



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
6 juillet 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-septième session

Genève, 15-28 septembre 2010

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Le développement économique en Afrique: la coopération Sud-Sud: l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement¹

Aperçu

Résumé

Le rôle croissant des grands pays en développement dans le commerce, le financement, l'investissement et la gouvernance au niveau mondial, allié à la rapidité de leur croissance économique, a relancé l'intérêt pour la coopération Sud-Sud et stimulé le débat sur ses conséquences pour le développement de l'Afrique. Le *Rapport 2010 sur le développement économique en Afrique* analyse le cadre institutionnel des nouveaux partenariats de l'Afrique avec des pays en développement non africains. Y sont également examinées les tendances et les caractéristiques du commerce, de l'investissement et des flux de fonds publics entre pays africains et pays en développement non africains, à la suite de quoi des recommandations sont proposées pour une gestion des nouveaux partenariats pouvant contribuer à de meilleurs résultats en matière de développement. La coopération Sud-Sud offre aux pays africains de nouvelles possibilités de s'attaquer à leurs problèmes de développement. Toutefois, la concrétisation des avantages potentiels passe par l'adoption par ces pays de stratégies efficaces prenant en compte leurs intérêts aussi bien nationaux que régionaux. Les pays africains doivent en outre intégrer la coopération Sud-Sud dans leurs stratégies de développement pour que cette coopération contribue – et non le contraire – à la réalisation des objectifs nationaux et régionaux de développement. Il faut aussi que les politiques mises en œuvre au niveau national garantissent que la coopération entre l'Afrique et les autres pays du Sud ne reproduira pas l'actuel système de relations économiques avec le reste du monde, en vertu duquel l'Afrique exporte des produits de base et importe des articles manufacturés. À cet égard, les pays africains et leurs partenaires en développement devraient gérer la dynamique de leurs nouvelles relations de façon à soutenir et renforcer le progrès technologique, l'accumulation de

¹ Le présent aperçu doit être lu parallèlement au texte intégral du rapport (UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010).

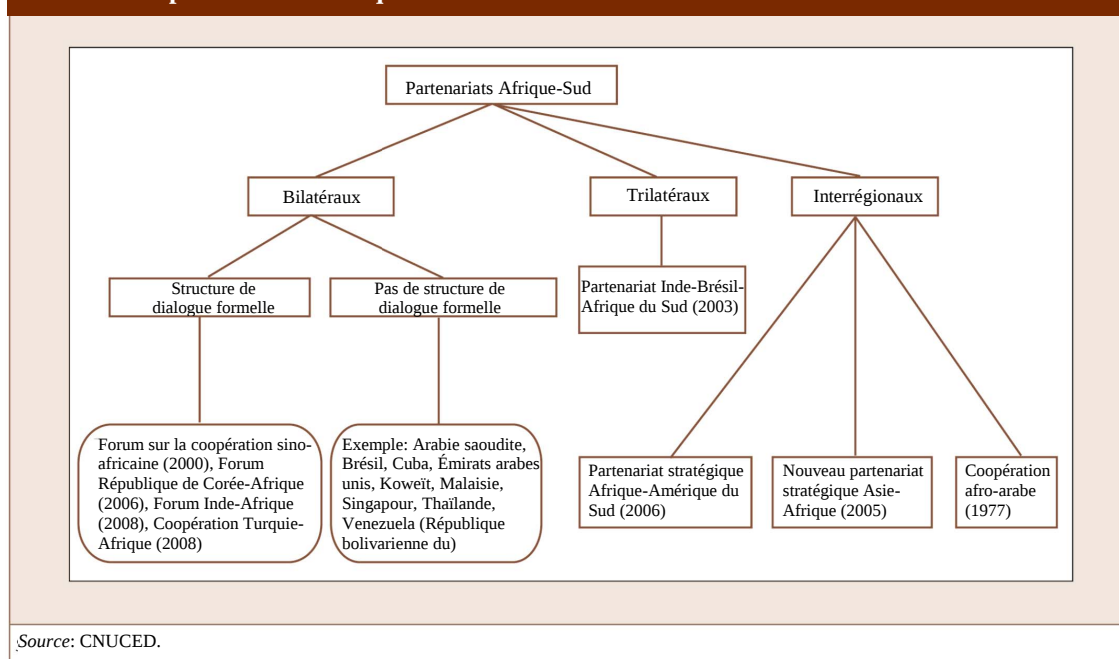
capital et la transformation structurelle dans la région. Le rapport souligne également la nécessité d'élargir les perspectives nationales et sectorielles de la coopération avec les pays du Sud de façon à assurer une meilleure répartition des gains entre tous les pays. Enfin, la coopération Sud-Sud devrait être considérée comme un complément, et non un substitut, des relations avec les partenaires traditionnels, ces derniers pouvant rendre cette coopération profitable à l'Afrique en intensifiant leur appui à une coopération triangulaire ainsi qu'à un meilleur dialogue avec les pays en développement partenaires.

