



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
13 janvier 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Commission du commerce et du développement

Réunion d'experts pluriannuelle sur les produits
de base et le développement

Deuxième session

Genève, 24 et 25 mars 2010

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**Politiques et instruments liés au commerce, et leur utilité
pour résoudre les problèmes relatifs aux produits de base**

Traiter la problématique des produits de base au moyen de mesures liées au commerce

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Un certain nombre de pays ont réussi à se développer en adoptant une stratégie de développement fondée sur les produits de base. Mais en règle générale, une dépendance vis-à-vis de ces produits allait de pair avec une faible croissance et de médiocres avancées sur le plan économique et social, situation que de nombreux économistes désignent comme la «malédiction des ressources». La présente note examine les politiques et les instruments liés au commerce pour résoudre les problèmes relatifs aux produits de base dans les pays en développement tributaires de ces produits. On commence par rappeler l'importance de créer un environnement propice au développement, et en particulier à l'investissement intérieur et étranger, car les mesures commerciales ne permettent pas à elles seules de mettre à profit les retombées bénéfiques potentielles des exportations de produits de base. Le document passe en revue un certain nombre de mesures spécifiques favorisant le commerce qui peuvent être adoptées au niveau national pour promouvoir les échanges de produits de base, et examine les opportunités et les contraintes dans le contexte du système commercial multilatéral existant pour adopter des politiques liées au commerce afin de traiter la problématique de ces produits. Il examine aussi les mécanismes qui pourraient permettre de surmonter ces contraintes dans le système commercial multilatéral. Le dernier chapitre contient des observations finales et suggère des questions vers lesquelles les experts pourraient diriger leur attention.

Introduction

1. Le paragraphe 93 de l'Accord d'Accra dispose que la CNUCED devrait «appuyer les efforts que les pays en développement tributaires des produits de base, en particulier les petits producteurs, déploient pour: concevoir des politiques nationales relatives aux produits de base, notamment pour les intégrer dans leurs stratégies nationales et régionales de développement; renforcer leur capacité d'offre et devenir compétitifs; progresser dans les chaînes de valeur et diversifier les secteurs de produits de base...» (par. 93 a)); et «promouvoir la coopération intergouvernementale dans le domaine des produits de base et la formation de consensus concernant ... les politiques et les instruments liés au commerce permettant de résoudre les problèmes relatifs aux produits de base» (par. 93 b)).

2. Un certain nombre de pays ont réussi à adopter une stratégie de développement fondée sur les produits de base (Australie, Botswana, Canada, Chili, Malaisie, Maurice et Norvège, par exemple). Mais une dépendance vis-à-vis des produits de base est presque toujours allée de pair avec une faible croissance et de médiocres avancées sur le plan économique et social¹, essentiellement à cause de ce qui est dit le «syndrome hollandais» et aussi de la prétendue «malédiction des ressources».

3. L'argument de la malédiction des ressources a été contesté dans plusieurs études. On a fait valoir, en particulier, que la dotation en ressources n'était «ni une malédiction ni un destin»² et qu'on pouvait tout au plus ressentir une déception à ce sujet³. Poussant le raisonnement plus loin, certaines études ont démontré qu'il y avait un lien de cause à effet entre la qualité des institutions et la dépendance vis-à-vis des produits de base, mais non en sens inverse, mettant ainsi davantage l'accent sur l'utilisation de la rente tirée des ressources comme facteur clef du développement⁴.

4. Dans le cadre de ce débat sur les produits de base, le présent document passe en revue les politiques et les instruments liés au commerce permettant d'apporter des réponses aux problèmes des pays en développement tributaires de ces produits. Il commence par rappeler l'importance de créer un environnement propice au développement, et en particulier aux investissements publics et privés (nationaux ou étrangers) dans ces pays (chap. I), dans la mesure où les politiques commerciales ne permettent pas à elles seules de profiter des retombées bénéfiques des exportations de produits de base. Il passe ensuite en revue un certain nombre de mesures spécifiques favorisant le commerce dans les pays (chap. II), ainsi que les opportunités et les contraintes dans le cadre du système commercial multilatéral existant pour adopter des politiques liées au commerce (chap. III) et des mécanismes afin de surmonter ces contraintes (chap. IV). Des observations finales sont formulées pour conclure (chap. V).

¹ Sachs J. et Warner A. (1997), Natural resource abundance and economic growth, document de travail, Center for International Development et Harvard Institute for International Development, Université Harvard, Cambridge, MA. Adresse: http://www.cid.harvard.edu/ciddata/warner_files/natresf5.pdf.

² Lederman D. et Maloney W. F. (éd.) (2007), Natural resources: Neither curse nor destiny, Banque mondiale, Washington, DC, et Stanford University Press, Palo Alto, CA.

³ Selon Davis, «en disant que les pays riches en ressources sont dans une situation pire à cause de leurs ressources, on procède par comparaison avec un scénario inverse impossible à mesurer. On donne en effet à entendre que le Congo, l'Angola et le Nigéria seraient dans une meilleure situation si des ressources naturelles n'y avaient pas été trouvées et extraites de leur sol». Dans Davis G. A. (2008), Book review of *Escaping the Resource Curse*, édité par Humphreys M., Sachs J. D. et Stiglitz J. E., New York, Columbia University Press, *Resources Policy*, vol. 33, n° 4, décembre 2008, p. 240 à 242.

⁴ Brunnschweiler C. N. et Bulte E. H. (2008), The resource curse revisited and revised: a tale of paradoxes and red herrings, *Journal of Environmental Economic Management* n° 55 (2008), p. 248 à 264.

I. Créer un environnement propice dans les pays en développement tributaires des produits de base

5. Le secteur des produits de base a besoin pour prospérer d'un environnement propice qui encourage l'investissement public et privé dans le secteur, y compris pour le renforcement de la capacité d'offre. Cela présuppose de bonnes institutions et l'intégration de politiques relatives aux produits de base dans les stratégies nationales de développement.

A. De bonnes institutions

6. De «bonnes institutions» sont particulièrement importantes, non seulement pour mieux promouvoir les produits de base mais aussi pour appuyer le développement en général. Si la définition exacte des institutions de bonne qualité reste discutée, il est généralement admis que de bonnes institutions sont celles qui facilitent le développement de politiques et d'initiatives – ces dernières pouvant aussi venir du secteur privé – propres à appuyer le développement économique et la croissance en général.

Style de gouvernance

7. L'étude des facteurs ayant contribué à la performance économique remarquable des nouveaux pays industriels (NPI) d'Asie de l'Est a conduit à l'émergence de la notion de l'«État développementiste» présentant certaines, ou l'ensemble, des caractéristiques suivantes⁵:

- a) Une certaine indépendance vis-à-vis des forces sociales qui pourraient empêcher l'État de privilégier les intérêts à long terme du pays en matière de développement au moment d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques;
- b) La mobilisation d'un réseau d'acteurs sociaux qui soutiennent les politiques de l'État;
- c) La possibilité de procéder de manière empirique pour élaborer les politiques et de combiner de manière pragmatique le jeu des mécanismes du marché et les interventions de l'État;
- d) De solides convictions idéologiques incitant l'État à utiliser ses ressources (humaines, financières et politiques) au service du développement économique;
- e) La mise en œuvre simultanée de réformes politiques et institutionnelles qui encouragent une gestion efficace des «rentes économiques» et aident aussi les différents secteurs à affronter progressivement la concurrence économique internationale; et
- f) De robustes systèmes juridique et réglementaire adaptés aux nécessités et aux conditions locales.

