

« Mutations globales, impact sur le commerce international et enjeux pour les pays ACP »

**Communication présentée
à la
Conférence-Débat organisée pour le Lancement
du Programme Hubs & Spokes II**

Abidjan, 28 Novembre 2013

**Achille BASSILEKIN
Secrétaire Général Adjoint
Groupe des Etats ACP, Bruxelles**

La « fin de l'histoire » caractérisée par l'évaporation communiste du début des années 90 marque le triomphe de l'économie de marché et enclenche le processus d'homogénéisation du monde autour du libéralisme.

Sur le plan économique, les thèses du Professeur Milton Friedman de l'Ecole de Chicago, vont servir de toile de fonds au « Consensus de Washington » qui sacralise le moins d'Etat. Au plan commercial, une nouvelle étape de la mondialisation s'ébranle. Elle ne va pas tarder à se traduire sur le plan formel par la création de l'organisation Mondiale du Commerce à Marrakech en 1995 et dont la mission est d'encadrer et de réguler le processus d'expansion des échanges dans tous les secteurs au-delà des marchandises domaine de prédilection du GATT depuis 1947. De nouvelles réalités vont voir le jour avec l'expansion de la libéralisation sur le plan global :

- D'abord l'admission de nouveaux Etats dans le club de l'OMC, ce qui va décupler les échanges commerciaux et la richesse globale. La banque mondiale chiffre à près de 20,000 milliards de dollars la richesse supplémentaire créée entre 1990 et 2010;
- La revendication assumée par les pays en développement et surtout les pays les moins avancés d'un système commercial plus équitable qui prenne en compte leurs préoccupations et besoins, appelant ainsi à un examen en profondeur des iniquités intrinsèques du système commercial multilatéral pour doter l'arène globale de règles plus justes. Les conférences ministérielles de Seattle et de Cancun de 1999 et 2003 sont emblématiques de ces prises de conscience;

- La domination de la Quadrilatérale constituée des Etats-Unis, du Canada, des Communautés Européennes et du Japon qui jusqu'à la fin des années 90, représente près de 50% des échanges commerciaux mondiaux. Aujourd'hui, ces pays ne pèsent plus que 40% du commerce mondial.
- Le désintérêt pour le continent africain qui avait perdu de son attrait stratégique de la période de la guerre froide.

Dans la décennie qui marque la période 2000-2010, des mutations profondes de l'arène économique et commerciale vont avoir des répercussions fondamentales sur la physionomie du monde, et redessiner ainsi les flux commerciaux et les flux en matière d'investissement.

I. Principales mutations globales

- 1) D'abord l'approfondissement de la libéralisation et le niveau historiquement bas des droits de douane et la **réorganisation du commerce international le long des chaînes d'approvisionnement mondiales auront pour effet de réorienter les politiques commerciales vers des aspects réglementaires et d'autres questions d'ordre intérieur**. Il se cristallise donc une volonté de règlementer au plan global les investissements, les marchés publics, les politiques de commerce, le commerce électronique entre autres ;
- 2) 2è mutation fondamentale, **c'est la prééminence désormais des questions non tarifaires dans les échanges** : les règlements techniques, les standards, les normes sanitaires et phytosanitaires, les certifications, les contingents, les inspections avant expédition, les mesures financières, etc...qui

foisonnent deviennent désormais les outils qui influent sur le commerce des biens et des services. On assiste à un déplacement des barrières non plus à la frontière avec la réduction accélérée des droits de douane mais les obstacles se déplacent désormais derrière les frontières et conditionnent l'accès au marché. Il faut entendre les mesures non tarifaires au sens le plus large comme toutes les mesures autres que les droits de douane qui peuvent avoir un effet sur le commerce international des marchandises et affectant soit les quantités, soit les prix, ou les deux à la fois. On assiste par conséquent à un processus de sanctuarisation des marchés domestiques qui deviennent des citadelles difficiles d'accès.

