

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTDF/W/11
25 septembre 2002

(02-5147)

Groupe de travail du commerce,
de la dette et des finances

Original: anglais

COMMUNICATION DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE DES NATIONS UNIES

La Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 24 septembre 2002, avant sa présentation au Groupe de travail le 30 septembre.

LIENS ENTRE COMMERCE ET DETTE: L'EXPÉRIENCE AFRICAINE

I. RAPPEL DES FAITS

1. La présente note a été rédigée pour répondre à la demande faite par le Président du Groupe de travail à la Commission économique pour l'Afrique (CEA), afin qu'elle apporte sa contribution au débat en cours sur les liens entre commerce, dette et finances dans le cadre du mandat confié au Groupe dans la Déclaration ministérielle de l'OMC, adoptée à Doha, Qatar, en novembre 2001. Cette Déclaration a demandé précisément que soit constitué un Groupe de travail "du commerce, de la dette et des finances" qui examinerait la "relation entre commerce, dette et finances, et toutes les recommandations éventuelles sur les mesures qui pourraient être prises dans le cadre du mandat et dans la sphère de compétence de l'OMC pour améliorer la capacité du système commercial multilatéral de contribuer à une solution durable du problème de l'endettement extérieur des pays en développement et des pays les moins avancés, et pour renforcer la cohérence des politiques commerciales et financières internationales, en vue de préserver le système commercial multilatéral des effets de l'instabilité financière et monétaire".¹

2. De nombreux pays en développement continuent à être confrontés à de sérieux problèmes de dette extérieure et bon nombre d'entre eux ont vécu de sévères crises financières. C'est dans ce contexte que la Conférence ministérielle de l'OMC a décidé à Doha de constituer un Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances, pour étudier comment les mesures liées au commerce pouvaient contribuer à trouver une solution durable à ces problèmes. Le présent document tente d'apporter des éléments au débat sur cet important sujet, en se concentrant essentiellement sur les "liens entre commerce et dette dans le cadre de l'expérience africaine".

3. Il faut admettre que l'analyse des liens entre "commerce et finances" et entre "commerce et dette" est en elle-même très complexe, sans parler de la difficulté supplémentaire qu'il y a à comprendre les liens entre ces trois variables (commerce, dette et finances).

4. Nous voudrions, comme point de départ, faire quelques observations générales. En premier lieu, la relation entre commerce, dette et finances doit être située dans le cadre plus large des difficultés que les pays en développement et plus encore les pays africains, ont à mobiliser des

¹ Organisation mondiale du commerce: Déclaration Ministérielle de Doha du 14 novembre 2001.

ressources pour le développement non seulement afin de financer le développement et la lutte contre la pauvreté, mais aussi, chose plus importante encore, de réaliser les objectifs de développement définis lors du Sommet du millénaire. En second lieu, étudier la relation entre commerce, dette et finances revient à essayer de comprendre et d'évaluer les modalités et les mécanismes par lesquels les "politiques commerciales" affectent la capacité d'un pays de "mobiliser des ressources pour le financement du développement" et d'assurer le "service de la dette". En troisième lieu, il convient de replacer les problèmes financiers que rencontrent actuellement bien des pays africains dans le contexte plus large des problèmes d'accès aux marchés; de la tendance à la baisse des cours mondiaux des produits de base; de la désindustrialisation des économies africaines due aux déséquilibres dans le système commercial multilatéral; des problèmes de transfert de technologie; et de la fracture numérique. Le présent document cherche à apporter sa contribution à cet important débat en étudiant tout particulièrement le lien entre "commerce et dette".

5. Dans la première partie du document, on examine l'état actuel de la dette africaine et on constate qu'en dépit des récentes initiatives en faveur d'un allègement de la dette, de nombreux pays africains n'ont pas réussi à s'extraire du "piège de la dette". Le document aborde alors le lien entre commerce et dette et la nécessité d'analyser cette relation dans le cadre plus large des difficultés que les pays africains ont à mobiliser des ressources pour financer le développement. La question de la dette des pays africains devrait être placée dans le cadre plus large des déséquilibres existant dans le système financier international et le système commercial multilatéral. Une solution durable au problème de la dette africaine doit s'intégrer dans une approche globale des problèmes de développement des pays africains. On envisage, dans la dernière partie du document, les possibilités que peuvent offrir les Accords et Décisions de l'OMC de gérer la relation entre commerce, dette et finances.

II. LA SITUATION DE LA DETTE AFRICAINE

6. Beaucoup de pays en développement, y compris ceux d'Afrique, continuent à être confrontés à de sérieux problèmes d'endettement et bon nombre d'entre eux ont vécu de graves crises financières. La plupart des pays africains n'ont pas été en mesure d'échapper au "piège de la dette". La majeure partie de ces pays sont pris dans un cercle vicieux: "sous-développement", "faible capacité de gain par le commerce et l'exportation", "surendettement et lourd service de la dette" et "pauvreté insoutenable".