8. Mais les arguments en faveur d'un «État fort» ont leurs limites, compte tenu de la marge d'action réduite des pays en développement dans le système commercial multilatéral et de la thèse néolibérale dominante concevant l'État comme une organisation dirigée par des politiciens et des bureaucrates uniquement motivés par leur propre intérêt et ayant une capacité limitée de concevoir et d'exécuter des stratégies d'action.

⁵ On trouvera une synthèse des études sur le sujet dans la publication CNUCED (2007), *Le développement économique en Afrique – Retrouver une marge d'action: la mobilisation des ressources intérieures et l'État développementiste*, publication des Nations Unies, numéro de vente: F.07.II.D.12, New York et Genève, Nations Unies.

9. Il faut donc trouver le moyen de concilier tout cela avec l'existence apparente d'un lien entre la forme du régime politique et les résultats économiques⁶. En ce qui concerne la «malédiction des ressources», l'analyse empirique laissait penser que la probabilité d'une «malédiction» était plus grande dans les régimes présidentiels et dans les pays non démocratiques. Il apparaissait aussi que les entreprises qui exploitaient des ressources parvenaient davantage à agir auprès des pouvoirs publics dans les systèmes présidentiels que dans les systèmes parlementaires. L'échec du lobbying sectoriel dans les pays tributaires de l'agriculture a été expliqué en partie par la dispersion du secteur agricole comparée à la concentration du secteur minier⁷.

10. Tous les gouvernements dans les pays en développement, y compris ceux qui sont tributaires des produits de base, devraient engager des mesures visant à promouvoir un environnement institutionnel propice aux entreprises. Ces mesures incluent la réduction des coûts de transaction liés aux délais nécessaires pour effectuer les opérations économiques, la mise en place d'un environnement politique prévisible et stable en éliminant la probabilité de retournements politiques, et la création d'une structure pour améliorer le dialogue entre les pouvoirs publics et les acteurs sectoriels.

B. Intégration des produits de base et des secteurs connexes dans les stratégies nationales de développement

11. Les politiques pour les produits de base ont souvent été négligées au moment d'élaborer les stratégies nationales de développement, ce qui fait que des opportunités pour ce secteur ont été manquées.

Bien que les objectifs du Cadre intégré renforcé et de l'initiative d'aide au commerce (voir chap. IV) soient d'aider les pays à intégrer le commerce dans leurs stratégies de développement, il y est rarement fait référence expressément aux produits de base. Ceux-ci ont un rôle à jouer aussi dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – notamment l'objectif n° 1 concernant la pauvreté et la faim et l'objectif n° 7 concernant la préservation de l'environnement – mais ils ne font pas partie des discussions sur l'allocation des ressources pour réaliser les OMD. En outre, rares étaient les stratégies de réduction de la pauvreté dites de première génération prenant spécifiquement en compte le rôle des produits de base dans le développement et dans l'action des pouvoirs publics pour réduire la pauvreté.

12. Le rôle de certains secteurs de produits de base pour tirer la croissance a été un peu mieux reconnu récemment. Le Gouvernement du Malawi, par exemple, a lancé en 2004 une stratégie de croissance économique qui faisait le lien entre les problèmes de la réduction de la pauvreté, de la croissance économique, du commerce et de la compétitivité⁸. La stratégie définissait aussi trois secteurs clefs (sucre, thé et tabac) et cinq secteurs de développement (coton, textiles, tourisme, industrie minière et industrie agroalimentaire) comme des

⁶ Persson T. et Tabellini G. (2004), Constitutional rules and fiscal policy outcomes, *American Economic Review* n° 94 (2004), p. 25 à 46.

⁷ Brunnschweiler C. N. et Bulte B. H. (2008), op. cit.

⁸ CNUCED (2006), Malawi and the multilateral trading system: the impact of WTO agreements, negotiations and implementation, Genève. Pour des exemples de stratégies de diversification suivies par certains pays en développement tributaires des produits de base, voir CNUCED (2009), Intégration des politiques relatives aux produits de base dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté: expériences positives, transparence et responsabilité (TD/B/C.I/MEM.2/3), note du secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts pluriannuelle sur les produits de base et le développement, 3-5 mars 2009, Genève.

domaines d'appui prioritaires, reconnaissant ainsi clairement le rôle clef des produits de base dans la croissance économique et le développement.

II. Mesures commerciales pour renforcer la compétitivité dans les pays en développement tributaires des produits de base

13. Depuis l'établissement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, le système commercial multilatéral a été défini par un ensemble d'obligations communes s'appliquant à tous les membres, qui reposait en particulier sur l'introduction du principe de l'«engagement unique». Mais il a aussi été inscrit dans plusieurs accords le principe du traitement spécial et différencié (et plus favorable) qui prend en compte les problèmes de développement particuliers des pays en développement et, surtout, des pays les moins avancés⁹. En outre, il est prévu pour tous les pays parties à des accords commerciaux régionaux (ACR) certaines flexibilités conformément à l'article XXIV (par. 4 à 10) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947 et à la «Clause d'habilitation». Malgré ces dispositions, beaucoup de pays en développement déplorent que leurs problèmes de développement n'aient pas été dûment pris compte dans le système multilatéral actuel¹⁰.

14. Les résultats économiques des pays en développement tributaires des produits de base dépendent largement de l'application de mesures commerciales et liées au commerce afin d'apporter des réponses aux problèmes du secteur des produits de base pour mieux développer les échanges commerciaux. Mais ces mesures, qu'elles s'appliquent au niveau national ou au niveau régional, doivent être compatibles avec les disciplines générales de l'OMC, y compris les dispositions relatives au traitement spécial et différencié. Comme nous le verrons plus bas, cela implique des contraintes qui réduisent la marge d'action de certains pays en développement tributaires des produits de base pour appliquer les politiques commerciales les mieux adaptées à leur situation spécifique. Mais cela n'a pas empêché ces pays de mettre en œuvre diverses mesures de politique commerciale pour essayer de traiter leur problématique dans ce secteur. Certaines de ces mesures sont examinées ci-après.

A. Mesures de facilitation du commerce

15. C'est en Afrique subsaharienne que l'on trouve la moitié des pays du monde sans littoral, et le Niger, le Tchad, la Zambie et le Zimbabwe figurent parmi les pays les plus éloignés des côtes (plus de 2 000 kilomètres). Cet éloignement géographique et les coûts de

⁹ Certaines mesures prévoyant un traitement spécial et différencié sont contenues aussi dans la «Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés» annexée à l'Acte final du Cycle d'Uruguay. Mais la mise en œuvre de ces dispositions n'a pas été sans poser de problèmes. La volonté politique a manqué, en particulier, pour activer ou mettre en œuvre pleinement les dispositions en question, ce qui n'a pas permis de réellement ménager aux pays en développement la «flexibilité d'action» qui constitue l'objectif de ces dispositions. Il y a dans le système commercial multilatéral bien d'autres exemples de déséquilibre et d'inégalité, mais ils n'entrent pas dans le champ de la présente note.

