



LE COMMERCE

Un moteur de croissance pour l'Afrique

Les pays africains devraient profiter du nouveau cycle de négociations commerciales pour obtenir des concessions dans les domaines qui les intéressent au premier chef — la libéralisation des marchés agricoles mondiaux et l'élargissement de l'accès aux marchés des pays industrialisés. En contrepartie, ils devraient continuer à libéraliser leurs propres régimes commerciaux.

Robert Sharer

LES ANNÉES 90 ont été marquées par des progrès substantiels des réformes économiques dans bien des pays d'Afrique subsaharienne, qui ont comprimé leurs déficits budgétaires et extérieurs courants, abaissé l'inflation et entrepris des réformes structurelles axées sur le marché, notamment la libéralisation des échanges. De 1992 à 1997, la croissance moyenne dans la région est passée de 1 % à 5 %, dépassant 3 % dans 32 des 47 économies. Le PIB réel par habitant est en hausse après cinq années consécutives de déclin. Mais, pour rehausser le niveau de vie et sortir leur population de la pauvreté, les pays africains doivent encore accélérer leur croissance.

Les études empiriques font systématiquement apparaître un lien étroit entre la croissance économique et celle des exportations. D'ailleurs, aucun pays dans l'histoire récente n'a réussi à enregistrer ou à maintenir des taux de croissance élevés dans une économie fermée et avec une politique de repli sur soi. Les études empiriques montrent aussi que la croissance économique est essentielle pour lutter contre la pauvreté. Ces vingt dernières années, les exportations comme les taux de croissance économique de l'Afrique subsaharienne sont restés inférieurs à ceux des autres régions en développement. De 1975 à 1997, les exportations nominales et le PIB réel de l'Afrique subsaharienne ont augmenté respectivement de 4,7 % et 2,2 % par an, contre 15,7 % et 7,6 % dans six pays

d'Asie de l'Est et 9,6 % et 3,0 % en Amérique latine. La part de l'Afrique dans le commerce mondial est tombée d'environ 4 % en 1980 à moins de 2 % aujourd'hui.

Les exportations d'un pays sont influencées par ses richesses naturelles, les facteurs exogènes et ses politiques macroéconomiques et structurelles. Un cadre d'incitations macroéconomiques approprié, complété par des mesures structurelles qui renforcent la réaction de l'offre — y compris une politique commerciale libérale —, est indispensable à de bons résultats à l'exportation. À cet égard, comme en matière de croissance, l'Afrique a été handicapée par ses régimes commerciaux restrictifs, ainsi que par la faible progression du revenu par habitant, son éloignement des principaux marchés et les coûts élevés de transport.

Au plan intérieur, les pays africains doivent donner priorité à la libéralisation des échanges et à l'adoption de réformes macroéconomiques et structurelles complémentaires. Au plan international, ils devraient user de leur influence à l'OMC — où ils représentent 27 % du total des membres — pour modifier le cadre des échanges internationaux de manière à faciliter l'intégration des pays pauvres dans le système du commerce mondial. Dans le cycle de négociations commerciales lancé à Seattle, les nations africaines devraient unir leurs forces pour persuader les pays industrialisés de libéraliser l'agriculture et d'ouvrir leurs marchés aux exportations de l'Afrique.

