



La libéralisation des échanges en Tanzanie

Après avoir assisté à la dégradation de son économie pendant les années 70 et au début des années 80, la Tanzanie a engagé une série d'actions ambitieuses pour libéraliser les échanges. Dans quelle mesure ces efforts ont-ils réussi à améliorer les résultats économiques et quelles leçons se dégagent de cette expérience pour les autres pays en développement?

Oussama Kanaan

BIEN QUE les responsables des politiques économiques s'accordent à reconnaître qu'il est coûteux de différer la libéralisation des échanges, plusieurs pays — souvent de type socialiste — continuent de s'accrocher à des régimes commerciaux tournés vers l'intérieur. L'expérience de la Tanzanie, dont l'économie présentait, il y a quelques décennies, des traits communs avec ces pays, peut leur servir de guide et leur permettre d'éviter certains écueils.

Rétrospective

À la fin des années 60, la Tanzanie a lancé une stratégie de développement axée sur le remplacement des importations, répondant au principe du «socialisme dans l'autosuffisance» énoncé dans la Déclaration d'Arusha en 1967. La promotion de l'industrie lourde et l'autosuffisance alimentaire étaient deux objectifs clés de cette stratégie. Deux grands moyens ont été employés pour la mettre en oeuvre : premièrement, une série d'ambitieux programmes d'investissement, intégrés dans des plans quinquennaux et axés principalement sur l'expansion du secteur industriel à forte intensité de capital et les projets d'infrastructure; deuxièmement, un ensemble de grandes entreprises publiques qui dominaient la plupart des branches d'activité, qui avaient le monopole légal de la fixation des prix, de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles et qui, au milieu des années 70, étaient devenues les plus gros importateurs et exportateurs du pays.

Tout au long des années 70, les restrictions aux échanges ont été le principal outil employé par le gouvernement pour promouvoir

ses objectifs de développement. Les producteurs de denrées d'exportation (principalement le café, les noix de cajou, le sisal, le thé et le tabac), traditionnellement la principale source de recettes d'exportation du pays, devaient vendre leur production à des organismes de commercialisation paraétatiques qui leur offraient des prix bien inférieurs aux cours mondiaux. Les exportateurs d'autres produits, non traditionnels, devaient rétrocéder la majeure partie de leurs recettes en devises et s'accommoder d'un système de licences d'exportation lourd et opaque, qui donnait de fait aux différents ministères le droit de réglementer à leur gré une large gamme d'exportations. De même, toutes les importations étaient réglementées par le biais d'allocations de devises et d'un système de licences qui sont devenus de plus en plus restrictifs à la fin des années 70, à mesure que les recettes en devises diminuaient.

Les producteurs de cultures d'exportation ont vu les prix qui leur étaient offerts baisser inexorablement, par rapport tant à l'indice des prix à la consommation qu'aux cours mondiaux, sous l'effet de l'appréciation réelle de la monnaie, de l'inefficience croissante des offices de commercialisation et de la politique du gouvernement tendant à réorienter la production agricole vers les cultures vivrières. L'économie tanzanienne a aussi subi des perturbations échappant au contrôle des autorités, comme la sécheresse et la dégradation des termes de l'échange. En conséquence, la production par habitant de cultures d'exportation s'est contractée d'environ 50 % entre 1970 et 1982, tandis que la part des cultures vivrières augmentait. D'autres exportations