¹⁰ Voir, par exemple, CNUCED (2010), Évolution récente des principaux marchés de produits de base: tendances et contraintes (TD/B/C.I/MEM.2/7), note établie pour la réunion d'experts pluriannuelle sur les produits de base et le développement, 24 et 25 mars 2010, Genève.

transport élevés qu'il induit sont considérés comme des obstacles majeurs empêchant ces pays d'être compétitifs sur les marchés régionaux et internationaux¹¹.

16. Compte tenu de ces contraintes géographiques, la facilitation du commerce joue un rôle clef pour améliorer la compétitivité extérieure de beaucoup de pays en développement. Un certain nombre d'initiatives en ce sens sont actuellement engagées en Afrique et ailleurs, par exemple le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne, partenariat réunissant 35 pays d'Afrique, 8 communautés économiques régionales, 3 institutions africaines – l'UA/NEPAD et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) –, des organisations nationales et régionales, ainsi que des partenaires de développement au niveau international. L'objectif de ce programme est de faire en sorte que le transport joue son rôle dans la réalisation des objectifs de développement de l'Afrique subsaharienne: réduction de la pauvreté, croissance au profit des populations pauvres et intégration régionale. Ce programme est financé par une multitude de donateurs bilatéraux et multilatéraux, y compris la Commission européenne, la Banque islamique de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale.

17. Le programme donne la priorité, dans le cadre de son schéma d'intégration régionale, aux couloirs de transit desservant les pays sans littoral, à savoir¹²:

a) Les couloirs septentrional et central assurant l'accès à l'Ouganda, au Rwanda, au Burundi et à l'est de la République démocratique du Congo par les ports de Mombasa et de Dar es-Salaam, respectivement;

b) Le couloir Djibouti-Addis-Abeba desservant l'Éthiopie;

c) Le couloir Nord-Sud reliant le Botswana, la République démocratique du Congo, le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe au port de Durban;

d) Le couloir de Dar es-Salaam desservant le Malawi, la Zambie et la République démocratique du Congo;

e) Les couloirs de l'Afrique centrale et du fleuve Congo desservant la République centrafricaine et le Tchad;

f) Les couloirs ouest-africains reliant le Burkina Faso, le Mali et le Niger à Lomé et au port de Tema (Accra).

18. Mais il y a d'autres facteurs clefs pour la compétitivité des pays, notamment la prévisibilité des approvisionnements, le rapport coût-efficacité des services logistiques internationaux et l'efficacité des opérations transfrontières.

B. Respect des normes

19. Le respect des normes est important pour les marchés régionaux et internationaux, et la difficulté pour les PMA de se conformer à ces prescriptions rigoureuses amoindrit leur compétitivité à l'exportation et leur capacité de mettre à profit des débouchés. L'Afrique du Sud, par exemple, représente le marché horticole le plus important d'Afrique australe pour les pays voisins comme le Mozambique. Mais respecter des normes strictes reste problématique, en particulier pour les petits producteurs. Les fournisseurs locaux auraient pourtant beaucoup à y gagner, car si les agriculteurs mozambicains parvenaient à se

¹¹ CNUCED (2006), op. cit.

¹² Banque mondiale (2008), Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne, SSATP Annual Report 2007, SSATP Report n° 06/08/AR07, Washington, DC.

conformer aux normes ils pourraient aussi mettre à profit des débouchés en Europe¹³. Mais cela supposait que les fournisseurs se conforment à des normes commerciales privées comme la norme GlobalGap (anciennement EurepGap).

20. Les pays en développement tributaires des produits de base dans la région de l'Afrique de l'Ouest ont eux aussi de gros problèmes pour respecter les normes. Dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, la CNUCED a mis au point et engagé un projet pour aider les associations de producteurs et les groupements d'exportateurs en Guinée à se conformer aux prescriptions sanitaires et phytosanitaires et aux normes de sécurité agroalimentaire des distributeurs. Le projet, lancé en novembre 2005 avec un financement de la Standards Trade Development Facility, est suspendu compte tenu de la situation politique actuelle en Guinée¹⁴.

C. Accroissement de la valeur ajoutée

21. L'Afrique reste le continent ayant la plus forte proportion de pays tributaires des produits primaires, alors que paradoxalement elle est passée derrière d'autres régions en développement pour les exportations de produits primaires autres que les combustibles. Le déclin séculaire des prix réels des produits de base et les hausses de prix récentes ont ainsi mis en lumière l'absence de compétitivité de l'Afrique subsaharienne et la nécessité pour elle de progresser dans la chaîne de valeur. Les mesures à cet effet doivent notamment comporter un environnement propice, un approvisionnement en électricité fiable et peu coûteux, une zone franche industrielle, et des économies d'échelle.

22. De nombreux pays ont élaboré des codes de l'investissement, mais des études laissent penser que ces codes ne sont pas une panacée pour attirer l'investissement étranger direct (IED) et que d'autres facteurs, comme les niveaux de compétence, les infrastructures et un leadership et un engagement politiques au plus haut niveau, sont plus importants pour promouvoir les investissements. Ce dernier facteur est parfaitement illustré par le cas des textiles et vêtements au Ghana (encadré 1)¹⁵. Grâce à un programme réussi de promotion des investissements, le Ghana est désormais considéré comme le pays ayant l'industrie du coton la plus performante en Afrique de l'Ouest.

¹³ CNUCED (2008), *Linking African Small Producers to Large Distribution Networks: Enhancing Capacity of Mozambican Producers to Supply the South African Market*, Genève.

¹⁴ Les activités menées à bien à ce jour incluent a) l'élaboration de matériels de formation pour des modules sur la gestion de la qualité, la sécurité des produits alimentaires et les moyens de répondre aux exigences croissantes des marchés; b) la création d'une force publique d'inspection constituée de 10 inspecteurs venant d'organismes nationaux clefs; c) la mise au point et l'application de bonnes pratiques agricoles et d'autres systèmes d'assurance-qualité (normes HACCP, ISO 9000, ISO 22000, etc.) dans trois exploitations pilotes sélectionnées, en vue d'obtenir la certification; et d) une contribution aux capacités nationales en matière de certification en établissant des liens avec un laboratoire de certification agréé au niveau international et avec les certificateurs publics/privés nationaux travaillant pour le Centre d'études et de recherche en environnement (CÉRE) de la Guinée. Pour de plus amples détails sur ce projet, voir CNUCED (2009), *A model for the development of a public-private safety control system for the horticultural sector in Guinea, West Africa*, STDF/SPS Project n° 65, Genève.

¹⁵ USAID (2006), *Adding value to West African cotton: Assessment of the cotton-textile-apparel value chain*, WATH/Accra Technical Report n° 1.

Encadré 1. La stratégie du Ghana pour accroître la valeur ajoutée dans le secteur du coton, des textiles et des vêtements

Dans le cadre d'une initiative spéciale présidentielle, le Ghana a mis en place un programme de promotion des investissements qui favorise particulièrement l'industrie du vêtement. Ce programme prévoit une stratégie à trois niveaux:

- a) Inciter 10 gros fabricants étrangers de textiles/vêtements à implanter/transférer leurs usines dans la zone franche industrielle du Ghana;
- b) Développer les capacités d'approvisionnement pour l'exportation de 100 entreprises ghanéennes de taille moyenne fabriquant des vêtements; et
- c) Créer un vaste réservoir de petits sous-traitants locaux et fournisseurs secondaires.