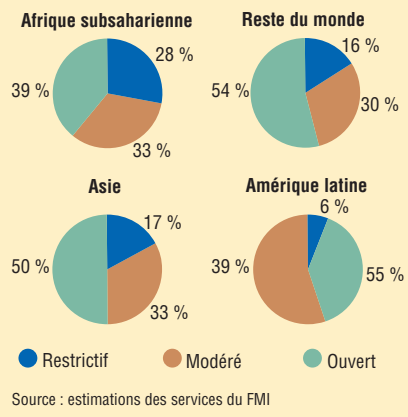
Politique commerciale en Afrique

Malgré les progrès substantiels réalisés dans les années 90, les politiques commerciales de l'Afrique restent, en moyenne, plus protectionnistes que celles de ses partenaires commerciaux et de ses concurrents. Dans une récente étude de la libéralisation des échanges dans les pays appliquant des programmes appuyés par le FMI, celui-ci a mis au point un indice du degré de restriction du régime commercial (restrictif, modéré ou ouvert) pour faciliter les comparaisons entre pays et suivre l'évolution de la politique commerciale dans la durée. L'étude indique qu'au début des années 90, plus de 75 % des pays africains avaient des régimes restrictifs, et aucun n'avait un régime pouvant être classé comme ouvert. Bien des pays ont entrepris depuis d'ambitieuses réformes commerciales; à la fin de 1998, la proportion de pays appliquant des régimes restrictifs était tombée à 28 %, tandis que près de 40 % avaient un régime ouvert. Les régimes commerciaux en Afrique restent néanmoins plus restrictifs que ceux d'autres régions (graphique 1). Les droits de douane, variable la plus couramment utilisée pour mesurer le degré de restriction des échanges, sont plus élevés — 20 % en moyenne — en Afrique qu'ailleurs.

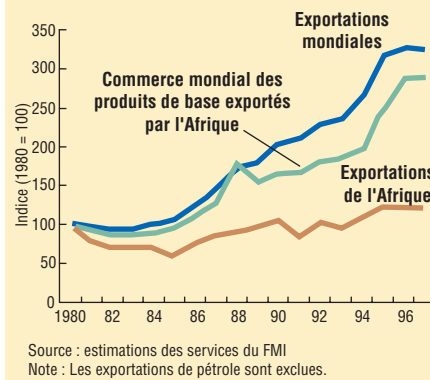
Des politiques commerciales transparentes, libérales et tournées vers l'extérieur sont essentielles pour attirer les investissements étrangers. Les entrées de capitaux privés ont beaucoup moins augmenté en Afrique que dans les autres régions en développement, et l'Afrique n'a pas profité des avantages qui accompagnent souvent ces apports — transferts de technologie et de compétences de gestion et d'organisation et création d'emplois. Entre 1980 et 1997, les apports de capitaux privés sont passés de 6 milliards de dollars à seulement 16 milliards en Afrique, alors qu'ils ont bondi de 12 milliards de dollars à 140 milliards pour l'ensemble des pays en développement.

La dépendance de l'Afrique à l'égard des produits de base n'est pas en soi le principal problème. Les termes de l'échange des exportations africaines se sont détériorés, de quelque 15 % peut-être, au cours des deux dernières décennies. Cependant, tandis que le commerce des produits de base exportés par l'Afrique a augmenté plus lentement que le commerce mondial total, il a tout de même sensiblement progressé. Le problème est que l'Afrique voit sa part de marché décroître et qu'elle est lente à se placer sur de nouveaux marchés d'exportation (graphique 2). Si elle avait maintenu sa part de marché au niveau de 1980, ses exportations hors pétrole se seraient élevées à plus de 150 milliards de dollars en 1997 au lieu des 62 milliards enregistrés.

Graphique 1
Les régimes commerciaux sont plus restrictifs en Afrique qu'ailleurs



Graphique 2
Exportations de produits : la part de marché de l'Afrique a diminué



Politiques complémentaires

Pour améliorer leurs résultats à l'exportation, les pays africains doivent remédier à de nombreux problèmes — services de santé et d'éducation inadéquats, manque d'infrastructures physiques et rareté des capitaux, pour en citer quelques-uns. Cependant, un cadre d'incitations approprié au niveau macroéconomique et des politiques structurelles complémentaires sont indispensables. Des politiques budgétaires et monétaires propices à la stabilité des prix — et qui encouragent, par conséquent, l'épargne et l'investissement —, ainsi qu'une position extérieure courante viable, sont d'une importance critique, de même que des politiques structurelles qui accroissent l'efficacité. Il est également essentiel que les réformes soient crédibles et perçues comme étant viables. Par conséquent, pour promouvoir le commerce et l'investissement, les responsables des politiques doivent se concentrer sur les mesures suivantes :

- supprimer les subventions et les exonérations fiscales et simplifier les réglementations;
- réorienter les dépenses publiques vers les services essentiels, notamment la santé et l'éducation;
- réformer le secteur financier;
- privatiser les entreprises d'État et les actifs économiques;
- réformer les institutions de manière à ce que les droits de propriété soient bien définis et aient force de loi;
- renforcer la gestion publique, la transparence et la responsabilisation.