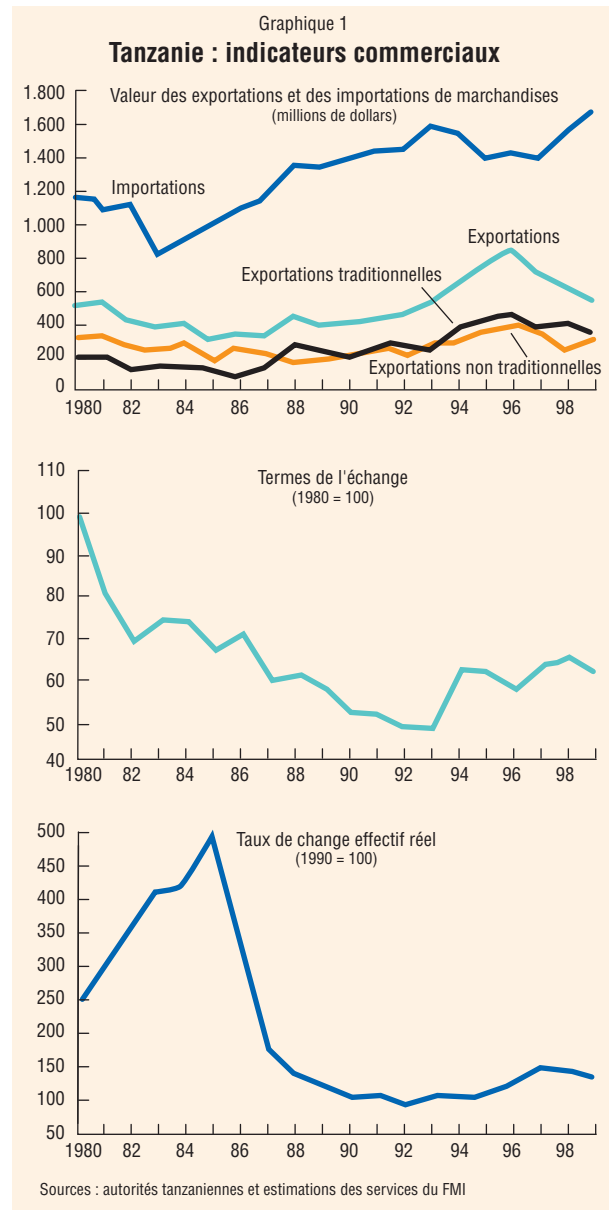
(non traditionnelles) ont aussi fortement diminué pendant cette période du fait des restrictions imposées sur la plupart de ces exportations. La baisse des recettes d'exportation a eu tôt fait de se traduire par des pénuries de devises, et la réduction des importations de biens intermédiaires et de matières premières qui en est résultée a entraîné une compression marquée de la production, en particulier dans le secteur industriel fortement tributaire des importations, et les infrastructures se sont dégradées.

Les distorsions de la structure des incitations dans le secteur des biens échangeables et la contraction qui en est résultée ont aggravé la situation des finances publiques. La contraction du commerce extérieur a provoqué une érosion des recettes et une transformation de leur structure, la part des droits d'importation dans les recettes budgétaires totales tombant de 22 % en 1969/70 à 11 % en 1979/80 (juillet 1979–juin 1980). Les recettes de l'État sont devenues de plus en plus dépendantes des transferts des entreprises publiques, dont la rentabilité a été compromise par les pénuries d'importations et l'alourdissement des coûts d'exploitation. Du côté des dépenses, les subventions et les transferts aux entreprises publiques ont fortement augmenté, et les dépenses essentielles de fonctionnement et d'entretien ont dû être comprimées, d'où la dégradation des équipements et infrastructures. L'accentuation des déséquilibres budgétaires a entraîné de fortes pressions inflationnistes ainsi qu'une accumulation d'arriérés de paiements extérieurs et un recours accru à l'emprunt extérieur.

Libéralisation des échanges

La Tanzanie a continué à souffrir de déséquilibres financiers importants durant la première partie des années 80, et la situation des paiements extérieurs est restée précaire, avec des pénuries de devises récurrentes et le recours à une aide de balance des paiements massive. Entre 1980 et 1985, le taux de change effectif réel a augmenté d'environ 16 % et les exportations ont diminué de quelque 10 % par an en termes réels (graphique 1). D'importants déséquilibres des comptes budgétaires et extérieurs sont apparus, et les réserves officielles brutes se sont contractées à l'équivalent de moins d'une semaine d'exportations à la fin de 1985. Dès le milieu des années 80, on s'accordait à reconnaître que la politique du commerce extérieur extrêmement restrictive et la contraction des exportations qui en résultait avaient des effets très néfastes sur la performance de l'économie. Pour remédier à ces problèmes, le programme de redressement économique a visé à redynamiser le secteur des exportations en éliminant les distorsions de coût et de prix et en introduisant des mesures de libéralisation des importations.