Les fabricants de vêtements, outre qu'ils bénéficient du statut de la zone franche industrielle avec de généreuses exemptions d'impôt (exonération pendant dix ans de l'impôt sur les bénéfices), de droits (à condition d'exporter plus de 70 % de leur production) et d'autres charges, ainsi que de la possibilité de rapatrier sans restriction capitaux et bénéfices, ont droit à des procédures accélérées pour obtenir des sites afin d'y installer leurs usines. Les loyers et les frais d'électricité sont en partie subventionnés. Il a ainsi été déjà créé un site de plus de 70 hectares pour la production de textiles et de vêtements dans la principale zone franche industrielle du Ghana, installée dans la ville portuaire de Tema. Le site peut accueillir 112 usines, et six ont déjà été construites et sont opérationnelles. Il est prévu d'y construire aussi un hôpital.

Il existe à Accra une autre zone franche industrielle plus densément occupée pour les fabricants de vêtements, où 4 entreprises sont établies et où 3 usines supplémentaires sont en construction. Chaque usine peut inclure de 300 à 400 machines à coudre, ainsi que des entrepôts, des tables de découpe, des tables/machines à repasser, et des zones d'inspection et de conditionnement.

Il a aussi été investi dans le cadre de la même initiative 1,2 million de dollars dans un centre de formation et de technologie moderne pour la fabrication de vêtements, afin de former un vaste réservoir de main-d'œuvre de tous niveaux pour l'industrie du vêtement (ouvriers pour les patrons, la découpe et la couture, spécialistes du contrôle de la qualité et fonctions de supervision et de gestion). Il pourrait ainsi être formé jusqu'à 10 000 personnes par an. Cinq cents personnes ont déjà été formées, même si la plupart des industriels estiment qu'une formation additionnelle intensive dans l'entreprise reste nécessaire avant que celle-ci puisse commencer à exécuter des commandes. Compte tenu du nombre d'usines en projet et de machines qui sont installées au Ghana, le nombre de travailleurs qualifiés devra être porté à 3 500 environ. Et avec l'annonce faite récemment du transfert au Ghana d'une usine établie au Kenya, il faudra former encore 2 000 personnes de plus au cours des six mois à venir.

Source: USAID (2006), Adding value to West African cotton: Assessment of the cotton-textile-apparel value chain, WATH/Accra Technical Report n° 1, p. 17.

1. Approvisionnement en électricité fiable et d'un coût abordable

23. Un approvisionnement en électricité fiable et d'un coût abordable est important pour attirer l'investissement dans des activités à plus forte valeur ajoutée. Le coût du raccordement au réseau d'électricité varie beaucoup d'un pays à l'autre¹⁶, mais au-delà du coût il faut aussi un approvisionnement en électricité fiable pour assurer le bon

¹⁶ Banque mondiale (2006), op. cit.

fonctionnement des installations techniques permettant une productivité accrue. L'utilisation de systèmes douaniers automatisés dans certains pays d'Afrique par exemple (Ghana, Kenya et République-Unie de Tanzanie, notamment) a été rendue difficile faute d'accès à un approvisionnement en électricité sans interruption et à des connexions Internet à haut débit¹⁷.

24. Dans le secteur des produits de base, un approvisionnement en électricité peu coûteux peut contribuer à la compétitivité de certaines branches de production. Au milieu des années 90 par exemple, la société sud-africaine Gencor a choisi de s'implanter au Mozambique pour développer sa production d'aluminium. Comme l'électricité est un important élément du coût de production de l'aluminium la société s'assurait un avantage comparatif avec une aluminerie ayant l'un des coûts d'électricité unitaires les plus bas du monde¹⁸, ce qui lui permettait d'être compétitive sur le marché mondial.

2. Zones franches industrielles

25. Les zones franches industrielles sont des zones industrielles qui offrent généralement des exemptions d'impôt et d'autres avantages en termes de fiscalité et d'infrastructures aux entreprises locales et étrangères qui exportent des biens transformés. Les sociétés étrangères établies dans ces zones doivent généralement aider les entreprises locales à se procurer des technologies, des équipements et des compétences. On attend aussi d'elles qu'elles favorisent la création directe d'emplois ainsi que l'établissement de relations interindustrielles en aval grâce à des contrats avec des sous-traitants locaux. L'exemple le mieux connu est celui des zones franches à Maurice, mais on peut citer aussi en exemple la zone franche industrielle du Cameroun, qui a permis d'attirer les investissements dans le secteur minier.

3. Groupements d'entreprises

26. Bien qu'il soit admis que les groupements d'entreprises permettent de créer un environnement propice au développement d'un secteur, il n'y a en Afrique subsaharienne qu'un nombre limité de ces groupements dans le secteur de la transformation des produits de base. Une étude récente citait le secteur des fleurs coupées au Kenya, ceux des textiles et des vêtements à Maurice et en Afrique du Sud, et celui du vin en Afrique du Sud (tableau 1). Certains travaux montrent que la formation de groupements d'entreprises dépend de plusieurs conditions. Dans le cas des fleurs coupées au Kenya et du vin en Afrique du Sud, c'est la dotation en ressources naturelles – conditions climatiques favorables, ressources abondantes en terres et en eau – qui a favorisé la concentration d'un certain nombre d'exploitations dans la même région. Les entreprises appartenant aux groupements peuvent bénéficier d'externalités – par exemple, utilisation partagée d'entrepôts ou d'autres infrastructures financées par des fonds publics. Elles bénéficient aussi de coûts de transaction réduits grâce à la proximité de nombreux éléments des chaînes de valeur pertinentes.

¹⁷ Banque mondiale (2006), op. cit.

¹⁸ Pretorius L. (2001), Industrial free zones in Mozambique: A case study of the Mozal aluminium smelter, document miméographié, Centre for Southern African Studies, Université du Cap occidental.

Tableau 1
Production et localisation des groupements d'entreprises en Afrique subsaharienne

<i>Production</i>	<i>Localisation</i>	<i>Nombre d'entreprises</i>
Flleurs coupées	Lac Naivasha, Kenya	24
Textiles et vêtements	Maurice	260
Textiles et vêtements	Afrique du Sud	327
Vins	Afrique du Sud	Plus de 340

Source: D'après Zeng D. Z. (2006), Knowledge, technology and cluster-based growth in Africa: Findings from 11 case studies of clusters in Africa, WBI Development Study, Banque mondiale, Washington, DC, p. 4.

27. L'investissement étranger joue aussi un rôle clef, comme le montre le cas du groupement de producteurs de fleurs coupées au Kenya, où l'investissement total dans le secteur entre 2002 et 2004 a atteint 200 à 300 millions de dollars. Les principaux investissements venaient d'Israël et des Pays-Bas. Le développement et la situation actuelle de ce groupement de producteurs sont décrits dans l'encadré 2.

Encadré 2. Le groupement de producteurs de fleurs coupées au Kenya

Un groupement d'entreprises pour la production de fleurs coupées a commencé à se former au Kenya dans les années 70 en même temps que se développait le secteur horticole, qui inclut aussi les fruits et les légumes. Les fleurs coupées, les fruits et les légumes présentent certaines caractéristiques communes en ce qui concerne les conditions de culture et le caractère périssable des produits.