Le problème qui se pose pour nos pays aux capacités technologiques est de savoir comment faire face au foisonnement de ces mesures de protection déguisées des marchés ? Cette préoccupation avait déjà été soulevée lors de la dernière conférence ministérielle de l'OMC de décembre 2011 à Genève qui avait instruit le Secrétariat d'examiner et de livrer des recommandations sur les solutions qui permettraient aux économies vulnérables de faire face aux mesures non tarifaires. Cette étude a été présentée le 23 octobre dernier à l'OMC à Genève dans le cadre d'un séminaire d'une journée réunissant tous les pays entrant dans la catégorie dite des Petites économies : (Strictement, ce sont 32 pays remplissant les 3 critères énoncés mais 13 autres pays remplissent 2 des 3 critères et réclament également leur insertion dans cette catégorie soit 45 pays membres de l'OMC).

Cette étude nous révèle que les Petites économies se sont spécialisées dans des produits significativement exposés aux mesures non tarifaires et plus généralement aux mesures SPS et aux OTC. Ces mesures SPS et OTC couvrent respectivement

34% et 30% des exportations de ces pays ce qui ampute largement leur essor commercial.

3) **3^{Eme} Mutation globale : Les investissements et délocalisations de nombreuses multinationales** vers la Chine qui apportent dans leurs bagages non seulement des technologies récentes ainsi que des standards. La Chine deviendra en l'espace d'une quinzaine d'années l'atelier du monde. Qui aurait pu prévoir au début des années 90 que l'entrée de la Chine à l'OMC allait révolutionner totalement la planète commerce pour faire de ce pays en 2012, le 1^{er} exportateur mondial de marchandises (2000 milliards de dollars) d'exportations devant les USA (1500 milliards), l'Allemagne (1400 milliards) ? Les Stocks d'Investissement Etrangers Directs reçus par la Chine mais aussi l'accroissement de ses parts dans le commerce mondial vont entraîner de profonds changements géopolitiques et la géographie des échanges.

4) Quatrième facteur : L'émergence **de nouveaux acteurs qui ont su tirer partie de l'ouverture et de l'intégration croissante des marchés mondiaux : La Chine, le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud et récemment la Turquie.** Ces pays représentent aujourd'hui 35% des exportations mondiales de marchandises.

On assiste donc à partir de 2008 avec la crise financière globale et le ralentissement de la croissance en occident à un déplacement du centre de gravité des échanges mondiaux de marchandises de l'axe Nord/Sud qui avait accompagné l'expansion capitaliste, vers l'axe Sud/Sud. D'ailleurs, le Rapport de la « **CNUCED 2011 sur le commerce et le développement** », révèle que les échanges Sud/Sud ont pour,

la première fois en 2011 surclassé avec 51% les échanges Nord/Sud. Il y a donc une emprise croissante des économies émergentes sur le commerce mondial.

Il est également utile de se pencher ici sur les projections contenues dans le **Rapport 2013 sur le commerce mondial de l'OMC** qui livre la physionomie du commerce international à l'horizon 2035. On y apprend que la Chine verrait sa part dans les exportations augmenter pour atteindre le quart du commerce mondial tandis que l'Inde verrait la sienne doubler pour atteindre 5%. L'UE verrait sa part actuelle décroître passant de 19% à 12% alors que les Etats Unis passeraient de 16% aujourd'hui à 10%. Le même Rapport de l'OMC anticipe que les pays en développement verraient croître leurs exportations et leur Produit intérieur Brut 2 à 3 fois plus rapidement que celui des pays développés. Enfin, les échanges commerciaux entre pays en développement se stabiliseront à plus de 50% des échanges globaux tandis que les échanges entre pays développés reculeraient à 17%.

- 5) Autre mutation majeure : **le regain d'intérêt stratégique autour de l'Afrique, réservoir de matières premières et de ressources naturelles largement inexplorées de la planète, mais aussi continent où se déroule une croissance constante et adossée sur une population excédent le milliard d'habitants.** On assiste au retour de nombreuses fées autour du berceau qu'elles avaient déserté dans un contexte de pessimisme qui donnait le continent pour perdu depuis la fin des années 80 jusqu'aux années 90.