7. Le total de la dette extérieure africaine s'élevait à environ 290,5 milliards de dollars EU à la fin de l'année 2000, après un niveau record de 335,2 milliards en 1995. Malgré le recul modeste de l'endettement des pays africains, le service de la dette continue à poser de sérieux problèmes à beaucoup d'entre eux. Pour la plupart des pays africains, l'endettement total rapporté aux exportations de biens et services dépassait 200 pour cent; ce rapport était supérieur à 500 pour cent pour certains pays et il atteignait parfois jusqu'à 1 000 pour cent.² Le ratio moyen de la dette extérieure totale rapportée au PIB reste bien supérieur à celui de la plupart des autres régions et il était de 77 pour cent fin 2000. Pour plusieurs pays africains, ce ratio dépassait alors 100 pour cent et pour certains il dépassait 400 pour cent.³ Ces statistiques révèlent une dure réalité, à savoir que le problème de la dette africaine est loin d'être résolu de façon satisfaisante.

² L'endettement extérieur total rapporté aux exportations de biens et services a dépassé 500 pour cent à la fin de 2000 pour des pays africains tels que le Burkina Faso, la République centrafricaine, l'Éthiopie, le Malawi, le Mozambique, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda. Ce rapport dépassait 1 000 pour cent pour certains autres pays, notamment le Burundi, la Guinée-Bissau, Sao Tomé-et-Principe et la Sierra Leone. Il est très probable que le Libéria appartienne à ce groupe, mais les données ne sont pas disponibles.

³ Ce rapport dépassait 100 pour cent pour des pays comme l'Angola, le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, Madagascar, le Malawi, le Mali, la

8. Différentes initiatives pour un allègement de la dette ont vu le jour, en particulier l'Initiative en faveur de Pays pauvres très endettés (l'Initiative PPTE) et l'Initiative améliorée PPTE. Elles représentent des efforts notables de la part de la communauté internationale pour essayer de s'attaquer aux problèmes de la dette des pays pauvres très endettés. Cependant, il s'avère qu'on n'est pas parvenu à trouver une solution viable et durable. En dépit des efforts de la communauté des donateurs et des pays africains, ces deux initiatives n'ont pu permettre à la majeure partie des 33 pays africains, considérés comme pouvant bénéficier d'un allègement/réduction de la dette, de trouver une issue à leur problème. En outre, en juillet 2002, cinq pays seulement sur les 33 éligibles avaient atteint le point d'achèvement.⁴ Il est donc impératif de trouver une solution viable et durable au problème de la dette africaine. Les mauvais résultats commerciaux des pays africains sont liés essentiellement au niveau non viable de leur dette et au surendettement.⁵ La solution d'ensemble des problèmes soulevés par le financement du développement des pays africains implique de résoudre le problème de la dette africaine.

9. Les pays africains et la communauté internationale ont demandé que l'Initiative PPTE soit améliorée. On a souligné les besoins suivants: additionnalité des ressources fournies par l'Initiative PPTE, souplesse dans l'analyse de viabilité, prise en compte de l'incidence fiscale du service de la dette, et réexamen du délai pendant lequel un pays ne peut pas recevoir de financement au titre de l'aide PPTE. Un certain nombre de changements ont été apportés à l'Initiative PPTE, en réponse aux préoccupations exprimées par les pays africains et par d'autres. Toutefois, beaucoup estiment que l'Initiative manque encore de la souplesse nécessaire pour permettre un allègement approprié de la dette et pour aider opportunément les pays pauvres à parvenir à un développement durable. Malgré de récentes initiatives en faveur de l'allègement de la dette, il est généralement reconnu que la charge du service de la dette continue à grever lourdement les ressources financières de trop de pays africains, avec une incidence négative sur leurs perspectives de croissance. Dans ces conditions, beaucoup demandent qu'on aille plus loin dans l'allègement de la dette, non seulement pour les pays africains très endettés, mais aussi pour les pays très endettés à revenu intermédiaire.

10. Les origines des crises de la dette dans les pays en développement ont fait l'objet de nombreuses recherches; à présent, on les comprend et on en saisit le mécanisme. Cependant, l'incidence économique et sociale du fardeau du service de la dette sur l'économie des pays en développement pose de sérieuses questions économiques, sociales et même morales, comme l'a souvent indiqué OXFAM. Dans le contexte africain, où la plupart des pays dépendent fortement de l'exportation des produits de base pour le financement des dépenses de l'État, l'accumulation des dettes extérieures et le service de la dette ont accaparé une bonne part des recettes d'exportation, avec de graves conséquences pour la réduction de la pauvreté et les programmes sociaux.

11. Comme on l'a déjà signalé, l'objet essentiel du présent document n'est pas de fournir des recettes pour gérer les problèmes de la dette des pays en développement, mais plutôt d'aider à mieux comprendre les "liens entre commerce, dette et finances." Aussi l'objet de ce document est-il exploratoire; il s'agit d'un effort pour aider à aborder ce sujet complexe. La lourde charge du service de la dette d'un bon nombre de pays en développement pourrait être réduite de façon significative en travaillant conjointement à l'accès aux marchés, à l'amélioration des flux de ressources pour les pays en développement, à l'allègement de la dette et au traitement efficace du problème de la baisse du prix

Mauritanie, le Mozambique, la Sierra Leone, le Soudan, le Togo et la Zambie. Pour des pays tels que la Guinée-Bissau et Sao Tomé-et-Principe, ce rapport était supérieur à 400 pour cent.