Un objectif important du programme de réforme était d'accroître la rentabilité des cultures de rapport en mettant en place un réseau de commercialisation et en permettant aux agriculteurs de conserver une plus large part du produit des ventes à l'exportation. Bien que le gouvernement se soit efforcé de restructurer les offices de commercialisation et de les rendre plus efficaces, notamment en remplaçant les entreprises parastatiques par des «coopératives» disposant d'une certaine souplesse pour fixer les prix au producteur, le monopsonne — pouvoir de l'acheteur unique traitant avec des vendeurs multiples — des offices de commercialisation n'a été complète-

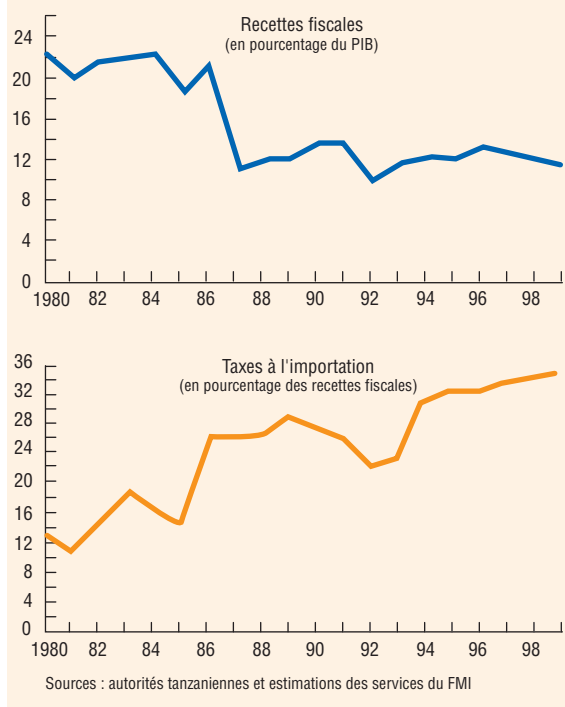


ment démantelé qu'en 1994, avec l'adoption d'une réglementation ouvrant la commercialisation et la transformation des cultures de rapport à la concurrence du secteur privé.

Les restrictions aux exportations de cultures non traditionnelles ont aussi été progressivement assouplies avec l'introduction en 1985/86 d'un système permettant aux exportateurs de conserver une part croissante de leurs recettes d'exportation pour financer leurs besoins d'importation. En 1993/94, les licences d'exportation, notamment pour les cultures traditionnelles, ainsi que l'obligation d'enregistrement pour les sociétés d'exportation et de rétrocession des devises étaient abolies. À la fin de 1999, la quasi-totalité des restrictions à l'exportation avait été levée.

La reprise graduelle des exportations de la Tanzanie a atténué la pénurie de devises et facilité la libéralisation des importations. Une mesure importante a été la rationalisation

Graphique 2
Tanzanie : coefficients fiscaux



des droits d'entrée en 1988 qui a ramené le taux moyen pondéré par les échanges à 23 %, contre 35 % en 1986. Deux grandes mesures de libéralisation se sont ajoutées à cet allègement du tarif douanier en 1988–90 : l'introduction d'un système de délivrance automatique de licences d'importation pour les produits agréés et la création d'une facilité permettant la délivrance de licences d'importation aux importateurs utilisant leurs propres ressources en devises pour régler des importations spécifiées. La portée de ces facilités est toutefois restée limitée jusqu'à ce qu'une intensification majeure des efforts de libéralisation en 1991–93 élimine toutes les allocations administratives de devises et abolisse le système des licences d'importation.

L'assouplissement des restrictions aux échanges a été appuyé par un effort énergique de stabilisation macroéconomique qui a entraîné une baisse considérable de l'inflation, ainsi que par des mesures visant à corriger le désalignement du taux de change qui se sont traduites par une baisse du taux de change effectif réel. Avec l'amélioration des incitations à exporter, les exportations de produits de base ont augmenté régulièrement en valeur réelle. Ces augmentations ont elles-mêmes contribué à atténuer la pénurie de devises, entraînant une augmentation des réserves officielles brutes de la Tanzanie et un rebond des importations de produits de base. L'expansion rapide des échanges et la reprise économique qui l'a accompagnée ont eu lieu en dépit d'une dégradation des termes de l'échange qui a continué jusqu'en 1993 (graphique 1).

La libéralisation des importations s'est sensiblement ralentie en 1993/94, l'apparition de déséquilibres budgétaires conduisant les autorités à relever les droits de douane pendant deux

exercices successifs (1993/94 et 1994/95) pour compenser la moins-value des recettes fiscales intérieures. Ce ralentissement a reflété dans une large mesure la diminution constante de la pression fiscale ainsi que la part accrue des impôts sur le commerce extérieur dans les recettes fiscales (graphique 2).