I. Coopération Afrique-Sud: initiatives, caractéristiques et défis

1. Ces dernières années, les gouvernements africains ont redoublé d'efforts pour tirer parti de l'accroissement de la puissance et de l'influence économiques de grands pays en développement à travers un renforcement de la coopération Sud-Sud. Cette coopération n'est d'ailleurs pas un phénomène nouveau dans la région. Depuis la fin des années 50, l'Afrique entretient avec des pays du Sud des relations principalement d'ordre politique. Plus récemment, l'accent s'est déplacé de la sphère politique vers la sphère économique, et un plus grand nombre de pays africains souhaitent désormais vivement approfondir leurs relations avec les autres pays du Sud pour stimuler leur croissance, réduire la pauvreté et s'intégrer dans l'économie mondiale.

2. La coopération entre l'Afrique et le Sud est généralement de trois types. La première forme de coopération est bilatérale, elle s'établit entre un pays africain et un pays en développement d'une autre région. La deuxième forme est une coopération trilatérale, qui s'exerce entre un pays africain et deux pays en développement de régions différentes. La troisième forme de coopération s'inscrit à un niveau régional entre l'Afrique et d'autres régions en développement. La figure 1 illustre ces trois formes de coopération.

Figure 1
Modes de coopération de l'Afrique avec le Sud



A. Caractéristiques des nouveaux partenariats

3. Les caractéristiques originales ou inédites de la coopération Afrique-Sud par rapport aux relations avec les partenaires traditionnels sont notamment les suivantes:

a) Les nouveaux partenariats comprennent souvent des forums et des structures de dialogue et sont généralement soutenus par de fréquentes visites officielles de haut niveau;

b) Ils sont fondés sur le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des pays partenaires; ils ne sont donc pas assortis de conditions, comme cela a pu être le cas dans les relations avec les partenaires traditionnels;

c) Les grands pays partenaires du Sud utilisent généralement les flux de capitaux publics pour promouvoir leurs activités de commerce et d'investissement en Afrique;

d) Les partenaires du Sud ne considèrent pas leurs contributions financières à d'autres pays en développement comme une aide.

B. Défis et perspectives

4. Les pays africains sont confrontés à un certain nombre de difficultés s'agissant de gérer leurs nouvelles relations et de les utiliser au mieux pour promouvoir leurs objectifs à long terme de développement. On peut notamment évoquer: a) l'absence de stratégie régionale cohérente et bien définie pour exploiter et gérer ces partenariats à leur profit; b) la concentration de l'engagement des partenaires du Sud dans quelques pays seulement, souvent des pays dotés d'abondantes ressources naturelles; c) la charge énorme que représentent, pour des capacités déjà faibles dans la région, la multiplication des initiatives, des structures et des processus nécessaires au fonctionnement des nouvelles relations entre partenaires du Sud et Afrique; d) la participation et la représentation d'acteurs locaux tels que parlement, secteur privé et société civile dans les partenariats; et e) le manque d'informations sur les activités de partenaires du Sud dans la région.

5. L'intensification des liens entre l'Afrique et des partenaires du Sud peut beaucoup contribuer au développement des capacités productives, à une croissance soutenue et à la réduction de la pauvreté dans la région. Toutefois, cela ne pourra se concrétiser que si les pays africains prennent une part plus active au processus et parviennent à persuader leurs partenaires du Sud de trouver un juste équilibre entre leurs intérêts commerciaux ou stratégiques et les besoins de la région en matière de développement.