⁴ Les pays ayant atteint à fin juillet 2002 le point d'achèvement étaient le Burkina Faso, la Mauritanie, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda.

⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: "Le développement économique en Afrique: bilan, perspectives et choix des politiques économiques", Genève, Suisse, septembre 2001.

des produits de base. Il faut accorder à la situation du développement des finances et du commerce des PED l'attention qu'elle mérite. On pourrait également réfléchir à une redéfinition du recours au traitement spécial et différencié et aux modalités de ce recours lorsqu'on gère la relation entre commerce, dette et finances.

III. LIENS ENTRE COMMERCE ET DETTE

12. Il faut admettre que l'analyse des liens entre "commerce et finances" et entre "commerce et dette" est en elle-même très complexe, sans parler de la difficulté supplémentaire qu'il y a à comprendre les liens entre ces trois variables (commerce, dette et finances). L'expansion du commerce dépend dans une large mesure et entre autres facteurs de la possibilité de disposer d'une source de financement fiable, appropriée et efficace, tant pour le long terme que pour le court terme. Un financement à long terme est nécessaire pour aider à la production des biens et des services, alors que des capitaux à court terme sont essentiels pour constituer un fonds de roulement et pour aider aux exportations et aux importations (financement des opérations commerciales). Il est essentiel de disposer d'un système bancaire national efficace, pour l'octroi des financements et la fourniture des services financiers liés au commerce.⁶

13. Les facilités de financement des opérations commerciales consenti par les banques aux exportateurs et aux importateurs incluent généralement les formes des financements de fonds de roulement et les découverts; la fourniture de cautions de bonne exécution, de soumission et de restitution d'acompte; l'ouverture de lettres de crédit (L/C); l'acceptation et la confirmation de L/C; et l'escompte de ces L/C. Par conséquent, pour permettre l'expansion du commerce des pays en développement, il est essentiel que son financement soit rentable et fiable.⁷ Les pays en développement éprouvent souvent des difficultés pour accéder à de tels financements durant les périodes de crises financières et/ou de fléchissement cycliques. Les pays s'endettent également afin d'investir dans les infrastructures, le développement des ressources humaines et la technologie de l'information, ce qui est essentiel pour bâtir une économie concurrentielle et efficace. Le lien entre "commerce et dette" est un élément dans cette relation complexe et on devrait le situer dans le contexte plus large des défis auxquels sont confrontés les pays en développement, en particulier les pays africains, pour la mobilisation de ressources destinées au "financement du développement".

14. Les politiques commerciales tant des pays en développement que des pays développés ont une forte incidence sur la capacité des pays en développement de mobiliser des ressources pour le financement du développement. Par conséquent, pour régler la liaison entre "commerce et dette" d'une part et "commerce, dette et finances" d'autre part, tous ceux qui sont impliqués vont devoir faire preuve de beaucoup de finesse dans leur approche. Plus important, il faut qu'on prenne conscience que les "politiques commerciales", dans les pays développés comme dans les pays en développement, ont une forte incidence sur la capacité des pays africains (et d'autres pays en développement) de se procurer les devises indispensables et de s'endetter, et donc d'assurer le service de la dette.

15. Il convient de situer les liens entre le commerce et la dette dans le cadre plus large de la relation entre commerce et finances. L'économie politique internationale a tendance à analyser une économie ouverte en termes d'équilibre de la balance des paiements, distinguant le compte des opérations courantes (les exportations et les importations de biens et services); et le compte des opérations en capital (les opérations privées et les emprunts publics). C'est l'interaction du commerce et des finances qui est essentielle pour l'équilibre de la balance des paiements. Les pays désirent

⁶ Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances: Les liens entre commerce et finances: examen de la littérature concernant les crises financières des années 90 (WT/WGTDF/W/4, 26 juin 2002).

⁷ Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances: Communication de la Banque asiatique de développement (WT/WGTDF/W/6, 3 juillet 2002).

parvenir à la fois à l'équilibre de la balance extérieure et à l'équilibre interne afin de maintenir la demande globale à un niveau de plein emploi. Des déséquilibres marqués de la balance des paiements peuvent non seulement rendre impossible le financement des importations mais aussi empêcher d'assurer le service de la dette extérieure. Par conséquent, il est essentiel de synchroniser les politiques macroéconomique, monétaire, fiscale et commerciale afin de revenir à l'équilibre de la balance des paiements et d'assurer une croissance durable.

16. En ce qui concerne la réduction de la dette, des mesures classiques, comme l'Initiative PPTE, ont pour objectif de lier la réduction du fardeau de la dette à la réduction de la pauvreté et à la croissance à long terme, mais ce dernier élément repose sur des hypothèses de taux de croissance de l'économie mondiale, régionale et nationale, ainsi que sur la nature et sur les termes de l'échange qui ont tendance à être assez optimistes.

17. Dans le cadre de la relation entre "commerce et dette", les politiques commerciales doivent tenir compte de la nature de l'échange, en particulier la structure des exportations et des importations, le taux de croissance des exportations spécifiques, des prix et des fluctuations de prix, ainsi que des termes de l'échange au plan global. À cet égard, les aspects spécifiques du commerce doivent être réexaminés de manière critique, dans le contexte d'une libéralisation des échanges dans les pays en développement.

