

Commerce, investissement et intégration régionale

Robert Sharer

ON NE PEUT trop insister sur l'importance d'améliorer les résultats commerciaux de l'Afrique subsaharienne, qui ont été très faibles dans les années 80 et 90 (graphique 1). En 2000, les exportations non pétrolières de l'Afrique ont avoisiné 69 milliards de dollars. Si l'Afrique avait maintenu sa part des exportations non pétrolières mondiales au niveau de 1980, ses exportations auraient atteint 161 milliards de dollars en 2000, soit 92 milliards de dollars de plus. Même si l'Afrique n'avait maintenu sa part de marché de 1980 que pour les produits qu'elle exportait déjà en grande quantité à l'époque, comme le café, le thé et le cacao, ses exportations seraient aujourd'hui supérieures de quelque 62 milliards de dollars par an. En comparaison, le coût total de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés avoisine 30 milliards de dollars — sur plus de vingt ans — et le récent réapprovisionnement du guichet concessionnel de la Banque mondiale, l'Association internationale de développement, a coûté 22 milliards de dollars sur une période de trois ans.

Sans une amélioration notable de ses résultats commerciaux, l'Afrique sera incapable d'accélérer sa faible croissance de ces vingt dernières années; or, ce n'est qu'en réalisant une croissance durable de qualité qu'elle sera en mesure d'atteindre son but ultime, à savoir améliorer le niveau de vie de la majorité de sa population. Le commerce est un des principaux moteurs de la croissance dans les pays industrialisés et les pays en développement à revenu intermédiaire, et des études approfondies démontrent invariablement que la hausse des exportations est liée à la croissance économique. Les données empiriques sont de plus en plus nombreuses à établir un lien étroit entre une amélioration des résultats commerciaux et une hausse des possibilités d'emploi et des revenus pour les pauvres.

Les causes des résultats commerciaux médiocres de l'Afrique sont complexes. Le manque d'infrastructures et de capital physique et humain est une raison fondamentale, de même que des facteurs incontrôlables par l'Afrique elle-même, par exemple des ressources naturelles limitées et une situation géographique difficile. Mais des politiques malavisées jouent aussi un rôle important. La capacité d'un pays à améliorer ses résultats commerciaux à court terme est déterminée essentiellement par ses politiques macroéconomiques et structurelles. Les perspectives commerciales et économiques sont meilleures si le cadre macroéconomique met l'accent sur des politiques budgétaires et monétaires appropriées, qui sont propices à la stabilité des prix, à l'épargne et à l'investissement, ainsi qu'à la viabilité des comptes extérieurs courants. Ces facteurs sont essentiels pour maintenir un climat économique stable et donc pour encourager des activités productives.

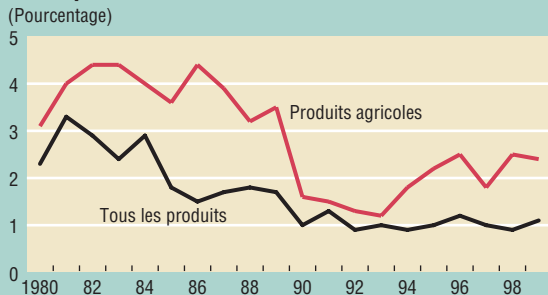
Politique commerciale et libéralisation des échanges

Ces dix dernières années, l'Afrique a accompli des progrès substantiels dans la libéralisation des échanges. En 1990, plus de 75 % des pays de la région appliquaient un régime de commerce «restrictif», selon l'indice de restriction au commerce établi par le FMI (voir appendice I de l'étude du FMI intitulée *Trade Liberalization in IMF-Supported Programs*, 1998), et aucun n'avait un régime de commerce qui pouvait être considéré comme ouvert. Depuis le début des années 90, nombre de ces pays ont adopté des programmes ambitieux d'ajustement structurel, visant notamment à réformer le régime de commerce. Seulement 14 % des régimes de commerce des pays africains sont aujourd'hui considérés comme restrictifs, et 43 % comme ouverts.