Les vastes mesures de libéralisation des changes et du commerce ont eu un effet marqué sur le niveau et la composition des recettes budgétaires de diverses manières :

- La levée des contrôles des prix agricoles et la libéralisation du dispositif de commercialisation ont entraîné une redistribution des revenus agricoles des offices de commercialisation en faveur des petits exploitants.

- Les mesures de libéralisation ont permis une croissance rapide du secteur informel.

- Le poids économique des entreprises publiques, qui avaient précédemment été soumises à de fréquentes augmentations discrétionnaires des impôts, a été considérablement réduit.

L'érosion de la pression fiscale aurait pu être atténuée si la réorientation des revenus du secteur public vers les agriculteurs, les petites entreprises et le secteur informel s'était accompagnée d'améliorations adéquates de l'administration fiscale et douanière et de réductions du champ des exonérations. La pression fiscale allant décroissant, les recettes publiques sont devenues de plus en plus tributaires de l'imposition du commerce extérieur. Avec la libéralisation du commerce et des changes, les importations et, partant, les droits de douane ont augmenté rapidement, tandis que le produit de la fiscalité intérieure — en particulier sur le chiffre d'affaires et le revenu — a diminué.

L'érosion de la pression fiscale totale et la part accrue des impôts sur le commerce dans les recettes ont conduit les autorités tanzaniennes à différer de nouvelles réductions des droits de douane jusqu'à la mise en oeuvre de mesures qui ont amélioré l'administration fiscale et douanière, réduit la portée des exonérations et élargi l'assiette des impôts intérieurs. Il est toutefois clair que la Tanzanie a réalisé des progrès considérables dans la libéralisation des échanges au cours des deux dernières décennies, et la baisse de son indice de restriction au commerce établi par le FMI du niveau élevé de 10 au niveau modéré de 6 en témoigne. Entre 1980 et 1986, des barrières non tarifaires s'appliquaient à plus de 50 % des importations et le taux moyen du droit de douane simple était d'environ 40 %; mais, en 1999, les barrières non tarifaires se limitaient essentiellement à des restrictions sur les importations de produits pétroliers (en raison des capacités portuaires limitées) et le taux du droit de douane simple se situait entre 15 et 20 %. Avec la levée de toutes les barrières non tarifaires vers laquelle le pays continue de s'acheminer en 2000, on s'attend que l'indice de restriction baissera encore jusqu'à 3.

Ce qu'il reste à faire

La lenteur des progrès de la réforme de la fiscalité intérieure et les inquiétudes quant à ses retombées sur les recettes budgétaires continuent de freiner la libéralisation des échanges. Il s'est révélé particulièrement difficile pour la Tanzanie de respecter le calendrier et les objectifs ambitieux qui ont été fixés dans le cadre des accords commerciaux régionaux — notamment l'Initiative d'intégration régionale et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) — tout en poursuivant une stratégie destinée à promouvoir à la

fois l'intégration intrarégionale et la libéralisation multilatérale. La Tanzanie a eu beaucoup de mal, en particulier, à mettre en oeuvre les tarifs préférentiels pour les échanges intrarégionaux conformément au calendrier prévu : bien qu'elle ait adopté un tarif préférentiel, accordant aux membres du COMESA une marge de préférence de 20 % (exprimée en proportion du taux maximum) en 1996/97, cette mesure a été révoquée dans le budget de 1997/98, avant d'être réintroduite dans le budget 1998/99. Dernièrement, les autorités tanzaniennes ont annoncé leur intention de se retirer du COMESA à la fin de 2000, se soustrayant ainsi à l'obligation prévue par le traité, pour éliminer la marge de préférence. Des difficultés budgétaires ont aussi incité les autorités à adopter des mesures ad hoc ou discrétionnaires, notamment en appliquant fréquemment des droits temporaires et des «valeurs minimums passibles de droits» aux fins de la taxation des importations, qui ont nui à l'efficacité et à la transparence du système des tarifs douaniers.

Une autre question importante à résoudre a trait à l'inégalité de la protection effective qui découle de la structure du tarif douanier, source d'inefficacités dans les entreprises de remplacement des importations. La structure actuelle impose des taux relativement élevés sur les matières premières et les produits intermédiaires et de faibles taux sur les produits finis, ce qui implique une charge fiscale anormalement pesante pour les producteurs de produits finis (notamment de biens de consommation). Outre les effets défavorables que la structure du tarif douanier a sur l'efficacité de l'allocation dans le secteur industriel, ses distorsions ont encouragé un vaste recours aux exonérations sur les intrants importés pour alléger la charge de la fiscalité sur ces produits — ce qui nuit aussi bien à la transparence de la structure du tarif douanier qu'aux recettes budgétaires.