18. La libéralisation des échanges à elle seule, sans la maîtrise des forces sous-jacentes, risque de limiter sérieusement la possibilité de voir le commerce conduire à un changement structurel dans les pays en développement et dans les pays africains en particulier. Cela nécessite l'adoption d'une démarche intégrée, comportant les aspects suivants:

- **L'accès aux marchés:** Il est nécessaire d'arriver à une approche large de l'accès aux marchés, qui englobe non seulement la suppression dans les pays développés de tous les obstacles au commerce, mais aussi une aide positive aux pays en développement, par exemple des exemptions des garanties concernant la sécurité alimentaire et les moyens d'accroître l'offre, parallèlement à des mesures qui prennent pleinement en compte la dégradation des termes de l'échange qui affecte depuis longtemps les pays africains en développement, et donc le soutien des prix des produits de base.
- **Les termes de l'échange:** Il est nécessaire de se concentrer sur l'économie politique globale du commerce et du développement et d'intégrer le commerce dans le développement. Tout d'abord, il est important de distinguer les "termes de l'échange de troc" et les "termes de l'échange des revenus". Selon la thèse de Prebisch-Singer, la dégradation des termes de l'échange a en fait privé les pays en développement des moyens de restructurer leur économie nationale. Il est donc nécessaire de recourir à une protection tarifaire afin de permettre aux PED de développer leurs industries naissantes, puis d'entrer sur le marché mondial. Par conséquent, les politiques commerciales et industrielles sont directement liées. Avec la libéralisation des échanges, tout cela a été balayé et il est essentiel que la réflexion de l'OMC de l'après-Doha réévalue ces questions. Cela est particulièrement important pour les pays africains endettés.
- **Libéralisation des échanges et désindustrialisation des économies africaines:** Bon nombre de pays africains se sont engagés dans une réforme de leur politique commerciale, complétée par des réformes économiques et financières, convaincus que ces mesures les aideraient à accroître leur part du marché mondial et à s'intégrer efficacement au système commercial mondial. Si ces mesures ont réussi à certains, elles ont valu à d'autres la désindustrialisation de leur économie, les entreprises locales devant affronter la concurrence étrangère sur leurs propres marchés. L'exemple le plus frappant de ce phénomène concerne l'"industrie des textiles et vêtements" où les vêtements d'occasion et les textiles bon marché, importés de l'étranger, ont anéanti l'industrie locale. Dans une affaire récente survenue au

Malawi, la fermeture de David Whitehead and Sons, une importante entreprise textile, a entraîné la perte de près de 20 000 emplois, soit la moitié de la capacité manufacturière du pays, avec de très graves conséquences sur l'emploi et le tissu social. Il est donc important que la communauté internationale prenne conscience des aspects négatifs de la mondialisation et de la libéralisation sur l'économie des pays en développement.

- **Politique commerciale, erreur de généralisation et dette:** Il est important de reconnaître que beaucoup d'États africains ont reçu le même conseil, celui d'augmenter leurs exportations de produits de base. Cette politique comporte le risque d'augmenter l'offre et de faire baisser les prix, avec des incidences négatives sur le revenu provenant des exportations et donc sur la capacité de réduire la dette.
- **Le lien entre instabilité financière internationale et commerce:** Les politiques financières devraient garantir que l'incapacité de rembourser la dette, le "fardeau de la dette" et les mouvements de capitaux spéculatifs découlant de la libéralisation financière ne jouent pas contre les politiques commerciales. Il est nécessaire de coordonner le rôle des institutions s'occupant du commerce telles que l'OMC, appuyée par la CNUCED, et celui des institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) pour examiner les préoccupations financières et les liens entre commerce, finances et dette. La proposition de taxe Tobin correspond à une tentative visant à contrôler les mouvements de capitaux spéculatifs et à utiliser les ressources tirées de ces activités aux fins du développement.

19. En outre, les perspectives de croissance de l'Afrique ont été assombries par la détérioration extrêmement rapide des termes de l'échange. Le continent africain compte toujours sur ses exportations de matières premières pour une grande part de ses recettes en devises et une part élevée de son PIB. Les données disponibles indiquent qu'en 1995 la part des produits de base dans les exportations était de 64 pour cent pour l'Afrique, de 49 pour cent pour l'Amérique latine, et seulement de 5 pour cent pour l'Asie. La moyenne mondiale était d'environ 24 pour cent. En ce qui concerne les produits manufacturés, leur part dans les exportations totales n'était que de 28 pour cent pour l'Afrique, contre une moyenne mondiale de 76 pour cent.