Graphique 1

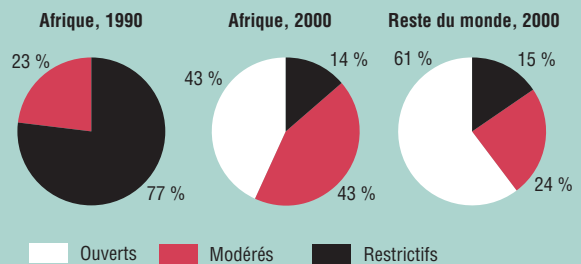
La part de l'Afrique subsaharienne dans les exportations mondiales de biens est en baisse



Source : base de données Comtrade des Nations Unies.

Graphique 2

Les régimes de commerce sont plus restrictifs en Afrique que dans le reste du monde



Source : estimations des services du FMI.

Néanmoins, en moyenne, les régimes de commerce des pays africains restent bien plus protectionnistes que ceux des autres pays, notamment de leurs principaux partenaires commerciaux (graphique 2). Soixante et un pour cent des pays non africains appliquent un régime de commerce ouvert. Tous les pays industrialisés, qui représentent plus des deux tiers des échanges de l'Afrique, ont un régime de commerce ouvert. Malgré les réductions opérées ces dix dernières années, le taux moyen d'un droit de douane en Afrique — 19 % environ — reste plus élevé que la moyenne de 12 % pour le reste du monde. Le taux moyen dans les pays industrialisés est voisin de 5 % et leurs obstacles non tarifaires sont très faibles — à l'exception des produits agricoles et des textiles —, ce qui aide à assurer l'efficacité de ces économies et la compétitivité de leurs biens et services sur les marchés internationaux. Les pays africains sont donc fort désavantagés par rapport à leurs partenaires commerciaux et à leurs concurrents.

Dans presque tous les cas, un régime de commerce libéral permet à un pays d'attirer des investissements directs étrangers et de promouvoir les échanges. Des règles et réglementations complexes et opaques — en particulier celles qui impliquent un pouvoir discrétionnaire considérable de l'administration et offrent un traitement favorable à certains groupes de producteurs et de consommateurs — vont à l'encontre d'une bonne gestion des affaires publiques, de la transparence et de l'égalité des chances — des éléments essentiels pour un investissement étranger et intérieur efficace.

Accès aux marchés

Si les pays africains se voyaient offrir des possibilités d'échange et d'investissement dans les secteurs où ils disposent d'un avantage comparatif, ils seraient fortement incités à opérer des réformes. Cependant, il y a plus de chances que les politiques et les préférences commerciales actuelles des pays industrialisés dans le domaine agricole les en découragent.

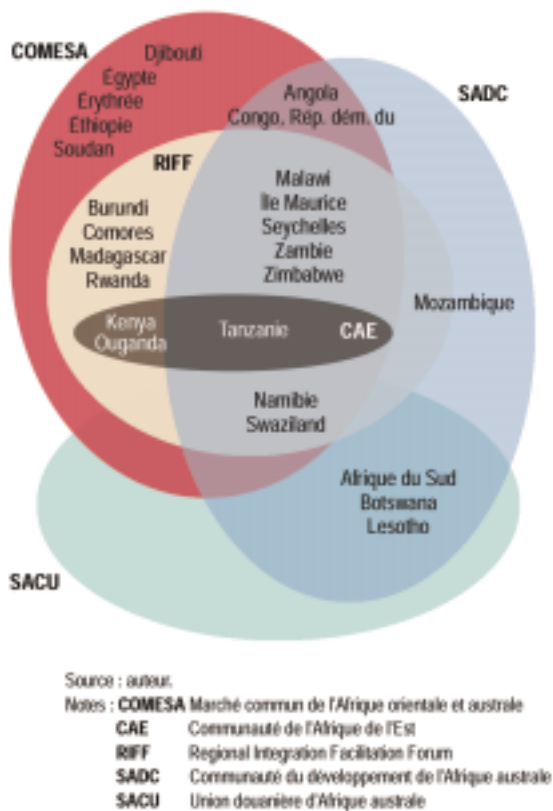
Premièrement, le protectionnisme des pays industrialisés dans le secteur agricole est particulièrement nuisible à l'Afrique, parce qu'une bonne partie du potentiel d'exportation de celle-ci se situe dans les produits agricoles et leur traitement. Bien que les régimes de commerce de l'Union européenne (UE), des États-Unis et des autres pays industrialisés soient globalement ouverts, l'agriculture est une exception notable. (Le protectionnisme dans le secteur des textiles reste élevé aussi, mais il est progressivement éliminé conformément au cycle de l'Uruguay des accords de commerce multilatéraux.)