Le groupement de producteurs de fleurs coupées a réellement commencé à se développer dans les années 80, quand les principaux exportateurs se sont engagés dans la culture commerciale des roses. Mais dans ces années-là, la production ne comprenait que de simples fleurs de plein champ de faible valeur, avec un assortiment limité. Dans les années 90, la production est passée à des fleurs de plus grande valeur cultivées en serre, et elle s'est notablement développée avec une augmentation de quelque 250 % des surfaces plantées. En 1999, le Kenya exportait environ 100 000 tonnes de produits horticoles, soit 10 fois plus qu'en 1975, et les fleurs coupées constituaient 37 % environ des exportations.

Le secteur a bénéficié récemment d'un afflux de nouveaux investissements étrangers, venant en particulier d'Israël et des Pays-Bas, et bon nombre des principales entreprises produisant des fleurs sont aujourd'hui détenues et gérées par des étrangers. Selon des estimations de la Banque mondiale, l'investissement total dans le secteur des fleurs entre 2002 et 2004 aurait atteint 200 à 300 millions de dollars. Les investissements suivis dans ce secteur ont permis d'améliorer les technologies, les compétences de production et le savoir-faire commercial au sein du groupement d'entreprises.

Aujourd'hui, l'horticulture est le secteur d'exportation du Kenya qui croît le plus vite et le plus fortement, et les exportations de fleurs coupées sont devenues l'une des principales sources de devises du pays. En 2005, les exportations horticoles s'élevaient à 590 millions de dollars et représentaient environ 18 % des exportations totales de marchandises du Kenya. Dans la catégorie des produits horticoles, les fleurs coupées représentaient un chiffre d'affaires de 304 millions de dollars, soit 60 % environ des exportations horticoles, les roses représentant à elles seules 63 % des exportations de fleurs coupées.

Source: Hornberger K. *et al.* (2007), Kenya's cut-flower cluster, *Microeconomics of Competitiveness*, p. 17.

28. Les groupements d'entreprises favorisent la création d'un réseau de compétences qui permet aux entreprises de bénéficier de différentes formes de relations interindustrielles, par exemple pour la sous-traitance, et qui facilite les relations avec les fournisseurs et les consommateurs. La sous-traitance permet ainsi à de petites entreprises de vendre à de grandes entreprises bénéficiant de la certification pour accéder au marché européen. Elle permet aussi aux grandes entreprises de s'en remettre à des petites entreprises pour fournir des variétés qu'elles ne souhaitent pas produire elles-mêmes pour ne pas avoir à supporter des coûts opérationnels supplémentaires. Les groupements d'entreprises présentent un autre avantage en permettant l'acquisition de savoir-faire dans le cadre d'une coopération avec des entreprises étrangères.

29. Les groupements d'entreprises ont les meilleures chances de réussir quand les conditions générales qui font un environnement économique propice sont réunies, à savoir des infrastructures de base, un régime institutionnel propice, une main-d'œuvre qualifiée et de véritables partenariats public-privé.

III. Opportunités et contraintes dans le système commercial multilatéral

A. Accords commerciaux régionaux

30. En décembre 2008, il avait été notifié au GATT/OMC 421 des accords commerciaux régionaux (ACR). Outre qu'ils favorisent la libéralisation des échanges et une intégration plus poussée entre les pays membres, ces accords sont essentiels pour améliorer les infrastructures, harmoniser les normes et les procédures douanières, susciter un engagement politique fort en faveur de la mise en œuvre de réformes et renforcer la position de la région dans les négociations commerciales multilatérales. En Afrique de l'Est et Afrique australe, par exemple, la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) porte surtout attention aux difficultés d'infrastructure, tandis que le Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) s'attache à l'harmonisation des normes et des procédures douanières et à la facilitation du commerce.

31. En éliminant les obstacles liés aux infrastructures, les ACR peuvent contribuer à améliorer le fonctionnement du commerce intrarégional des produits de base. En outre, compte tenu de leur savoir-faire régional unique ces accords peuvent jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de stratégies régionales pour les produits de base. Ce faisant, ils peuvent aussi donner une plus grande visibilité politique à la problématique des produits de base, comme cela a été le cas par exemple avec la Déclaration d'Arusha sur les produits de base africains adoptée en 2005 dans le cadre de l'Union africaine.

32. Les ACR peuvent prévoir et faire appliquer des mesures en vue de l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire à l'échelon régional dans des domaines liés à la commercialisation des produits de base, par exemple pour des bourses de produits et des systèmes de récépissé d'entrepôt. Ils ont aussi la capacité de concevoir et de faire appliquer des engagements sectoriels. Par exemple, le Programme de développement agricole global adopté par l'Union africaine dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est actuellement appliqué dans près de 25 pays, dont 8 sont déjà parvenus à allouer, conformément à l'objectif fixé, 10 % de leur budget national au secteur agricole.

33. On doit mentionner toutefois que dans la plupart des accords commerciaux régionaux, les produits de base agricoles ne bénéficiaient pas d'un traitement aussi complet que les produits manufacturés¹⁹. Et lorsqu'il était prévu un traitement préférentiel pour les produits agricoles dans les ACR, ce traitement était limité et excluait souvent les produits dits «sensibles».

34. Il se posait aussi un certain nombre de problèmes en relation avec les ACR. Premièrement, en Afrique ces accords ne créaient pas nécessairement les échanges commerciaux attendus faute de complémentarité entre les produits des membres. Il a ainsi été constaté que vu les complémentarités asymétriques dans la COMESA/CDAA, les pays mieux développés comme l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Kenya bénéficiaient de la commercialisation de leurs exportations dans les deux zones, alors que d'autres pays membres ne pouvaient pas y trouver de débouchés importants. Deuxièmement, il existait en Afrique de multiples ACR dont la composition se chevauchait, ce qui signifiait des programmes de libéralisation du commerce concurrents voire contradictoires, des coûts administratifs et financiers élevés et une mise à contribution excessive de capacités déjà bien réduites pour les négociations commerciales.

35. Pour essayer de trouver des réponses à ces défis, les trois communautés économiques régionales de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe – la COMESA, la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la CDAA – se sont unies en 2005 dans une initiative tripartite et ont décidé depuis de collaborer pour harmoniser leurs activités. En outre, il a été élaboré une feuille de route en vue de la création d'ici à janvier 2012 d'une zone de libre-échange tripartite. Selon les estimations, les exportations entre les 26 pays parties à l'initiative tripartite ont bondi de 7 milliards de dollars en 2000 à 27 milliards de dollars en 2008, les importations passant au cours de la même période de 9 milliards de dollars à 32 milliards de dollars, ce qui illustre bien les possibilités qu'offrirait une fusion des trois zones de libre-échange concernées²⁰.

36. L'arrangement tripartite visait également à mieux coordonner et harmoniser les négociations relatives aux accords de partenariat économique (APE) et les négociations multilatérales, y compris les négociations du Cycle de Doha pour le développement menées sous l'égide de l'OMC. Enfin, les initiatives en matière d'infrastructures communes incluent la mise en place d'une autorité conjointe de la concurrence sur la libéralisation du transport aérien, un programme commun pour l'établissement d'un espace aérien unique et en parfaite continuité, et un programme commun pour la mise en place au niveau interrégional d'un réseau d'infrastructure de TIC à large bande, en parfaite continuité et à haut débit.