20. La forte dépendance des économies africaines vis-à-vis des matières premières, combinée à la baisse de la part des principales exportations africaines sur les marchés mondiaux et de l'importance relative de ces produits sur les marchés mondiaux, a largement contribué au recul du continent africain dans le commerce mondial. Cette dépendance de l'Afrique vis-à-vis des produits de base a également entraîné une instabilité accrue de ses recettes d'exportation en raison de la volatilité des cours des produits de base. Ces cours ont peu à peu accusé une tendance à la baisse, en raison de la faiblesse de la demande internationale, de l'augmentation de l'offre et de l'accroissement des stocks (Banque mondiale, 1998). Les données de la Banque mondiale indiquent qu'en 1998, les prix du pétrole avaient baissé de 31 pour cent par rapport à fin 1997 et de 34 pour cent par rapport à juin 1997. En ce qui concerne les autres produits de base, la chute des prix entre juin 1997 et fin 1998 était de 17 pour cent pour l'aluminium, 22 pour cent pour le blé, et 30 pour cent pour le coton. On a enregistré des baisses du même ordre pour le caoutchouc (37 pour cent), le café (38 pour cent) et le cuivre (44 pour cent). Mesuré en dollars, l'indice des prix des produits de base hors combustibles est à présent à son plus bas niveau depuis 1993.

21. La sévère baisse du prix des principales exportations de produits de base africaines a entraîné une détérioration progressive des termes de l'échange pour ce continent. Les prix mondiaux des produits de base ont poursuivi leur tendance baissière. L'indice de prix, exprimé en dollars, des produits de base, hors combustibles, a baissé régulièrement depuis le début de la décennie. Par rapport à 1995, le prix de ces produits de base a baissé en moyenne annuelle de 7 pour cent. Les prix 1999 étaient inférieurs de 8 pour cent à ceux de 1998 et de 25 pour cent par rapport à leur valeur de 1995 (Commission économique pour l'Afrique, Rapport sur l'Afrique, 2000). Les prix des produits alimentaires ont chuté lourdement durant la seconde moitié de la décennie. De même, le prix des

boissons a enregistré une tendance à la baisse, en raison du net recul des prix de la fève cacaotière et du café. Le prix des matières premières agricoles a légèrement progressé (0,5 pour cent) en 1999. D'une manière générale, les prix des produits de base des exportations africaines, hors combustibles, sont restés déprimés. La détérioration des termes de l'échange en Afrique est également liée au changement dans la nature de la production mondiale (Stein, 1998).

22. La CNUCED remarque une relation entre la dépendance vis-à-vis des exportations de matières premières et le taux d'extrême pauvreté. Le niveau et la volatilité du prix mondial des produits de base ont une forte influence sur la croissance économique et sur le taux de pauvreté des PMA.⁸ La CNUCED indique aussi qu'il existe, depuis 1960, une tendance baissière à long terme des prix réels des produits de base hors combustibles et que la récession des années 80, concernant ces produits de base, a été plus sévère et beaucoup plus longue que lors de la grande crise des années 30. En outre, non seulement il y a une détérioration des termes nets de l'échange de troc dans les pays les plus pauvres, mais encore il est très probable que les influences négatives sur les pays en développement, annoncées par Prebisch et Singer il y a 50 ans, sont à l'œuvre dans presque tous les pays exportateurs de produits de base les plus pauvres. Les effets de l'instabilité des cours des matières premières sont aussi particulièrement importants dans les PMA.

23. La CNUCED remarque que l'analyse faite dans le rapport 1999 sur le commerce et le développement a montré qu'à quelques exceptions près, les pays en développement ont vu leur déficit commercial augmenter plus vite que leur revenu durant la dernière décennie, et que, dans la plupart des pays, la tendance est au creusement du déficit commercial s'accompagnant de taux de croissance en baisse ou stagnants.⁹ Dans les pays en développement, trois facteurs ont généralement été la cause, durant la dernière décennie, de la détérioration du rapport entre déficit commercial et croissance économique: la dégradation des termes de l'échange; la libéralisation rapide des échanges qui n'a pas été accompagnée d'un élargissement de l'accès aux marchés des pays développés; et l'instabilité et les désalignements des taux de change liés à une plus grande ouverture des comptes des opérations en capital et à la volatilité accrue des flux de capitaux privés. La détérioration des termes de l'échange a eu un rôle particulièrement important à cet égard.¹⁰

24. La communauté internationale admet que les pays en développement ont besoin d'importants apports de ressources extérieures pour pouvoir combler leur déficit d'épargne et de devises et accélérer l'accumulation du capital, afin de triompher de la pauvreté généralisée. Les flux financiers étant insuffisants et instables, et la région sujette à des brusques détériorations des termes de l'échange ainsi qu'à des catastrophes naturelles, il n'est pas étonnant que la croissance demeure trop lente et trop irrégulière pour permettre une amélioration du niveau de vie et de l'épargne intérieure. La CNUCED considère qu'afin de briser ce cercle vicieux, l'Afrique a besoin, entre autres, d'un apport soutenu de capitaux extérieurs, en quantité assez importante pour lui imprimer un élan décisif, et déclencher et entretenir une croissance plus vigoureuse.¹¹ L'impulsion première ne peut venir que de sources publiques de financement et devra s'accompagner d'une politique tenant compte de la nécessité non seulement de faire jouer les mécanismes de marché, mais encore de consolider le rôle de l'État et de renforcer les institutions. Un tel processus pourrait aider à vaincre le syndrome de dépendance vis-à-vis de l'aide qui existe en Afrique. Le Plan d'action du G8 pour l'Afrique, adopté au Sommet de Kananaskis en juillet 2002, constitue une étape dans la bonne direction, permettant de donner à

⁸ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: Échapper au piège de la pauvreté, Les pays les moins avancés, Rapport 2002, Genève, Suisse.