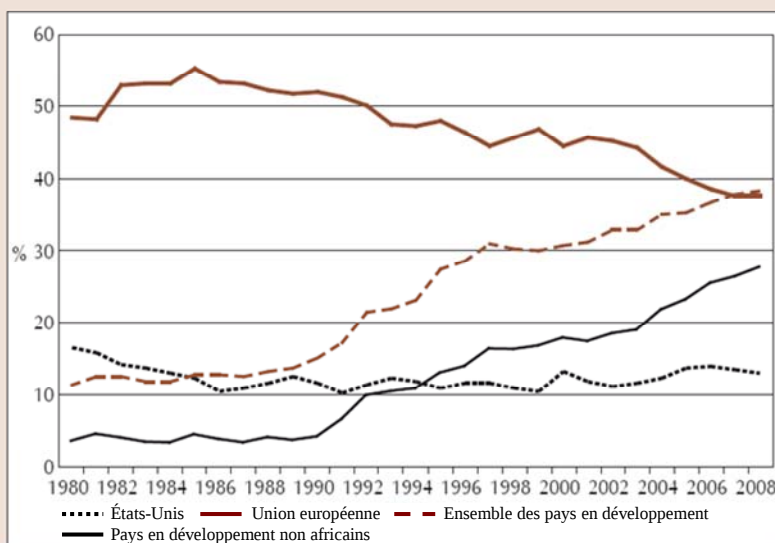
II. Le commerce entre l'Afrique et les pays en développement

6. On a pu observer un accroissement sensible de l'importance des pays en développement dans le commerce de marchandises de l'Afrique. Le commerce total de marchandises de la région avec des pays en développement non africains est passé de 34 milliards de dollars en 1995 à 283 milliards en 2008. La part des pays en développement non africains dans le commerce extrarégional de l'Afrique est passée de 19,6 % en 1995 à 32,5 % en 2008 (voir la figure 2). Une grande partie de cette hausse est due au commerce avec la Chine, qui représente 11 % environ du commerce extérieur de la région et constitue le deuxième principal partenaire commercial après les États-Unis.

7. Les exportations de l'Afrique vers les pays en développement proviennent essentiellement d'un petit nombre de pays, et les importations sont également concentrées dans quelques pays seulement. En 2008, les cinq principaux pays exportateurs africains vers les pays en développement représentaient 68 % des exportations totales de la région, et cinq pays africains totalisaient 57 % des importations de la région en provenance des autres pays en développement.

Figure 2

Part du commerce total de l'Afrique avec certains partenaires, 1980-2008

Source: Établie à partir de données de la publication *Direction of Trade* du FMI.

A. La structure du commerce Afrique-Sud ne laisse pas d'inquiéter

8. Les exportations de l'Afrique vers les autres régions en développement sont de plus en plus dominées par les produits primaires, tandis que les importations sont de plus en plus constituées d'articles manufacturés (voir les figures 3 et 4).

Figure 3

Structure des exportations de l'Afrique vers les pays en développement non africains, 1995-2008

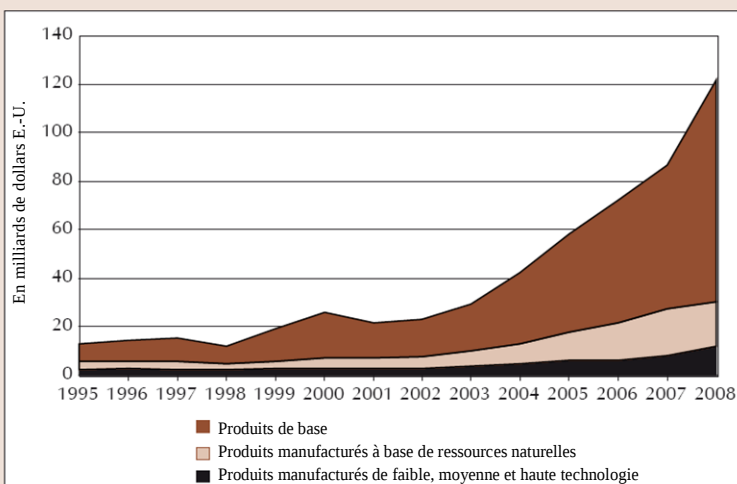
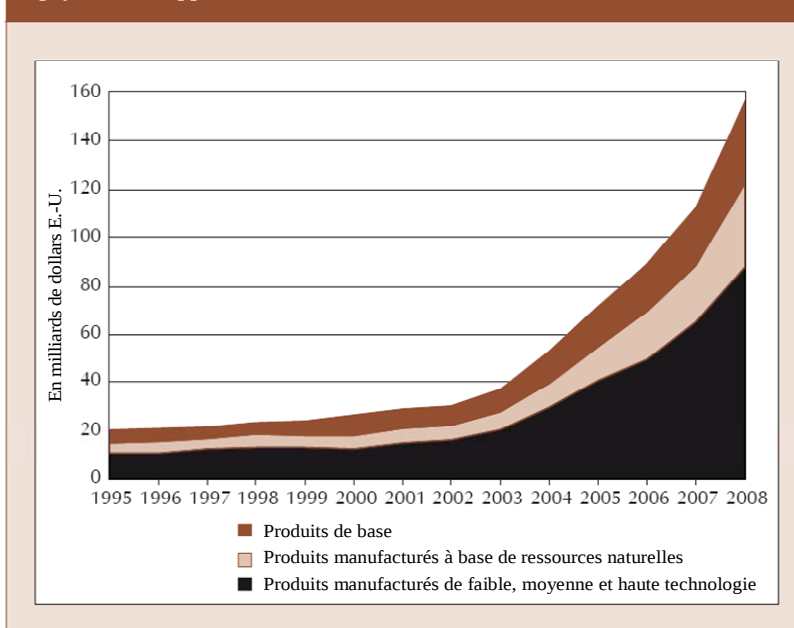