Malgré les contraintes qui freinent la réforme de la fiscalité intérieure, il est possible d'atténuer les effets négatifs de la libéralisation des échanges sur les recettes en réduisant sensiblement le champ des exonérations et en permettant des remises partielles de droits d'importation — en particulier ceux qui s'appliquent aux intrants importés et aux détenteurs de certificats émis par le Tanzania Investment Center — qui ont fortement augmenté ces dernières années. L'élimination des exonérations sur les importations du secteur public et la mise en place d'un système de contrôle des exonérations reposant sur le paiement des droits d'importation au moyen de chèques de crédit d'impôt émis par le Trésor produiraient des recettes supplémentaires en réduisant le détournement des marchandises importées à des fins privées.

Les carences du système fiscal ont aussi été préjudiciables aux exportations. La compétitivité des exportations de produits manufacturés a souffert du remboursement tardif aux exportateurs des taxes acquittées sur les intrants importés. Les difficultés budgétaires ont aussi contribué au coût élevé des transports intérieurs à la charge des exportateurs dû aux déficiences des infrastructures, notamment au mauvais état des voies d'acheminement des produits agricoles vers les marchés extérieurs.



Oussama Kanaan est économiste au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.

Conclusion

Il y a plusieurs conclusions importantes à tirer de l'expérience de la Tanzanie :

- Elle fait clairement ressortir les effets dommageables d'un régime commercial restrictif, assorti de distorsions des coûts et des prix, tant sur l'efficacité de l'allocation des ressources que sur les résultats macroéconomiques à long terme. Durant les années 70 et au début des années 80, ces distorsions ont nui à la rentabilité des cultures d'exportation, entraînant une forte contraction des recettes d'exportation et des pénuries de devises. Malgré la réglementation rigoureuse des importations, ces pénuries se sont traduites par des réductions des importations essentielles de produits intermédiaires et de matières premières, des compressions de la production industrielle et la dégradation des infrastructures. L'élimination progressive des restrictions aux échanges depuis le milieu des années 80 a joué un rôle déterminant dans la

renaissance du secteur des exportations ainsi que dans la reprise et la rationalisation des importations, et elle a jeté les bases d'une croissance durable.

- La libéralisation des échanges a induit un net déplacement du revenu du secteur public et de branches du secteur privé qui constituaient des sources de recettes publiques faciles à exploiter vers les agriculteurs, les petites entreprises et le secteur informel. En même temps, la libéralisation du régime des changes et du commerce extérieur s'est traduite par une rapide augmentation des importations et des droits de douane, tandis que la base d'imposition intérieure allait décroissant. Il en est résulté une baisse de la pression fiscale et un recours accru aux taxes sur le commerce extérieur pour subvenir au besoin de recettes budgétaires. Cet effet conjugué, dont on n'avait pas prévu toute l'ampleur, montre combien il est important d'élargir la base d'imposition et de réformer l'administration fiscale du pays dès le début du processus de libéralisation.

- La lenteur de la réforme de la fiscalité intérieure en Tanzanie a freiné les efforts de libéralisation des importations et de rationalisation du tarif douanier, encouragé le recours à des droits de douane temporaires et à des moyens non transparents de taxation des importations et réduit indirectement la compétitivité des exportations. Ces évolutions ont fait entraver aux efforts de libéralisation progressive du commerce multilatéral et d'intégration plus étroite de la Tanzanie aux marchés communs de la région.

Aujourd'hui, un objectif majeur de la stratégie de développement de la Tanzanie est d'alléger la fiscalité sur les importations en vue de renforcer encore davantage les incitations à exporter et de rendre l'allocation des ressources plus efficace. Il importe d'éviter que les insuffisances budgétaires ne causent de nouveaux reculs dans la réforme du commerce. La récente introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, qui élargit la base d'imposition et renforce l'efficacité du système fiscal, est un moyen important de prévenir une telle évolution. Mais il faut maintenant faire preuve d'une ferme volonté politique pour supprimer les exonérations d'impôts et de droits de douane qui continuent à grever le budget du pays et entravent ses efforts de libéralisation des échanges. **F&D**