⁹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: Rapport 1999 sur le commerce et le développement, Genève, Suisse.

¹⁰ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: Les flux de capitaux et la croissance en Afrique, Genève, Suisse.

¹¹ *Op cit.*

l'Afrique l'élan nécessaire, dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le NEPAD représente la volonté et l'engagement des pays africains de briser le cercle vicieux du sous-développement, de la pauvreté et de la marginalisation dans l'économie et le commerce mondial. Il est essentiel pour la croissance et la prospérité de l'Afrique qu'on traite le problème de sa position dans l'économie et le commerce mondial. La CNUCED nous rappelle que "le supplément d'aide apporté depuis le début des années 80 a à peine compensé les pertes de ressources provoquées par la dégradation des termes de l'échange et a été donc loin de répondre aux besoins de ressources en vue d'une croissance rapide et continue".¹² Le lien entre "commerce et dette" devrait être vu sous cet angle.

25. Dans ses deux derniers rapports économiques sur l'Afrique (REA 2000 et 2002), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a fait preuve d'un certain optimisme concernant les performances économiques globales de ce continent. L'Afrique a réalisé des progrès économiques impressionnants dans les années 90, plusieurs pays maintenant des taux de croissance à deux chiffres. Le climat est devenu plus favorable à l'investissement des nationaux et de l'étranger, alors que le marché des capitaux s'est étoffé et a pris de l'ampleur.¹³ En 2001, l'Afrique est la région en développement qui a connu la plus forte croissance. Cette performance s'explique par l'amélioration de la gestion macroéconomique, une bonne production agricole et le règlement des conflits dans plusieurs pays. Toutefois, la croissance moyenne du PIB de l'Afrique (plus de 4 pour cent en 2001) masque de profondes disparités entre les pays. En outre, la croissance économique demeure fragile et, aux taux de progression actuels, l'Afrique n'atteindra aucun des objectifs de développement du Millénaire fixés par les Nations Unies.¹⁴

26. La CEA a observé que l'objectif de réduire de moitié la pauvreté en Afrique d'ici 2015, lequel a été approuvé au Sommet mondial pour le Développement social de Copenhague, en 1995, nécessitait une réduction annuelle de 4 pour cent du nombre de ceux qui vivent dans la pauvreté. Afin de réaliser cet objectif, il faudra au minimum un taux de croissance moyenne de 7 pour cent par an, ce qui implique un taux d'investissement égal à 33 pour cent du PIB. Étant donné les taux actuels de l'épargne intérieure en Afrique, dont la moyenne est voisine de 15 pour cent du PIB, et de l'Aide publique au développement (APD), qui est de 9 pour cent du PIB, le déficit de ressources est d'environ 9 pour cent. L'Afrique est également confrontée au formidable défi de la mobilisation de ressources pour le financement du développement, en particulier face à la baisse de l'aide publique au développement (APD) et aux difficultés pour attirer des investissements directs étrangers. Afin de relever ce défi, l'Afrique et ses partenaires pour le développement vont devoir mobiliser tous les types de ressources pour le financement du développement, à savoir les aides, l'allègement de la dette, l'investissement direct étranger et le financement national. En outre, pour relever ce défi et combler ce déficit de ressources, les décideurs politiques vont devoir prendre des mesures favorisant la mobilisation des ressources nationales, inversant le mouvement de fuite des capitaux et attirant l'investissement direct étranger. Les tendances récentes de l'APD donnent de sérieux motifs de préoccupation; elles indiquent clairement qu'un accroissement marqué de l'APD est improbable, même si les perspectives s'améliorent, concernant l'efficacité de l'aide en faveur de l'Afrique. En outre, l'Afrique n'a pas profité de l'accroissement phénoménal de l'investissement étranger et le continent se trouve confronté à des défis tenant à la politique et aux conditions permettant d'attirer les investissements étrangers. Une réorientation des politiques commerciales va permettre d'aider à la

¹² Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: Les flux de capitaux et la croissance en Afrique, Genève, Suisse.

¹³ Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies: Transformer les économies africaines, Rapport économique sur l'Afrique 2000.

¹⁴ Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies: Examen des réalisations et des progrès effectués, Rapport économique sur l'Afrique 2002.

mobilisation des ressources pour le financement du développement et à la réduction de la dette; elle va être déterminante pour la réalisation par l'Afrique de ses Objectifs de développement du Millénaire.

27. Il est également admis que la tendance à la baisse du prix des produits de base, en particulier les produits primaires, a eu une incidence négative sur les performances des pays africains. Comme la CNUCED l'a dit à juste titre "le supplément d'aide apporté depuis le début des années 80 a à peine compensé les pertes de ressources provoquées par la dégradation des termes de l'échange et a été donc loin de répondre aux besoins de ressources en vue d'une croissance rapide et continue". Des formules permettant de traiter efficacement ces "questions de prix des produits de base" vont devoir être trouvées. La communauté internationale a tendance à mener la politique de l'autruche, enfouissant sa tête dans le sable, plutôt que de regarder la réalité en face, à savoir l'inégalité et le déséquilibre régnant sur les "marchés des produits de base". Lorsque des millions d'individus s'évertuent à travailler trois fois plus qu'il y a 15 ans pour gagner le même dollar, il doit y avoir un vice dans le système.