37. Bien que leur mise en œuvre effective reste un vrai défi, ces initiatives visant à développer le commerce entre les membres contribuent forcément à promouvoir aussi le commerce intrarégional des produits de base et à créer un environnement propice qui aidera les pays en développement tributaires de ces produits à progresser dans la chaîne de valeur. Elles peuvent en particulier aider à intégrer dans le secteur formel les très importants échanges de produits de base agricoles (et spécialement de produits alimentaires) qui se font de manière informelle, et à créer par conséquent des possibilités de développer le commerce de ces produits.

¹⁹ Voir, par exemple, CNUCED (2009), Intégration des politiques relatives aux produits de base dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté: expériences positives, transparence et responsabilité (TD/B/C.I/MEM.2/3), note du secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts pluriannuelle sur les produits de base et le développement, 3-5 mars 2009, Genève.

²⁰ <http://www.comesa.int>.

B. Le Programme de Doha pour le développement

38. Le Programme de Doha pour le développement (PDD), lancé en novembre 2001, inclut de nouvelles négociations ainsi que l'engagement de veiller à la mise en œuvre des accords existants issus du Cycle d'Uruguay. Mais, après les discussions ministérielles de Cancun (2003), de Hong Kong, Chine (2005) et de Genève (2004, 2006, 2008, 2009), le Cycle n'est toujours pas conclu.

39. Le Programme de Doha pour le développement devrait se traduire par des opportunités commerciales accrues pour les pays les moins avancés (PMA), grâce à un accès en franchise de droits et sans contingent aux marchés des pays développés et des pays en développement, à d'importantes réductions des subventions agricoles dans les pays riches, à l'élimination des subventions à l'exportation, et aux disciplines pour les subventions à la pêche. C'est le premier cycle de négociations qui met particulièrement l'accent sur la libéralisation des échanges agricoles. L'espoir général est que cette libéralisation des échanges procurera aux pays en développement des gains socioéconomiques.

40. Malgré ces avantages potentiels, de nombreux pays en développement ont des difficultés à engager les négociations et à mettre en œuvre effectivement les accords commerciaux existants. Parmi les autres obstacles, on mentionnera notamment la progressivité des droits de douane, qui limite pour les pays en développement à faible revenu et tributaires des produits de base l'intérêt d'entreprendre une stratégie de diversification verticale. On s'est aussi inquiété du caractère inéquitable de certaines des disciplines négociées, en particulier dans leurs modalités d'application ou d'interprétation.

41. De nombreuses études laissent penser que les gains socioéconomiques procurés par la libéralisation du commerce résultant du Programme de Doha pour le développement, bien que positifs, seraient limités pour la majorité des pays en développement. Apparemment, une minorité seulement de ces pays verraient diminuer la proportion de leur population en situation de pauvreté avec les réformes agricoles partielles prévues dans le scénario de Doha. Sur la base de précédentes observations montrant l'impact limité du Programme de Doha pour le développement sur la pauvreté²¹, certains font valoir que «des réformes complètes [c'est-à-dire les réformes prévues dans le Programme de Doha pour le développement combinées avec des politiques nationales de libéralisation du commerce des produits agricoles dans les pays en développement] seraient près de deux fois plus efficaces contre la pauvreté que les seules réformes de Doha»²².

42. Cependant, les estimations des gains socioéconomiques procurés par le Programme de Doha pour le développement minorent peut-être l'importance de la libéralisation du commerce des produits de base essentiels pour réduire la pauvreté dans les pays en développement tributaires de ces produits. Le coton en offre un exemple. On estime que les États-Unis versent à leurs producteurs de coton environ 3 milliards de dollars par an de subventions, soit plus du double de l'aide totale de ce pays à l'Afrique subsaharienne en 2001, ce qui montre bien les importantes distorsions des échanges dans ce secteur. En 2003, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad (les pays du «coton-4») ont mieux inscrit la problématique du coton dans le Programme de Doha pour le développement en lançant la dénommée initiative sur le coton. Celle-ci soulignait le préjudice causé aux pays en

²¹ Ivanic M. (2006), The effects of a prospective multilateral trade reform on poverty in developing countries, chap. 14, dans Hertel T. W. et Winters L. A. (éd.), *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*, Banque mondiale et Palgrave.

²² Hertel T., Keeney R., Ivanic M. et Winters A. (2008), Why isn't the Doha Development Agenda more poverty friendly? GTAP Working Paper n° 37.

développement producteurs de coton par les subventions versées par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et demandait la création d'un fonds de compensation. Suite à cette demande, le coton est devenu un volet essentiel des négociations sur l'agriculture. Mais il n'y a pas eu de progrès substantiel sur les aspects commerciaux concernant le coton, qui font partie intégrante des négociations globales sur l'agriculture.

43. D'autres secteurs, comme le riz et le sucre, ont souffert eux aussi des distorsions commerciales induites par les subventions octroyées par les pays développés, même si pour le sucre, par exemple, la situation a changé avec la mise en œuvre de nouveaux accords de partenariat économique (APE).

C. Accès préférentiel aux marchés

44. Cinquante PMA bénéficient de préférences spéciales qui leur sont accordées par les pays développés. Ces traitements spéciaux et différenciés incluent: a) l'arrangement commercial «Tout sauf les armes» entre l'Union européenne (UE) et les PMA; b) l'Accord de Cotonou signé entre l'UE et le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) en 2000, succédant à la Convention de Lomé et aux Protocoles s'y rapportant; c) la loi des États-Unis sur la croissance et les opportunités en Afrique, promulguée en 2000, qui étend les préférences commerciales aux pays d'Afrique subsaharienne; d) l'initiative des États-Unis pour le bassin des Caraïbes; et e) le schéma du Canada pour les pays des Caraïbes (CARIBCAN).

45. Compte tenu des liens historiques entre les pays ACP et certains pays européens, les accords entre l'UE et les pays ACP ont souvent occupé la place centrale dans le débat sur l'accès préférentiel aux marchés. Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, les parties concernées ont pris l'engagement d'entreprendre des négociations pour des accords de partenariat économique, un ensemble distinct de traités bilatéraux individuels entre l'UE et les pays ACP participants. Ces accords devaient prévoir des droits et des obligations spécifiques pour chacune des régions suivantes: Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est et Afrique australe, Afrique centrale, CDAA, Caraïbes et Pacifique.

46. Il était prévu initialement que les négociations sur les APE seraient terminées en septembre 2007. Mais, dans certains pays, les controverses soulevées par la perspective de perte de recettes douanières et d'un afflux d'importations venant de l'UE, entre autres préoccupations, ont mené à des campagnes contre la signature des accords. Différentes études sur l'impact potentiel des accords de partenariat économique sur les pays ACP ont évoqué aussi des risques de pertes d'emplois et de régression socioéconomique, même si les échanges commerciaux augmentaient^{23, 24}. Bon nombre de pays ont néanmoins accepté de signer des APE intérimaires, tandis que le Sénégal refusait de signer tant que la problématique du développement n'aurait pas été dûment prise en considération. Le tableau 2 récapitule l'état des accords de partenariat économique au début de 2009.

²³ Morrissey O. et Zgovu E. (2007), The impact of economic partnership agreements on ACP agriculture imports and welfare, CREDIT Research Paper n° 07/09, Université de Nottingham.

²⁴ Milner C., Morrissey O. et Zgovu E. (2009), EU-ACP Economic Partnership Agreements and ACP integration, CREDIT Research Paper n° 09/05, Université de Nottingham.