Dans l'UE, les droits de douane sur les matières premières agricoles sont de 5 % en moyenne, et ceux sur les produits agricoles traités de plus de 10 %, alors que le taux moyen sur les autres biens n'est que de 2 % environ. Cependant, ces chiffres sous-estiment le niveau effectif de protection, parce que les droits de douane de l'UE sont faibles ou nuls sur les produits agricoles qu'elle ne produit pas et bien plus élevés pour les importations qui pourraient concurrencer des produits intérieurs. Le tarif douanier des États-Unis est structuré de la même manière. Par ailleurs, la structure du tarif de l'UE se caractérise par une forte progressivité des droits, ce qui décourage les importations de produits traités à plus grande valeur ajoutée en provenance d'Afrique. Les pays industrialisés ont aussi mis en place nombre d'obstacles non tarifaires — sous forme de soutien des prix, de subventions et d'accords spéciaux de commercialisation — sur lesquels butent les produits agricoles africains. Les normes de produits et les réglementations sanitaires peuvent aussi être utilisées à des fins restrictives. Il est donc clairement dans les intérêts de l'Afrique d'appuyer une libéralisation multilatérale généralisée de l'agriculture lors du prochain cycle de négociations commerciales internationales.

Deuxièmement, si les pays industrialisés ont longtemps accordé des préférences commerciales aux pays en développement, les études ne prouvent guère que ces préférences ont accru les échanges des pays africains, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la marge des préférences est faible pour la plupart des produits et diminue à mesure que les pays industrialisés libéralisent leurs échanges. Deuxièmement, l'accès aux marchés des pays industrialisés est souvent limité par des règles d'origine complexes et d'autres règles administratives qui sont difficiles à respecter par les exportateurs africains. Troisièmement, la plupart des préférences peuvent être éliminées à la discrétion des autorités des pays industrialisés, en fonction du niveau des importations. Les préférences sont donc entourées d'incertitude, ce qui décourage l'investissement à long terme dans la production des biens concernés. Et surtout, ce sont les pays à revenu intermédiaire qui ont le plus profité des préférences. Par exemple, en 1996, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande représentaient 75 % des importations américaines bénéficiant de préférences.

Les pays industrialisés pourraient appuyer les efforts déployés par l'Afrique pour tirer profit de la mondialisation en adoptant des préférences plus générales, axées sur les besoins de la région. À cet égard, Renato Ruggiero, Directeur général

Graphique 3
Accords commerciaux régionaux
en Afrique orientale et australe



de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'époque, a fait au sommet du G-7 à Lyon en 1996 une proposition — approuvée ensuite par le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale — qui pourrait profiter dans une large mesure à l'Afrique. Il s'agit d'accorder aux exportations des pays les plus pauvres un accès généralisé, consolidé, en franchise et non contingenté aux marchés des pays industrialisés. Un accès libre plus permanent aux marchés des pays industrialisés accroîtrait notablement les incitations au commerce pour l'Afrique. Contrairement au système actuel des préférences, un accès en franchise créerait un climat stable qui renforcerait la confiance des investisseurs. Les pays africains devront entreprendre des réformes complémentaires — notamment en ouvrant leurs propres marchés — s'ils souhaitent tirer profit des nouveaux débouchés.