IV. POSSIBILITÉ D'APPORTER UNE SOLUTION DURABLE AU PROBLÈME DE LA DETTE DANS LE CADRE DES ACCORDS DE L'OMC

28. Les réflexions qui précèdent ont mis en évidence un certain nombre de questions importantes qu'il sera nécessaire d'aborder dans le Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances, si on veut que ces réflexions débouchent sur des propositions concrètes permettant de régler efficacement les rapports entre "commerce, dette et finances".

29. La relation entre "commerce et dette" est un élément de ce rapport complexe et il faut la situer dans le cadre plus large des défis affrontés par les pays en développement, y compris les pays africains, dans la mobilisation des ressources pour le financement du développement. Les politiques commerciales des pays en développement et des pays développés ont une forte incidence sur la capacité des pays en développement de mobiliser des ressources pour le financement du développement. Par conséquent, il faudra une approche très fine pour résoudre les problèmes soulevés par les rapports entre "commerce et dette" d'une part et "commerce, dette et finances" d'autre part.

30. On a évoqué un certain nombre d'arguments solides, démontrant combien il était important de situer les questions de "dette" et de "finances" dans le cadre plus vaste du système commercial multilatéral compte tenu des liens entre ces variables. Les arguments suivants ont été notamment évoqués :

- a) une solution durable aux problèmes de la dette des pays en développement, y compris les pays africains, va s'avérer impossible tant qu'une approche globale ne sera pas adoptée, comprenant d'une part des aspects de politique commerciale (tels que l'accès aux marchés, la baisse du prix des produits de base, les contraintes au niveau de l'offre des pays en développement et les déséquilibres dans le système commercial multilatéral) et d'autre part des aspects de financement du développement (tels que l'APD, l'allègement de la dette et l'IED);
- b) un accroissement de la capacité des PED de générer des recettes d'exportation pourrait atténuer de façon significative la pénurie de devises à laquelle beaucoup d'entre eux sont confrontés et contribuerait ainsi à rendre leur endettement viable;
- c) le traitement des problèmes des produits de base des pays en développement doit s'intégrer dans l'effort de traitement des problèmes financiers de ces pays;

- d) la libéralisation des échanges a conduit à la désindustrialisation d'un bon nombre de pays en développement, mettant en lumière les déséquilibres qui existent dans le système commercial multilatéral actuel; et
- e) malgré les efforts notables consacrés aux problèmes de la dette des pays en développement, le rééchelonnement actuel de la dette et la renégociation des arrangements laissent beaucoup à désirer et avantagent fortement les "créanciers" par rapport aux "débiteurs". Il est par conséquent nécessaire de rechercher d'autres types d'arrangements veillant à la "neutralité" des organisations chargées de statuer sur de tels litiges.

31. Il est largement admis qu'un système financier international satisfaisant conditionne le bon fonctionnement du commerce international et du système commercial multilatéral. En effet, il existe un certain nombre de dispositions dans des Accords de l'OMC ainsi que dans les Déclarations et Décisions ministérielles correspondantes qui sont réputées applicables aux rapports entre "commerce et finances".

32. Toutefois, comme l'admet le Secrétariat de l'OMC, les dispositions qui traitent directement du sujet du "commerce et de la dette" ne sont pas nombreuses. En ce qui concerne le rapport entre le commerce et les finances, un certain nombre d'Accords de l'OMC font référence au besoin de "stabilité du taux de change" afin de permettre un mécanisme de prix sans surprise pour mener à bien les opérations internationales, les politiques reposant sur les prix et les négociations commerciales.

33. Les Accords font également référence à la nécessité de veiller à ce qu'un système commercial réglementé ne soit pas perturbé par l'usage anarchique de "multiples arrangements sur le taux de change ou de restrictions de change". Les Accords de l'OMC et les Statuts du Fonds monétaire international (FMI) se réfèrent également à l'importance de développer un ensemble cohérent de règles et de disciplines visant à libéraliser progressivement le commerce et les règlements internationaux et à coopérer dans la recherche d'une politique coordonnée des taux de change, des restrictions quantitatives et d'autres mesures commerciales.¹⁵

34. Le Secrétariat de l'OMC a observé que les parties contractantes du GATT avaient fait un certain nombre de références, dans l'introduction de la Déclaration ministérielle de Punta del Este, qui a marqué le début des négociations d'Uruguay. Elles avaient indiqué que, "préoccupées par les effets négatifs de l'instabilité financière et monétaire prolongée dans l'économie mondiale, par l'endettement d'un grand nombre de parties contractantes peu développées, et considérant le lien qui existe entre le commerce, la monnaie, les finances et le développement," un certain nombre d'objectifs de la Partie A des négociations devaient être:

- i) d'accroître la capacité du système du GATT de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique international;
- ii) de promouvoir une action convergente de coopération au niveau national et international afin de renforcer l'interrelation entre les politiques commerciales et les autres politiques économiques qui affectent la croissance et le développement;
- iii) de développer les relations du GATT avec les organisations internationales compétentes et de tenir compte de ... l'importance d'une amélioration de