Il est également important de libéraliser le secteur des services et de le rendre plus efficace en réformant les réglementations intérieures et en l'ouvrant aux prestataires de services étrangers. Les services sont le secteur du commerce mondial qui a connu l'expansion la plus rapide depuis vingt ans, et ils représentent un produit intermédiaire essentiel dans la production. La libéralisation du commerce des services peut faciliter le transfert de compétences et de nouvelles technologies. Et la technologie et l'innovation facilitent elles-mêmes le commerce des services. Alors que les sociétés relocalisent leurs centres de production autour du globe, le succès des entreprises dépend de plus en plus de l'offre efficace de services tels que les transports, les communications et les finances. En outre, les services représentant souvent plus de la moitié du coût de production intermédiaire des biens faisant l'objet d'échanges, le prix des services en tant que produit intermédiaire et la gamme de services disponibles influent fortement sur les résultats à l'exportation des produits manufacturés.

Le cadre du commerce mondial

Les performances des exportations de l'Afrique dépendront principalement des politiques intérieures. Mais il est également important que les pays africains aient plus largement accès aux marchés des pays industrialisés, et cela contribuerait à les inciter à réformer leurs politiques intérieures. Bien que leurs régimes commerciaux soient généralement ouverts, les pays industrialisés tendent à appliquer des restrictions aux importations de produits agricoles, qui représentent une part prépondérante du potentiel d'exportation de l'Afrique. En 1997, par exemple, le droit de douane moyen appliqué par l'Union européenne (UE) à la nation la plus favorisée (NPF) était d'environ 15 % pour les produits agricoles non transformés et 25 % pour les mêmes produits transformés, contre 4 % pour les autres produits (hors textiles).

En outre, ces chiffres sous-estiment le niveau de protection dans la mesure où les droits de douane sont en général faibles ou nuls pour les denrées que l'Union européenne ne produit pas, comme le café et le cacao, et élevés pour celles qui font concurrence à sa production, notamment les produits agricoles importés semi-transformés et transformés, qui ont une plus forte valeur ajoutée. Tout aussi important, les barrières non tarifaires sous forme de soutien des prix au producteur, de subventions à l'exportation et d'accords de commercialisation empêchent aussi l'entrée de produits agricoles. Ces types de mesures représentent des subventions estimées en moyenne à 1,5 % du PIB des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les régimes de préférences sont le deuxième aspect du commerce mondial particulièrement important pour l'Afrique. La Convention de Lomé, signée en 1975 et prorogée en 1980 et 1985, exonère de droits de douane les importations dans l'UE de certains produits en provenance de pays en développement d'Afrique, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique. En 1968, l'Australie, le Canada, la Communauté européenne, les États-Unis et le Japon ont adopté le système généralisé de préférences (SGP), selon lequel les pays industrialisés accordent un traitement préférentiel en matière de droits d'entrée aux produits manufacturés et semi-manufacturés des pays en développement.

Bien que la Convention de Lomé arrive à expiration en 2000, il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Ses effets, comme ceux du SGP, sur le volume et la répartition des échanges ont été limités; en 1997, par exemple, 17 % seulement des exportations des pays en développement vers les pays industrialisés ont bénéficié du SGP. Premièrement, ces accords s'appliquent typiquement aux marchandises à faible valeur ajoutée pour lesquelles le droit de douane NPF est déjà faible ou nul. Deuxièmement, l'application de préférences aux exportations de matières premières, conjuguée à une hausse des droits de douane à tous les niveaux de la valeur ajoutée, a découragé les pays de se diversifier dans des produits d'exportation à plus forte valeur ajoutée. Troisièmement, l'accès aux marchés des pays industrialisés est souvent restreint par des règlements complexes auxquels les exportateurs africains ont du mal à se conformer — quelque 40 % des marchandises justifiant d'un traitement préférentiel en vertu du SGP n'en bénéficient pas à cause de ces règlements. Quatrièmement, les préférences en vertu des deux systèmes ne s'appliquent qu'à certains produits, ne sont pas légalement consolidées et peuvent être supprimées