Le corollaire est la multiplication de partenariats stratégiques dont les plus emblématiques sont : Les Partenariats Chine-Afrique ; Europe-Afrique, le TICAD, les sommets Inde/Afrique ;

Turquie-Afrique ; Amérique Latine-Afrique, etc pour ne citer que ceux-là.

Au-delà de la question de ces partenariats se pose en filigrane la problématique de **la prolifération de multiples accords commerciaux bilatéraux ou régionaux** qui participent d'une volonté de maximisation des opportunités commerciales par de nombreux pays et groupes de pays. De récents travaux du Comité de l'OMC sur les règles, instance auprès de laquelle se notifient les Accords commerciaux régionaux permettant aux membres de passer en revue les concessions économiques et commerciales qu'ils se font dans les schémas de libéralisation à travers ces ACR nous révèle à ce jour l'existence de 193 accords de libre échange, 23 Unions douanières, 101 accords d'intégration et enfin 15 accords partiels d'intégration économique actuellement en application. Certains de ces Accords commerciaux ont été revus et d'autres sont en instance de l'être. Cette prolifération est alimentée par l'impasse dans laquelle se trouve le processus multilatéral en lui-même. L'inconvénient, c'est que ces ACR génèrent une espèce de maquis de normes et de règles qui chaque fois amenuisent les droits au titre de la Clause NPF et traitent d'une multitude de sujets qui posent les jalons des futures normes en matière de libéralisation à l'élaboration desquels nos pays n'ont pourtant pas pris part. Car l'Article 24 du GATT et l'Article 5 de l'AGCS énoncent des principes généraux d'une recherche permanente de l'abolition de toutes les restrictions non nécessaires au commerce sans pour autant en fixer les frontières. Un chantier de précision de ces normes avait été prescrit par la Déclaration ministérielle de Doha mais à ce jour, peu de progrès a été enregistré sur ce front.

- 6) Sixième mutation majeure : **l'accélération de la mondialisation catalysée par la création de vastes chaînes de production de biens et de services** disséminés dans plusieurs pays. Cette fragmentation offre de réelles opportunités d'insertion dans les chaînes de valeur et de production de petites économies qui peuvent s'appuyer sur leurs atouts pour approvisionner certains marchés, et s'insérer dans les circuits des échanges mondiaux.
- 7) Enfin, **la question de l'expansion démographique globale avec à l'horizon 2050, 9 milliards d'habitants et la montée en puissance des problématiques de l'épuisement des ressources et de la justice intergénérationnelle** : Comment allouer les ressources naturelles et répartir la richesse globale ? Comment venir à bout de la pauvreté qui afflige des franges importantes de la population mondiale ? Comment répondre aux besoins et à la frugalité résultant d'un rapide accroissement des classes moyennes et de leurs besoins de consommation en produits divers ? Comment faire face aux conséquences du changement climatique et aux périls écologiques qui se multiplient ? Comment enfin assurer la croissance du capital humain qui est la nouvelle frontière de la compétition entre les nations ?

En ayant donc ainsi livré un aperçu des principales mutations globales qui redécoupent l'univers du commerce international, il s'agit à présent d'explorer les tentatives de réponse qui s'esquissent du point de vue des stratégies commerciales.

On examinera donc comment se profile le futur traitement multilatéral des problématiques de la sécurité alimentaire ; de la sécurité énergétique ; de l'insertion réussie de nos pays dans les

chaines mondiales d'approvisionnement et de valeur ; de la sécurité environnementale du fait de l'irréversible transition vers une économie verte avant de livrer quelques réflexions sur les éléments d'un agenda positif pour nos pays à l'aune de ces questions.

II. Implications des mutations sur notre participation au système commercial global

L'impasse du cycle de négociation de l'Agenda de Doha contraste avec la rapidité et surtout la complexité des mutations qui sont intervenus ces douze dernières années qui ont vu surgir ce que l'on appelle désormais les questions émergentes.