¹⁵ Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances: Les liens entre commerce et finances: examen de la littérature concernant les crises financières des années 90 (WT/WGTDF/W/4, 26 juin 2002).

l'environnement commercial qui permette notamment aux pays endettés de s'acquitter de leurs obligations financières;

- iv) de renforcer l'interrelation entre les politiques commerciales et les autres politiques économiques qui affectent la croissance et le développement, et de contribuer à des efforts continus, effectifs et déterminés pour améliorer le fonctionnement du système monétaire international et le flux des ressources d'investissement financières et matérielles orienté vers les pays en développement.¹⁶

35. La Déclaration de Tokyo de 1973, qui a marqué l'ouverture du Tokyo Round, avait recommandé aux Ministres de ne pas perdre de vue que les efforts qui allaient être entrepris dans le domaine du commerce impliquaient la poursuite des efforts pour maintenir des conditions ordonnées et pour établir un système monétaire durable et équitable. Un certain nombre d'Accords de l'OMC préconisent un "traitement spécial et différencié" pour l'application des accords aux pays en développement, en particulier l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires; l'Accord sur les obstacles techniques au commerce; l'Accord sur les procédures de licences d'importation; la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires; et la Décision du 28 novembre 1979 sur le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en développement.

36. La plupart de ces Accords disposent qu'il faut, pour leur mise en œuvre, prendre dûment en considération "la situation au regard du développement, et en matière financière et commerciale des pays en développement". La Déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial stipule qu'"il faut, pour les pays en développement, assurer en temps utile un flux adéquat de ressources financières et de ressources destinées à l'investissement réel à des conditions libérales et autres et redoubler d'efforts en vue de régler les problèmes d'endettement pour aider à garantir la croissance et le développement économiques".

37. On pourrait également examiner dans les Accords de l'OMC un certain nombre de dispositions pour déterminer si elles permettent de traiter la relation entre "commerce et dette". Parmi ces dispositions, on trouve l'Annexe à l'AGCS sur les "Services financiers" dont on pourrait approfondir l'analyse en fonction du lien entre la dette et les finances; les dispositions de l'article XVIII:B du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements, qui reconnaît que des pays en développement pourraient rencontrer des difficultés de balance des paiements dues à l'instabilité des termes de l'échange; et l'Accord sur l'agriculture, qui établit un lien entre la chute des prix des produits de base et "un endettement non viable".

38. Par conséquent, il existe dans les Accords de l'OMC un certain nombre de dispositions qu'on pourrait examiner afin de voir si elles permettent de traiter la relation entre "commerce et dette", puis entre "commerce, dette et finances". Les développements qui précèdent ont montré qu'il était difficile de séparer la libéralisation des échanges et les conditions commerciales réelles que connaissent les pays africains. À cet égard, un certain nombre de questions déterminantes se posent. Faut-il réexaminer la nature et le caractère des programmes de libéralisation des échanges conseillés aux pays en développement? Faudrait-il réexaminer les questions de calendrier et d'échelonnement des séquences dans les programmes de libéralisation des échanges et, dans l'affirmative, faudrait-il les modifier? Quelle serait l'incidence sur les Accords de l'OMC dans la période de l'Après-Doha? Quel serait le rôle de l'OMC dans ce contexte?

¹⁶ *Op cit.*

39. En d'autres termes, l'OMC peut-elle devenir une tribune efficace permettant d'établir un lien entre commerce et dette? Quels seraient les points forts de l'OMC face au FMI et à la Banque mondiale? L'OMC peut-elle évoluer au point de devenir une organisation chargée de négocier tant les questions commerciales que les questions d'endettement et de jouer un rôle d'arbitre à ce sujet? Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends peut-il devenir un instrument pour négocier et régler les problèmes de commerce et de dette? Le Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances va devoir débattre certaines de ces questions lors de ses futurs travaux et apporter des réponses. Le présent document n'a fait que poser les problèmes avec plus d'insistance.

40. Il résulte de ces développements un certain nombre de thèmes de recherche, qui pourraient nécessiter un travail supplémentaire. Nous en suggérons quelques-uns:

- i) l'examen approfondi du cadre conceptuel sur lequel s'appuie la relation entre "commerce et dette" dans le contexte d'une mobilisation des ressources pour le financement du développement dans les PED;
- ii) la nécessité d'étudier la relation entre le commerce, les tendances de prix des produits de base et le financement du développement;
- iii) l'importance de situer les problèmes de dette des pays en développement dans le cadre plus large des problèmes globaux de développement des PED;
- iv) la nécessité de réexaminer les Accords de l'OMC afin d'établir dans quelle mesure on peut traiter efficacement le lien entre commerce, dette et finances.

41. Les pays africains mènent actuellement de nombreuses consultations afin de contribuer efficacement aux débats du Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances de l'OMC. La Commission économique pour l'Afrique a l'intention de maintenir ses contacts avec les pays africains et le Groupe africain de Genève, à l'OMC, afin d'affiner encore les positions africaines sur cet important sujet. La CEA envisage de demander d'autres travaux dans ce domaine, afin que les négociateurs africains chargés du commerce bénéficient d'une information solide. Nous notons avec satisfaction certaines des suggestions qui ont déjà commencé à émaner du Groupe africain de Genève, à l'OMC.