Tableau 2

État des accords intérimaires de partenariat économique en janvier 2009

Régions et situation
Afrique centrale: Un accord régional avec le Cameroun (les autres pays de la région ont finalement choisi de ne pas adhérer à l'accord)
Afrique australe (région de la CDAA): Un accord régional avec le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland
Afrique de l'Ouest: Des accords individuels avec la Côte d'Ivoire et avec le Ghana
Afrique de l'Est: Un accord régional avec la Communauté d'Afrique de l'Est (Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda et République-Unie de Tanzanie)
Afrique de l'Est et Afrique australe (ensemble de la région): Un accord régional avec les Comores, Madagascar, Maurice, les Seychelles, la Zambie et le Zimbabwe (mais avec des listes d'engagements individuelles pour l'accès aux marchés)
Pacifique: Un accord régional avec les Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (mais avec des listes d'engagements individuelles pour l'accès aux marchés)

Source: D'après Union européenne, 2009, Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements: An overview of the Interim Agreements, Bruxelles.

47. Parmi les faits récents, on citera la signature en août 2009 d'un APE intérimaire entre l'UE et les pays de la région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. La liste comprend Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe²⁵. L'accord offre à ces pays un accès total et immédiat aux marchés de l'UE (avec des périodes de transition pour le riz et le sucre), ainsi que des règles d'origine améliorées. En échange, les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe ouvriront progressivement leurs marchés à l'Union européenne au cours des quinze années à venir. Des exceptions sont prévues pour les produits sensibles comme le lait, la viande, les légumes, les textiles, les chaussures et les vêtements.

IV. Mécanismes pour surmonter les contraintes dans le système commercial multilatéral

48. La stagnation de la part des PMA dans les exportations mondiales et leur capacité limitée d'élargir leur base d'exportations ont mis en relief la nécessité de les aider à faire face aux problèmes d'ordre institutionnel et d'infrastructure qui les empêchent encore de bénéficier pleinement du commerce. C'est pourquoi les acteurs internationaux du développement se sont attachés ces dernières années à fournir des ressources accrues pour l'assistance technique liée au commerce.

²⁵ Les Comores et la Zambie signeront ultérieurement, et Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Malawi et le Soudan seront les autres bénéficiaires probables de cet accord global.

Assistance technique liée au commerce

1. Besoins en matière d'assistance technique

49. La plupart des pays en développement tributaires des produits de base ont des capacités de négociation commerciale limitées. Outre qu'ils doivent développer leurs propres capacités de négociation avec l'assistance technique fournie, ces pays doivent aussi nouer des alliances avec d'autres pays en situation similaire et avec des intérêts similaires. Dans le cas des négociations relatives aux APE, par exemple, des pays comme le Malawi qui hésitent encore à signer l'APE intérimaire pourraient s'allier à d'autres pays ACP intéressés eux aussi par un accord de partenariat économique avec l'Union européenne.

50. En ce qui concerne les négociations sous l'égide de l'OMC, le Groupe africain et les pays ACP en général ont démontré leur capacité d'agir pour que leurs intérêts communs soient pris en compte. Mais la communication et le suivi de manière régulière des informations entre les gouvernements centraux et leurs négociateurs à Genève restent problématiques, d'où le besoin d'une assistance technique spécifique.

51. Une assistance technique est nécessaire aussi pour la commercialisation des produits et pour la mise en œuvre effective des Accords de l'OMC, y compris sous la forme de conseils de politique générale et d'ordre juridique. La question de la nécessité d'une meilleure cohérence de l'assistance technique liée au commerce a été prise en compte dans le contexte du Cadre intégré et de l'initiative d'aide au commerce.

2. Programme intégré conjoint d'assistance technique

52. Le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) réunit la CNUCED, l'OMC et le Centre du commerce international CNUCED/OMC pour qu'ils coordonnent leurs actions en vue de renforcer les capacités institutionnelles, entrepreneuriales et humaines liées au commerce en Afrique. Le JITAP a commencé à être exécuté en mars 1998 avec des ressources du Fonds commun d'affectation spéciale, alimenté par les contributions d'un large éventail de donateurs. En 2005, 16 pays avaient bénéficié d'activités de renforcement des capacités grâce au programme, avec une formulation plus claire des stratégies d'exportation. Les domaines d'action incluaient le manioc, les cuirs et peaux, les textiles, les produits de la pêche et les fruits et légumes²⁶.

3. Cadre intégré renforcé

53. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés, généralement dénommé Cadre intégré, a été officiellement lancé par six institutions multilatérales (Banque mondiale, Centre du commerce international, CNUCED, Fonds monétaire international, OMC et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)) en 1997. Il a été établi pour aider les gouvernements des PMA à renforcer les capacités commerciales et à intégrer les questions commerciales dans les stratégies nationales de développement en général. Le Cadre intégré a aussi pour objet de mieux coordonner les apports d'assistance technique liée au commerce, sur la base des principes de l'appropriation par le pays et du partenariat.

54. Une évaluation du Cadre intégré effectuée en 2003/2004 a montré que des réformes liées au commerce n'étaient toujours pas systématiquement inscrites dans les stratégies nationales de développement. Elle a aussi révélé qu'il y avait peu de coordination entre les donateurs et que les financements disponibles pour appuyer des projets prioritaires étaient limités. Le Cadre intégré renforcé a été conçu par la suite pour remédier à ces problèmes.

²⁶ www.jitap.org.

55. Le Cadre intégré renforcé a trois objectifs connexes: accroissement des capacités productives dans les pays, amélioration de la gouvernance mondiale et financement accru. Il est devenu un mécanisme clef pour aider les PMA à accéder à des ressources additionnelles au titre de l'aide au commerce. Il permet en effet aux PMA et aux donateurs de faire concorder la demande et l'offre au moyen d'une procédure qui définit, avec leur degré de priorité, les besoins essentiels en matière d'assistance et de renforcement des capacités liés au commerce, en y incluant les infrastructures commerciales, la capacité d'offre et les capacités productives. Les demandes des PMA sont ensuite communiquées à la communauté des donateurs afin de solliciter d'autres sources de financement que celles disponibles dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale proprement dit. En assurant une meilleure coordination de l'ensemble de l'assistance fournie par les donateurs, le Cadre intégré renforcé est considéré comme une expression concrète de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

4. Initiative d'aide au commerce

56. L'initiative d'aide au commerce a été lancée à la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, Chine, en 2005. Son objectif est d'aider les pays en développement, particulièrement les PMA, à se doter des compétences et des infrastructures liées au commerce nécessaires pour être plus compétitifs dans l'économie mondiale. L'examen de l'initiative effectué en juillet 2009 a montré que le commerce figurait en meilleure place dans les stratégies de développement des pays partenaires et que les donateurs s'impliquaient davantage dans les activités de renforcement des capacités commerciales. Ce dernier point est confirmé par l'augmentation d'environ 10 %, en glissement annuel, des apports d'aide au commerce depuis 2005²⁷. Toutefois, une évaluation des activités d'aide au commerce dans la région de l'Afrique montre aussi que, même si le montant de cette aide à l'Afrique a progressé de 12,8 % en moyenne entre 2002 et 2006, les pays qui en avaient le plus besoin en avaient apparemment le moins bénéficié²⁸. Mais même si les résultats de l'initiative sont mitigés, celle-ci a fourni des ressources pour un certain nombre d'activités ayant un impact direct sur le secteur des produits de base.