1. **D'abord l'arrivée d'une nouvelle quadrilatérale** (Etats Unis, UE, Brésil, Inde) a frappé d'obsolescence l'ancienne quadrilatérale (Etats Unis, UE, Canada, Japon). Cela entraîne outre de nouvelles opportunités d'accès au marché, surtout une redistribution des cartes dans les processus de négociation formels et informels et de nouveaux jeux d'alliance et de pouvoir dans la formation de nouvelles règles commerciales. Nos pays trouvent par exemple des alliés circonstanciels pour promouvoir certaines causes comme la défense prise par le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud sur la question de la non inclusion de la clause NPF dans les APE en ce qu'elle contrevient aux dispositions pertinentes de la clause d'habilitation.
2. La crise financière de 2008 et celle de l'euro qui a suivi a mis pleinement en relief **la question de l'inexistence de disciplines à l'OMC pour s'attaquer à la problématique de l'impact des taux de change sur les échanges**. Car les dépréciations ponctuelles et les fluctuations des taux de change ont permis à certains pays de

baisser les prix de leurs exportations et d'augmenter de façon mécanique celui de leurs importations, créant ainsi artificiellement un avantage commercial nuisible à la stabilité des échanges mondiaux ; et surtout de nouvelles incertitudes pour des pays dont les échanges se font à travers la garantie octroyée au FCFA par l'Euro. Le Brésil et d'autres pays en développement ont décidé de s'attaquer à cette carence et le débat se poursuit.

3. La question de la garantie de l'accès aux ressources limitées :

la demande mondiale en ressources (énergie, nourriture, eau et matières premières) est en croissance permanente du fait de la croissance constante de la population mondiale et de l'enrichissement des classes moyennes. L'Agence internationale de l'énergie prévoit que la demande énergétique des pays asiatiques en développement devrait à l'horizon 2035 avoir dépassé la demande énergétique de l'ensemble des pays de l'OCDE. Dans le même temps, la demande énergétique de l'Afrique, de l'Amérique centrale et de l'Amérique latine devrait tripler. Ces configurations de croissance de la demande énergétique posent des défis et opportunités pour nos pays. Si certains sont dotés en ces ressources et peuvent en tirer de substantiels bénéfices, d'autres en sont privés. Ceux qui peuvent en tirer des revenus doivent utiliser ces gains pour accélérer le processus de transformation structurelle et de diversification de leurs économies tout en se dotant d'un cadre de gestion durable de leurs ressources naturelles. Ceux qui sont pauvres en sont privés doivent à travers des accords de collaboration, se ménager un accès stable à ces ressources tout en investissant dans les énergies renouvelables.

Sur le plan multilatéral, ils doivent soutenir le développement de disciplines de restrictions à l'exportation. Mais en toile de fond, il leur est impératif de jeter ensemble les bases d'une mutualisation

des atouts à travers des Accords commerciaux régionaux pour gérer l'adéquation entre l'offre et la demande tout en négociant avec les économies émergentes/ développés des accords susceptibles de générer investissements et technologie nécessaires à l'exploitation durable de ces ressources.

4. En matière de **changement climatique**, les successives conférences des parties à la Convention sur le Changement climatique dont la 19^e édition s'est achevée il y a peu à Varsovie reconnaissent que si nos pays ne sont pas responsables de ce phénomène, ils n'en subissent pas moins les impacts. Succinctement, les interconnexions entre le changement climatique et le commerce nous posent trois défis : le premier est celui de la prolifération des Obstacles Non Tarifaires, particulièrement des normes du secteur privé ; ensuite notre capacité d'adaptation aux multiples règlements édictés par les gouvernements qui requiert une véritable architecture d'assistance technique et financière de la part des gouvernements qui édictent ces règlements ; et enfin, l'urgence de se doter d'un cadre à l'OMC avec l'accélération des négociations sur les biens et services environnementaux.