Figure 4
Composition des importations de l'Afrique en provenance
de pays en développement non africains, 1995-2008



9. Il résulte que le commerce de l'Afrique avec les autres pays en développement renforce la dépendance à l'égard des produits de base et reproduit la structure actuelle des échanges commerciaux avec les pays développés. Cette structure est potentiellement lourde de conséquences pour la capacité de l'Afrique de créer son propre secteur manufacturier compétitif sur les marchés internationaux. Les pays africains doivent donc redéfinir leurs relations commerciales avec les autres pays en développement et adopter des mesures pour transformer leur économie et stimuler les capacités productives dans la région.

B. La coopération Afrique-Sud dans les négociations commerciales multilatérales

10. Le développement de la coopération entre l'Afrique et les pays en développement en matière commerciale est également manifeste dans les négociations commerciales multilatérales en cours. Bien que cette coopération dans ce contexte n'ait pas toujours été facile en raison de l'hétérogénéité des pays et, dans plusieurs cas, des intérêts, elle a eu des incidences notables dans trois grands domaines: a) elle a permis aux pays en développement d'influer sur le contenu et le rythme du Cycle de négociations commerciales de Doha de l'Organisation mondiale du commerce; b) la formation d'alliances entre l'Afrique et d'autres pays en développement a renforcé la participation des pays africains au processus de négociation; et c) du fait d'une coopération accrue avec l'Afrique, plusieurs pays en développement ont mis en place des mécanismes d'accès préférentiel aux marchés pour les produits originaires des pays les moins avancés, dont la plupart se trouvent en Afrique.

III. Apports de fonds publics du Sud à l'Afrique: tendances, caractéristiques et difficultés

11. Les flux de capitaux publics de pays en développement vers l'Afrique ont augmenté. Bien que le manque de données ne permette pas d'établir une estimation détaillée et fiable de l'ampleur de ces flux, on estime que l'aide ainsi fournie – sur la base de la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques – a été d'environ 2,8 milliards de dollars en 2006. Il faut toutefois noter que depuis 2006 plusieurs pays en développement ont pris des engagements financiers en faveur de la région, de sorte que les chiffres pour 2007 et 2008 sont probablement beaucoup plus élevés. Le soutien fourni par les pays en développement a multiplié les ressources mises à la disposition de la région, dont elle a aussi diversifié les possibilités et sources de financement.

A. Caractéristiques des apports de fonds publics en provenance de partenaires du Sud

12. Les apports de fonds publics de pays en développement d'autres régions profitent de plus en plus aux secteurs des infrastructures et de la production (voir le tableau ci-dessous). De par le volume de ses apports, la Chine est la première source de financement de l'Afrique dans ces deux secteurs. Selon les données disponibles, les engagements financiers chinois dans l'infrastructure des pays d'Afrique subsaharienne sont passés de 470 millions de dollars en 2001 à 4,5 milliards de dollars en 2007. On estime par ailleurs que 54 % de l'aide chinoise à l'Afrique au cours de la période 2002-2007 est allée aux infrastructures et aux travaux publics.