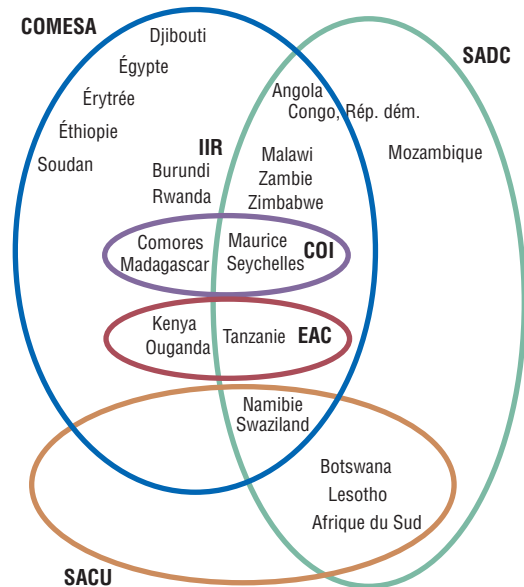
à la discrétion des autorités des pays industrialisés. L'accès aux marchés est par conséquent incertain, ce qui décourage l'investissement à long terme dans les industries d'exportation. Enfin, les régimes de préférences tendent à profiter davantage aux pays en développement à revenu relativement élevé qu'aux pays les plus pauvres; par exemple, 75 % de toutes les importations bénéficiant du SGP qui ont été effectuées par les États-Unis en 1996 provenaient du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande.

L'Afrique subsaharienne dispose de deux moyens pour compléter des politiques intérieures axées sur le marché par une politique extérieure propice au commerce et à l'investissement : les accords commerciaux régionaux et les négociations commerciales multilatérales. Ces deux moyens ne s'excluent pas mutuellement.

Les accords commerciaux régionaux. Les accords commerciaux régionaux peuvent favoriser l'efficacité économique, les échanges, l'investissement et la croissance. En Afrique subsaharienne, ces accords ont contribué de manière substantielle aux réformes structurelles en créant des incitations à éliminer les pratiques commerciales restrictives et les procédures d'autorisation, en simplifiant les formalités douanières, en intégrant les marchés financiers et en simplifiant les procédures de transferts et de paiements et les politiques en matière de transports, d'infrastructures, de main-d'oeuvre et d'immigration. Quelques pays sont allés plus loin en harmonisant les incitations à l'investissement et le traitement fiscal, ainsi que les normes et les réglementations techniques.

Les accords commerciaux régionaux peuvent être bénéfiques s'ils débouchent sur des réformes comparables des

Graphique 3
Les accords régionaux en Afrique orientale et australe se chevauchent



Source : auteur

Note : COI Commission pour l'océan Indien
COMESA Marché commun de l'Afrique orientale et australe
EAC Commission pour la coopération en Afrique orientale
IIR Initiative d'intégration régionale
SACU Union douanière de l'Afrique australe
SADC Communauté du développement de l'Afrique australe

échanges fondées sur la non-discrimination. Autrement, ils risquent d'entraîner un détournement des échanges qui pénalisera les consommateurs — lesquels n'ayant d'autre choix que d'acheter cher des produits importés des pays partenaires de la région. Cependant, les pays africains ne produisent généralement pas les biens importés par les autres pays de leur région. En conséquence, le commerce intrarégional représente moins de 10 % des échanges de l'Afrique, contre 60 % pour l'UE, 45 % pour l'ALENA et presque 30 % pour le Mercosur.

Un problème des accords commerciaux régionaux en Afrique tient au nombre d'initiatives qui se recoupent ou sont incohérentes au plan interne. On observe, dans les divers groupements régionaux (qui comprennent le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, l'Initiative d'intégration régionale de l'Afrique orientale et australe, la Communauté du développement de l'Afrique australe et l'Union douanière de l'Afrique australe), des chevauchements dans la composition géographique (graphique 3), des obligations, règles et procédures administratives contradictoires et des différences de stratégies et d'objectifs. La complexité des accords régionaux réduit les avantages qui pourraient résulter du régionalisme et contrarie les incitations à l'investissement du fait que les incohérences internes et les réglementations contradictoires font obstacle à la création d'un plus large marché. En outre, des politiques régionales inefficaces peuvent dissiper le capital politique dont les pays ont besoin pour poursuivre des réformes tournées vers l'extérieur et peuvent alimenter le favoritisme et les intérêts particuliers auxquels la libéralisation des échanges est justement censée mettre fin.