Les enjeux ici sont la capacité d'adaptation de nos pays aux impératifs de l'économie verte qui pointe à l'horizon notamment l'adaptation à des formes de production et de consommation sobres en carbone. Cela va impliquer pour nos pays une véritable contrainte car il faudra concilier transformation structurelle, croissance pour répondre aux besoins d'une démographie galopante, amélioration de la compétitivité et recours croissant aux technologies propres dans la mise en œuvre des politiques industrielles. Comment également affronter le protectionnisme vert qui s'intensifiera en l'absence d'un cadre global si des

passerelles savantes ne sont pas jetées entre les règles commerciales et l'agenda du changement climatique ?

5. **L'irruption de la problématique des chaînes de valeur mondiales à l'OMC** : des évolutions politiques, économiques et technologiques récentes ont facilité l'émergence de ces chaînes qui consacrent que les fonctions d'innovation/de conception, de production, de marketing et d'après vente de biens et services sont organisées en réseaux et répartis sur plusieurs pays, entre plusieurs entreprises. Ainsi la fragmentation des tâches donne naturellement lieu à de plus gros volumes d'échanges de biens intermédiaires et de services.

C'est une opportunité pour des pays qui ne disposent pas de toute la chaîne d'intrants, de technologies, de ressources humaines et d'infrastructures pour se spécialiser dans un segment de la production en fonction des atouts qui sont les leurs. En réalité, plus on est impliqué dans un segment des tâches qui captent une part plus importante de la valeur totale, mieux on en tire les dividendes. C'est pourquoi nos pays doivent progresser dans l'échelle pour ne plus se limiter à fournir les produits primaires, ou semi-finis et développer des capacités pour accéder aux étapes les plus « valorisantes » et rémunératrices de ces chaînes de valeur mondiales. C'est à ce niveau d'insertion que notre intégration dans les chaînes de valeur peut rapidement contribuer à la croissance et au développement de nos pays.

Il est nécessaire de souligner dès à présent que tôt ou tard, l'émergence des chaînes de valeur influencera la manière dont seront mesurés les flux d'échanges internationaux et seront négociés les accords d'échange, y compris à l'OMC. Ensuite, l'impact des mesures non tarifaires restera critique pour les chaînes mondiales de valeur, car en fonction de la capacité de nos

pays à s'adapter à ces normes qui représenteront des contraintes pour nos PME associées à ces chaînes, nous serons en mesure de mieux en tirer partie. D'où l'urgence de développer des disciplines multilatérales autour de ces chaînes de valeurs mondiales.

III. Perspectives

A présent que nous avons exploré certaines des questions nouvelles et examiné leur potentielle incidence sur l'agenda multilatéral et le positionnement de nos pays, quelques pistes pour aller de l'avant.

D'abord, la nécessité de répartir aux fondamentaux : que ce soit dans le cadre des initiatives multilatérales, des partenariats commerciaux, des processus d'intégration régionale, des initiatives autonomes de libéralisation, **il faut au préalable définir des stratégies nationales et régionales en matière de développement économique** qui visent à mettre en œuvre une vision de ses aspirations en matière de développement. C'est toute la question **d'un agenda positif en matière de développement économique et commercial** qui cerne les enjeux, se prépare à affronter les défis et veut tirer partie des opportunités qui se présentent. Le Rôle du Conseiller Hubs & Spokes est sur ce plan éminent car ses compétences doivent alimenter, soutenir et faciliter la mise en route de cette approche. C'est cette **boussole qui va aiguillonner**, servir à poser les bases économiques et commerciales durables pour le pays ou l'institution régionale au chevet duquel vous êtes déployé.

Le conseiller se doit de **susciter des coordinations interministérielles régulières et systématiques ainsi que des consultations multipartites permettant l'émergence de**

connaissances et le développement de la masse critique autour de ces enjeux.

Tous les pays auprès desquels les conseillers sont postés sont bénéficiaires de schémas de préférences exposés à de continuelles érosions et comment y faire face ?