Orientation sectorielle des apports de fonds publics du Sud

	Secteurs
République de Corée	Santé, éducation, développement rural, technologies de l'information et de la communication, gouvernance, industrie et énergie, environnement et secours en cas de catastrophe
Turquie	Éducation, santé et eau
Pays arabes (Koweït, Arabie saoudite et Émirats arabes unis)	Transports et télécommunications, énergie, agriculture, industrie et eau
Chine	Infrastructure, agriculture, industrie, santé et éducation
Inde	Agriculture, infrastructure et énergie, technologies de l'information et de la communication, petites et moyennes entreprises, ressources humaines et développement des capacités institutionnelles
Brésil	Agriculture, élevage, environnement, énergie, santé, éducation, culture, urbanisme, formation professionnelle et technologies de l'information

Source: CNUCED.

13. La concentration de l'aide des pays du Sud sur les secteurs des infrastructures et de la production intervient à un moment où la part de ces secteurs dans l'aide provenant des pays du CAD diminue. Toutefois, ce sont davantage les infrastructures nationales que les infrastructures régionales qui ont jusque-là été privilégiées. Les pays africains devraient encourager leurs partenaires du Sud à élargir leur aide au financement d'infrastructures régionales, ce qui serait un moyen important de réduire les coûts de transaction, de relier les marchés nationaux entre eux et de stimuler le commerce et l'investissement intra-africains.

14. Les pays en développement partenaires ont souvent recours aux apports de fonds publics pour promouvoir le commerce et l'investissement en Afrique. Par exemple, la Chine et l'Inde se servent de leurs banques d'import-export pour financer et promouvoir leurs intérêts commerciaux et leurs investissements. L'une des conséquences de cette relation entre les apports de fonds publics et les activités commerciales des grands partenaires du Sud est que les incidences de leur aide à la région sur le développement ne peuvent être correctement appréciées sans tenir compte de leur effet catalytique sur les flux de commerce et d'investissement dans les pays bénéficiaires.

B. Optimiser les avantages

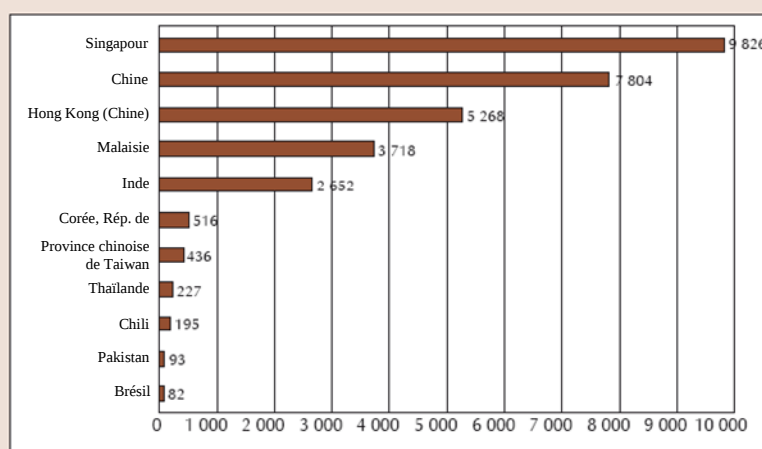
15. Il s'agit pour l'Afrique de mettre à profit ces nouvelles possibilités de financement pour stimuler le développement. Pour cela, les gouvernements africains doivent redoubler d'efforts pour orienter leurs relations avec leurs partenaires du Sud de sorte que l'aide de ceux-ci profite à leurs secteurs prioritaires, contribue au développement des capacités productives et n'ait pas d'incidences négatives sur la viabilité de l'endettement et sur l'environnement. Il faut également éviter une «course au moins-disant» et veiller à ce que les mesures nationales adoptées ne compromettent pas la réalisation des objectifs régionaux de développement.

16. En dépit des progrès de la coopération Afrique-Sud, il est important de noter que les donateurs traditionnels sont, et resteront longtemps encore, les principales sources d'aide à la région. L'aide des pays du Sud doit être considérée comme complémentaire de l'aide des donateurs traditionnels.

IV. L'investissement étranger direct des pays du Sud en Afrique

17. Les pays en développement sont une source de plus en plus importante d'investissement étranger direct (IED) en Afrique. D'après des données fournies par les pays d'accueil, leur part dans le total des flux d'IED vers l'Afrique (y compris l'IED intrarégional) est passée d'une moyenne de 17,7 % pour la période 1995-1999 à 20,8 % pour la période 2000-2008. Par ailleurs, leur part dans le stock intérieur d'IED dans la région est passée de 6,9 % en 1999 à 7,4 % en 2008.