Le nouveau cycle de négociations commerciales. L'importance et la portée du nouveau cycle de négociations seront vraisemblablement déterminées dans l'année qui vient. Le mieux serait de réaliser des progrès importants sur un large front, ce qui faciliterait les arbitrages nécessaires entre les intérêts en concurrence et accroîtrait ainsi les chances pour l'Afrique d'avancer dans tous les secteurs. Autrement, les négociations pourraient fort bien être circonscrites à des questions particulières n'intéressant que certains groupes de membres de l'OMC — des questions sectorielles qui éclipsaient celles qui concernent le plus l'Afrique.

Pour faire en sorte que leurs intérêts soient dûment pris en considération dans ce nouveau cycle, les pays africains devront se concentrer sur deux objectifs — la lutte contre les politiques agricoles restrictives sur les marchés des pays de l'OCDE et la révision du système généralisé de préférences, si possible avec l'adoption de la proposition du Directeur général de l'OMC consistant à ouvrir les marchés des pays industrialisés en franchise de douane à toutes les exportations des pays les plus pauvres, y compris celles des pays pauvres très endettés. Un tel accès encouragerait les pays africains à accroître et à diversifier leurs exportations et à développer leurs relations commerciales avec les pays industrialisés à moyen terme. L'accès consolidé en franchise de droits donnerait un cadre d'incitations plus stable et encouragerait l'investissement intérieur dans les industries d'exportation; les pays seraient aussi incités à entre-



Robert Sharer est Chef de la Division de la politique commerciale du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.

prendre des réformes propres à rehausser l'attrait de leurs secteurs d'exportation pour les investisseurs étrangers.

Bien que l'accès en franchise de droits puisse entraîner un certain détournement des échanges, les craintes d'effets de distorsion sont injustifiées. Premièrement, il s'agit d'un volume d'échanges très faible par rapport à la taille des marchés des pays industrialisés. Deuxièmement, à la différence du système actuel qui fausse les incitations, cet accès consolidé, s'appliquant à tous les secteurs d'activité et à tous les grands marchés, donnerait une structure d'incitations uniforme en matière de prix qui permettrait aux pays exportateurs d'exploiter leurs avantages comparatifs.

Une priorité pour l'Afrique

La réforme des échanges est une grande priorité pour l'Afrique subsaharienne. La croissance économique va de pair avec des régimes commerciaux ouverts et des secteurs d'exportation robustes, et les barrières commerciales sont maintenues aux dépens de la croissance et du bien-être des populations de l'Afrique. Mais la réforme du commerce ne pourra pas être efficace sans réformes complémentaires des politiques intérieures visant à instaurer un cadre d'incitations tourné vers l'extérieur et axé sur le marché.

L'adoption de politiques appropriées qui privilégient les échanges ne conduit pas nécessairement au développement des exportations de produits manufacturés ou de tout autre produit. Il faut plutôt rechercher l'efficacité économique et tirer parti des possibilités d'échanges lorsqu'elles se présentent. Selon l'avantage comparatif du pays, il pourra se concentrer sur les produits de base, les produits agricoles (y compris les produits transformés et autres produits à forte valeur ajoutée), les textiles, les produits manufacturés ou les services.

Le nouveau cycle de négociations offre une instance à l'Afrique pour travailler à des réformes du commerce international susceptibles d'améliorer les perspectives de la région dans ce domaine. Mais, en retour, les pays d'Afrique subsaharienne doivent être disposés à libéraliser leurs propres politiques commerciales. Un environnement plus favorable au commerce extérieur, conjugué à un cadre de politiques macroéconomiques et structurelles judicieuses, y compris des politiques commerciales libérales, est le moyen le plus sûr de stimuler les exportations et de récolter les fruits d'une participation plus entière au système commercial mondial. **F&D**

Références :

José Fajgenbaum et al., «The Cross-Border Initiative in Eastern and Southern Africa» (Washington, Fonds monétaire international, 1999), <http://www.imf.org/external/np/cross/index.htm>.

Stanley Fischer, Ernesto Hernández-Catá et Mohsin S. Khan, «Africa: Is This the Turning Point?», document d'analyse et d'évaluation des politiques économiques n° 98/6 du FMI (Washington, 1998).

Robert Sharer et al., Trade Liberalization in IMF-Supported Programs, *Études économiques et financières* (Washington, Fonds monétaire international, 1998).