulté le 6 mars 2023).

Songwe, Vera; Macleod, Jamie; et Karingi, Stephen (2021). « The African Continental Free Trade Area: A Historical Moment for Development in Africa ». *Journal of African Trade* 8. 10.2991/jat.k.211208.001.

USDT (United States Department of the Treasury). (2023). Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at the Délégation Générale à l'Entrepreneuriat Rapide des Femmes et des Jeunes (DER/FJ) in Dakar, Senegal. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1199> (consulté le 6 mars 2023).

World Bank (2020). *The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects*, World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34139>.

A PROPOS DES AUTEURS

David Luke est professeur en exercice et directeur stratégique à l'Institut Firoz Lalji pour l'Afrique de la London School of Economics, où il supervise le programme sur le commerce en Afrique. Il a été directeur du Centre africain de politique commerciale à la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), où il a dirigé l'assistance technique sur les protocoles qui constituent l'accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA).

Jamie MacLeod est un économiste spécialiste en commerce dont le travail recouvre les négociations commerciales, l'élaboration des politiques et la recherche. Il est Policy Fellow au sein du programme de politique commerciale pour l'Afrique de l'Institut Firoz Lalji à la London School of Economics. Au cours des dix dernières années, il a travaillé sur des questions de politique commerciale axées sur le continent africain, notamment avec la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, le Centre du commerce international, l'Organisation internationale du travail et la Banque mondiale.

FES GENEVA

Le bureau de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) à Genève sert de bureau de liaison entre les agences de l'ONU, d'autres organisations internationales basées à Genève et les bureaux de terrain de la FES ainsi que les partenaires dans les pays en développement afin de renforcer la voix du Sud. Il contribue aux débats de la « Genève internationale » sur le commerce et le développement durable, le travail décent et les politiques sociales, les droits de l'homme, les droits économiques et sociaux en particulier, ainsi que sur la paix.

MENTION D'IMPRESSION

Publié par :
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Allemagne
Email: info@fes.de

Service de délivrance :
Division pour la coopération internationale /
Politique mondiale et européenne
Responsable : Hajo Lanz | Directeur | FES Genève
Chemin du Point-du-Jour 6bis | 1202 Genève | Suisse
Téléphone : +41-22-733-3450 | Fax : +41-22-733-3545
<https://geneva.fes.de>

Division pour la coopération internationale /
Département Afrique
Responsable : Henrik Maihack | Chef du département
Hiroshimastr. 28, 10785 Berlin, Allemagne
Téléphone: +49-30-269-35-7440 | Fax : +49-30-269-35-9217
<https://www.fes.de/en/africa-department>

Édition : Meredith Dale
Traduction : Capucine Blaisse
Composition : pertext, Berlin | www.pertext.de

Contact: info@fes-geneva.org

Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). L'utilisation commerciale des médias publiés par la FES n'est pas autorisée sans l'accord écrit de la FES. Les publications de la FES ne peuvent être utilisées à des fins de propagande électorale.

ISBN 978-3-98628-325-4

© 2023