Figure 5
Principaux pays en développement ayant investi en Afrique, 2008
(En millions de dollars)



Source: CNUCED, base de données sur les STN/IED.

Note: Les données portent sur le stock extérieur d'IED des pays en développement indiqués ci-dessus en Afrique en 2008 ou pendant la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Les données concernant l'Inde et la province chinoise de Taiwan sont tirées des autorisations. Les investissements de Singapour concernent essentiellement Maurice.

18. L'IED de pays en développement en Afrique concerne principalement le secteur des ressources naturelles, même si on peut observer des niveaux d'investissement appréciables dans les infrastructures, le secteur financier, l'agriculture et les industries manufacturières légères (textiles et vêtements), sans oublier les transports et les télécommunications.

A. Coopération et accords internationaux d'investissement

19. Le nombre d'accords internationaux d'investissement entre pays africains et autres pays en développement a augmenté, s'agissant notamment du nombre d'accords bilatéraux d'investissement, qui est passé de 133 en 1998 à 335 fin 2008. Les pays africains avaient en outre conclu un total de 467 conventions de double imposition fin 2008, dont 113 avec des pays en développement d'autres régions.

B. Défis et possibilités d'action

20. Les pays africains parviendront à stimuler l'investissement en provenance d'autres pays en développement dès lors qu'ils auront su régler les problèmes qui freinent cet investissement dans la région, tels que la médiocrité des infrastructures, le faible niveau de développement des ressources humaines, l'instabilité politique et macroéconomique, les obstacles d'ordre réglementaire et le manque d'information et de transparence. À cet égard, il serait souhaitable qu'ils redoublent d'efforts pour réduire les coûts d'investissement dans la région en améliorant les infrastructures et l'environnement de politique économique, en protégeant les droits de propriété et l'état de droit et en améliorant et augmentant l'information sur les possibilités d'investissement dans la région. Les gouvernements africains devraient aussi stimuler l'IED Sud-Sud en élargissant les marchés régionaux par le biais de l'intégration régionale.

21. Le recours à des mesures d'incitation ciblées pour encourager les investisseurs étrangers à s'approvisionner localement en facteurs de production est un moyen de promouvoir l'établissement de liens entre l'IED des pays du Sud et l'économie intérieure. La promotion de la création de coentreprises entre entreprises africaines et entreprises de pays du Sud pourrait aussi contribuer à la diffusion des connaissances auprès des entrepreneurs locaux et à la transformation structurelle. Un autre moyen pour les pays en développement de promouvoir l'investissement et de stimuler l'industrialisation en Afrique est de créer des zones économiques spéciales. Ces zones ont joué un rôle important dans le développement économique de la Chine et ont également permis à Maurice de dégager des excédents pour développer le reste de son économie. Il est intéressant de noter que la Chine a récemment joué un rôle de premier plan dans la création de telles zones économiques spéciales dans la région.

V. La coopération Sud-Sud au service de l'Afrique: principales conclusions et recommandations

22. Les pays africains devraient intégrer la coopération Sud-Sud dans leurs stratégies nationales de développement; ils doivent à cette fin s'attacher davantage à assurer leurs intérêts stratégiques à travers leurs partenariats avec les autres pays en développement. Une bonne appréciation des objectifs et des moyens de les atteindre leur permettrait de mettre en place des partenariats avec les pays du Sud qui contribuent activement à leur développement. L'adoption d'une approche dynamique par les gouvernements africains et le partage d'expériences avec leurs partenaires en développement accéléreront le processus d'apprentissage mutuel, ce qui devrait déboucher sur de meilleures interactions pour les deux parties. Une coordination régionale efficace sera cependant nécessaire pour que la poursuite des intérêts nationaux ne compromette pas la réalisation des objectifs généraux de développement dans la région. Une meilleure coordination est également requise pour que la coopération avec les pays en développement soit complémentaire des actuels partenariats avec des pays développés. De même, les pays africains doivent renforcer leurs capacités de négociation et leur capacité de tirer profit du système commercial multilatéral. L'établissement d'alliances avec d'autres pays en développement leur a été utile, mais un renforcement de leurs capacités de négociation et l'adoption d'une approche plus stratégique des négociations pouvaient leur être encore plus profitables.