5. Le mécanisme de règlement des différends à l'OMC

57. Le «mécanisme de règlement des différends» est le cadre officiel pour régler les différends commerciaux dans la structure institutionnelle de l'OMC. Ces différends naissent souvent lorsqu'un pays adopte une mesure de politique commerciale ou d'autre nature qui est considérée par un ou plusieurs autres membres de l'OMC comme une violation des Accords de l'OMC ou un manquement aux obligations. Les questions sur lesquelles portent les différends relèvent de toutes sortes de catégories. Pour ce qui concerne les produits de base, les différends ont notamment porté sur le riz, les produits de la pêche, et les fruits et légumes, ainsi que sur des produits faisant l'objet d'une transformation plus poussée comme les textiles et l'acier. Une attention particulière est prêtée à la situation des PMA puisqu'il est prévu que les pays développés feront preuve de modération lorsqu'ils soulèveront des questions concernant un pays moins avancé et lorsqu'ils demanderont une compensation ou l'autorisation d'agir en retour contre un pays moins avancé²⁹. Mais lorsqu'on examine la liste des différends portés devant l'OMC, on constate qu'il n'y a guère de PMA parmi les plaignants ou les tierces parties. Par exemple,

²⁷ OCDE et OMC (2009), *The Aid for Trade at a glance 2009: Maintaining momentum*, Paris et Genève.

²⁸ CEA (2009), *Global review on Aid for Trade 2009: Issues and state of implementation in Africa: Does supply meet demand?*, Addis-Abeba.

²⁹ www.wto.org.

dans les affaires concernant les textiles, seuls étaient impliqués soit des grands pays développés, soit un pays développé et un pays en développement, soit deux pays en développement. Sur les 18 affaires répertoriées, aucune n'impliquait un pays moins avancé en qualité de partie intéressée, à l'exception du Bangladesh. Cette absence d'engagement est en partie due aux coûts élevés des procédures de règlement des différends. Même si le secrétariat de l'OMC organise des formations spéciales sur les procédures et les pratiques de règlement des différends à l'intention des membres intéressés, rien n'est prévu pour aider les PMA à supporter les coûts de ces procédures.

58. Les pays en développement qui manquent de ressources peuvent néanmoins solliciter l'aide de l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI), qui a pour mandat de leur fournir un appui pour qu'ils puissent participer effectivement aux activités de l'OMC et au système commercial multilatéral. Les activités de cette agence sont financées par les contributions des membres et d'autres contributions à titre volontaire.

V. Observations finales

59. Le système commercial multilatéral est défini par les Accords de l'OMC existants et par tout accord issu des négociations commerciales en cours (ou futures) dans le cadre de l'OMC. En tant que telles, les politiques commerciales, y compris pour les produits de base, devraient être en conformité avec ces accords. Mais pour les pays les moins avancés et pour d'autres pays pauvres membres de l'OMC, les mesures ou dispositions en matière de traitement spécial et différencié annexées aux accords en question ménagent une certaine flexibilité dans les politiques commerciales. Les accords commerciaux régionaux ménagent eux aussi une certaine flexibilité à tous les pays.

60. Néanmoins, les pays en développement tributaires des produits de base ne semblent pas avoir tiré parti de ces flexibilités pour concevoir des politiques liées au commerce qui traitent spécifiquement leur problématique concernant les produits de base au niveau national ou international. Cela est dû, entre autres choses, au manque de volonté politique pour faire appliquer ou respecter les dispositions en matière de traitement spécial et différencié, et aussi au fait que les produits de base et les politiques commerciales les concernant ont rarement été prioritaires dans les stratégies nationales de développement ou les accords commerciaux régionaux.

61. La problématique des produits de base soulève des questions systémiques auxquelles il faut apporter des réponses par des actions cohérentes et concertées aux niveaux national, régional et multilatéral. Des éléments nouveaux (comme la «financiarisation» des marchés de produits de base) rendent aussi la situation encore plus complexe, puisque commerce, finance et investissement sont de plus en plus interdépendants. Or il apparaît que les règles et les institutions qui gouvernent l'économie mondiale des produits de base n'ont pas évolué au même rythme. Autrement dit, il n'y a pas eu au niveau multilatéral d'innovation institutionnelle ni de législation permettant de prendre en compte l'intégration de plus en plus grande entre commerce, investissement et finance. La capacité institutionnelle multilatérale n'étant ainsi plus en mesure de traiter les problématiques structurelles et systémiques, il y a eu un transfert excessif de responsabilités vers l'échelon national. Il est donc devenu encore plus difficile de formuler des stratégies et des politiques efficaces pour répondre aux défis des marchés mondiaux des produits de base, et en particulier pour remédier aux déséquilibres structurels persistants de l'économie mondiale des produits de base.

62. La «financiarisation» des marchés à terme de produits de base soulève aussi des problèmes de régulation pressants et appelle sans doute une «réglementation intelligente». Cette nécessité d'une régulation plus stricte a été essentiellement discutée sous l'angle des limites de position spéculative³⁰ et du «créneau des opérateurs de swaps»³¹. Mais les questions soulevées par la crise financière actuelle vont bien au-delà d'une meilleure régulation des marchés de produits de base. La crise a en effet recentré l'attention non seulement sur les questions de réglementation, mais aussi sur les possibilités d'intervention directe en cas de spéculation déstabilisante, y compris à travers des mécanismes de stocks régulateurs.

63. Ces situations nouvelles soulèvent un certain nombre de questions auxquelles les experts voudront peut-être réfléchir, en vue de proposer des orientations pour les politiques:

a) Quels sont les mécanismes permettant d'intégrer les politiques concernant le secteur des produits de base dans les stratégies nationales et régionales de développement?

b) Quelle devrait être la réponse aux niveaux régional et multilatéral à cette interdépendance de plus en plus grande entre commerce, finance et investissement pour les produits de base?

c) Comment prendre en compte les causes structurelles des crises actuelles dans le secteur des produits de base?

d) Est-il possible de limiter le rôle des investisseurs financiers dans l'exacerbation de mouvements de prix dissociés des fondamentaux sans trop restreindre les positions spéculatives détenues, sous peine de nuire à la liquidité des marchés et aux fonctions de couverture et d'établissement des prix des marchés de produits de base³²?

e) Comment définir ou concevoir des mécanismes techniques applicables dans l'actuel contexte de dérégulation des marchés? Comment profiter de l'élan créé par la crise pour apporter des changements, avant que la nécessité urgente de réformes soit oubliée?

³⁰ On entend par limites de position spéculative la position maximum, soit longue nette, soit courte nette, dans un contrat de marché à terme (ou options) de produits de base, ou dans tous les contrats de marché à terme (ou options) d'un produit de base combinés, qui peut être détenue ou contrôlée par une personne ne bénéficiant pas d'une exemption de couverture. CNUCED, *The Global Economic Crisis*, p. 36.

³¹ Les opérateurs de swaps vendent généralement à leurs clients des swaps de gré à gré et couvrent leurs risques liés aux prix avec des positions longues sur le marché à terme des produits de base. Les opérateurs de swaps sont généralement inclus dans la catégorie des «opérateurs commerciaux» qui ne sont pas visés par la réglementation concernant les limites de position spéculative. CNUCED, *The Global Economic Crisis*, p. 36 et 37.

³² CNUCED (2009), *La crise économique mondiale: défaillances systémiques et mesures correctives multilatérales*, New York et Genève, Nations Unies, 2009.