Il apparaît judicieux de **stimuler la réflexion autour non pas strictement de politiques commerciales** mais aussi, en concertation avec les autres parties prenantes, en direction **de politiques d'investissement, de politiques industrielles et de politiques de formation** qui servent à renforcer les capacités de production et de transformation locale pour accroître la rente tirée de l'exploitation de ressources naturelles dont nos pays sont richement dotés.

Il faut **accompagner les efforts de nos pays pour sortir du piège de la dépendance à l'égard des produits de base primaires** car cette situation accroît la vulnérabilité de notre secteur commercial au contexte économique mondial et à l'instabilité des cours, entraînant la volatilité des recettes d'exportation qui sont sensés contribuer au financement de notre développement. Cette dépendance à l'égard d'un nombre limité de produits de base primaires se traduit également par une dépendance à l'égard d'un nombre restreint de partenaires commerciaux.

Pour rompre avec cette logique, il serait judicieux par exemple que les Conseillers se penchent sur les **récents travaux de recherche sur les innovations dans les échanges la production et le développement** qui ont été menés sur des pays d'Amérique centrale ou d'Asie du Sud-est. En s'appuyant sur le cas d'un pays comme le Costa Rica, voilà un petit pays de 5 millions d'habitants, qui exécute aujourd'hui une parfaite symphonie d'ouverture

commerciale, de diversification de l'offre, de diversification de partenaires commerciaux et d'intégration réussie dans les chaînes de valeur régionales et mondiales. Ce pays a mis au départ l'accent sur le développement de capacités concurrentielles notamment humaines, institutionnelles, réglementaires, la qualité et le degré de contenu technologique. Puis il s'est penché sur le développement de secteurs et produits qui ont déclenché et maintenu une croissance dynamique tout en complétant les capacités compétitives existantes. Le résultat aujourd'hui est la transformation économique et commerciale accélérée et surtout le rapide progrès sur l'échelle du développement humain du Costa Rica qui devrait émuler nos pays.

Il faut croire au **bienfondé du chantier de l'intégration régionale pour faciliter l'émergence de chaînes de valeur régionales et miser sur des politiques régionales** qui doivent servir de repères à la stratégie de développement et de transformation structurelle de nos économies. La plupart d'entre vous conseillers travaillent dans des pays où l'Etat demeure l'acteur économique dominant pourtant il ne peut à lui tout seul offrir des emplois à tous, créer et redistribuer la richesse, bref, il ne peut pas tout faire. D'où la nécessité de **soutenir le secteur privé et de favoriser des interactions positives avec le secteur privé**. A présent que nous menons une réflexion sur les stratégies innovantes d'appui au secteur privé dans le cadre du 11^eFED, il est apparu que les PME représentent dans la plupart de nos pays près de 85% du tissu économique et du bassin d'emplois mais contribuent à peine pour 15% du PIB du fait de l'informel. Ce sont des anomalies à corriger pour lancer une croissance durable.

Enfin, malgré les atouts dont disposent nos pays qui approvisionnement de produits similaires les mêmes marchés

d'exportation, il **faut accélérer la dynamique de complémentarité et de développement de pôles de production ou de transformation autour des niches et atouts** qui sont les leurs. En mettant l'accent sur des filières ou des créneaux dont la demande régionale et mondiale n'est pas prête de faiblir, on peut mieux dynamiser nos marchés, créer des opportunités de transformation, jeter les bases de marchés régionaux intégrés et retenir sur place la rente de la transformation qui enrichit les pays où intervient cette transformation. Le commerce intra-régional offre de vastes opportunités à condition que l'on élabore des stratégies régionales idoines pour accompagner ces évolutions. Il faut relever que la croissance de l'UE est adossée d'abord sur les opportunités offertes par le commerce intra-européen.

Tout en nous attelant à renforcer le commerce intra-Africain et à construire notre future Zone de Libre-échange continentale, les questions de notre participation dans les partenariats multiples, les accords de libre échange, et la formation de règles au niveau global doivent **impérativement** rester en cohérence avec nos objectifs propres de développement. /-