23. Les pays africains devraient s'efforcer d'associer davantage d'acteurs locaux à leurs partenariats avec des pays du Sud, afin de garantir une meilleure appropriation nationale. Élargir ces partenariats de façon que les parlements et la société civile y soient représentés pourrait en améliorer la transparence et la légitimité.

24. Les pays africains doivent développer leurs capacités productives afin de diversifier leurs exportations et de devenir plus compétitifs sur les marchés nationaux et internationaux. Pour transformer la structure actuelle de leur commerce, ils devront améliorer leur environnement économique, proposer de meilleures infrastructures, faciliter l'accès au crédit et promouvoir le transfert de technologie et de compétences.

25. Une meilleure coordination de l'aide de leurs différents partenaires peut aider les pays africains à abaisser les coûts de transaction et accroître les effets positifs sur le développement. À cet égard, il est manifestement nécessaire de renforcer les actuels mécanismes de coordination et de gestion de l'aide aux niveaux national et régional. Un élément essentiel de la gestion de l'aide devrait être d'éviter que cette aide ne conduise à une accumulation non viable de dettes. Les pays en développement partenaires devraient également s'attacher à renforcer la coordination et la synergie de leurs initiatives en matière de développement pour en alléger la charge administrative pour les pays africains.

26. En matière de promotion de l'IED, les pays africains devraient adopter une approche développementiste; cela passe davantage par la mise en place d'un environnement dynamique et attrayant pour les entreprises que par un abaissement des normes et des prescriptions. Ils devraient également veiller à ce que les investisseurs extérieurs établissent avec l'économie nationale des liens permettant d'améliorer les capacités productives ou de créer des emplois. Des incitations ciblées et la création de coentreprises sont des moyens possibles de promouvoir l'IED dans des secteurs à fort potentiel de développement.

27. Les partenaires en développement devraient s'efforcer d'élargir le champ de leurs engagements dans les pays africains au-delà des industries extractives. À cet égard, ils pourraient utiliser leurs apports de fonds publics pour intensifier le transfert de technologie et l'apprentissage technologique entre pays africains et autres pays en développement. Ils devraient également étudier les possibilités d'élargir la portée géographique de leurs partenariats, notamment pour y intégrer davantage de pays les moins avancés. Un accès en franchise totale de droits et hors contingent à leurs marchés intérieurs pourrait notamment aider les pays les plus pauvres de la région à se développer.

28. Les pays en développement partenaires devraient fournir davantage d'informations sur leurs activités de développement dans la région. Une plus grande transparence est importante pour améliorer l'esprit de responsabilité et établir des liens durables avec la région. Ils devraient en outre être plus attentifs aux incidences sur l'environnement de leurs activités en Afrique. Réaliser des études d'impact sur l'environnement de leurs activités et encourager leurs entreprises à réaliser des investissements environnementalement responsables dans la région pourraient améliorer la qualité et la durabilité des investissements des pays du Sud en Afrique.

29. Les pays développés ont été et continueront d'être d'importants partenaires de développement pour l'Afrique. Il est donc essentiel que les liens avec les pays en développement viennent compléter et non pas remplacer les relations avec les partenaires traditionnels. Les pays développés partenaires de l'Afrique peuvent par ailleurs jouer un rôle important en soutenant la coopération Afrique-Sud dans le cadre d'une coopération triangulaire. Ils peuvent aussi renforcer leur dialogue avec les partenaires du Sud pour améliorer la coordination et accroître l'échange d'expériences et de meilleures pratiques.

30. Les institutions régionales et multilatérales peuvent elles aussi contribuer à ce que les partenariats Afrique-Sud participent activement au développement de la région. Elles peuvent notamment coordonner l'établissement de statistiques et la collecte d'informations sur ces partenariats et soutenir davantage de travaux de recherche sur l'impact sur le développement des activités de développement des partenaires du Sud. À l'heure actuelle, l'absence d'informations fiables fait qu'il est difficile d'avoir une image complète des tendances, de l'ampleur et des caractéristiques de l'aide des pays du Sud à l'Afrique. Une meilleure information accroîtra la transparence et permettra d'identifier les meilleures pratiques. Les institutions régionales et multilatérales de financement devraient également envisager d'affecter davantage de ressources à l'appui de projets de coopération Sud-Sud.