Il y a eu récemment des développements très favorables à cet égard. La loi américaine sur le commerce avec l'Afrique (African Growth and Opportunity Act) prévoit un accès accru des pays africains aux marchés américains, quoique dans des circonstances limitées et pour un nombre limité de biens. Plus important, le Conseil des ministres de l'UE a adopté récemment le programme «Tout sauf les armes» qui prévoit un accès en franchise et non contingenté pour tous les produits en provenance des pays les moins développés, à l'exception de 25 lignes tarifaires liées aux ventes d'armes et de restrictions temporaires pour les bananes, le riz et le sucre. (Celles-ci seront éliminées progressivement, d'ici 2006 pour les bananes et d'ici 2009 pour le sucre et le riz.) Pour accomplir des progrès plus substantiels, plus généralisés et plus permanents dans l'accès aux marchés, il serait fort salutaire que ce programme

de l'UE soit adopté par les autres grands pays industrialisés et codifié par l'OMC lors du prochain cycle de négociations commerciales internationales.

Même si, inévitablement, les pays africains auront moins de pouvoir que leurs principaux partenaires commerciaux dans le système commercial mondial, ils doivent chercher à accroître leur pouvoir de négociation pour assurer que les principales questions qui les touchent soient traitées de manière appropriée — par exemple, en unissant leurs forces sur les questions d'intérêt commun. Les pays africains représentent 29 % des pays membres de l'OMC, et les pays de l'Afrique subsaharienne 26 %. C'est un bloc substantiel, et il faut trouver un moyen d'en profiter pour accomplir des progrès dans plusieurs domaines essentiels.

Intégration régionale

L'intégration régionale est une autre grande source potentielle d'accroissement des échanges et de l'investissement, d'efficacité économique et de croissance en général. En Afrique subsaharienne, certains accords commerciaux régionaux ont contribué notablement à la réforme structurelle en incitant à éliminer des pratiques commerciales et des procédures d'octroi de licence restrictives, à rationaliser les procédures et la réglementation douanières, à intégrer les marchés financiers, à simplifier les méthodes de transfert et de paiement, ainsi qu'à harmoniser le régime fiscal. Quelques pays sont même allés plus loin en cherchant à harmoniser les incitations à l'investissement, les normes et les réglementations techniques, ainsi que les politiques de transport, d'infrastructure, du travail et d'immigration. Pour les partenaires régionaux, ces réformes se traduisent par un traitement plus efficient et plus équitable, et contribuent donc à mettre en place un climat économique plus favorable, notamment à l'investissement.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance du régionalisme dès lors qu'il s'agit de stimuler l'efficacité et les réformes. Cependant, le régionalisme ne peut se substituer à une libéralisation générale vis-à-vis des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique. S'ils ne s'accompagnent pas d'une réforme du commerce extérieur dans des proportions plus ou moins identiques, les accords commerciaux régionaux provoquent un détournement inefficace des échanges vers des importations plus chères en provenance de partenaires régionaux. La création d'échanges intrarégionaux ne compense les coûts du détournement des échanges que si ces échanges sont substantiels. Cependant, par net contraste avec l'Europe et l'Amérique du Nord, ce n'est pas le cas en Afrique, où les échanges intrarégionaux représentent moins de 10 % du total des échanges. S'ils ne vont pas de pair avec une libéralisation extérieure générale et la mise en place d'un tarif extérieur commun, les accords commerciaux régionaux nuisent aussi à l'efficacité des systèmes fiscaux.

Un autre problème des accords commerciaux régionaux, qui se pose particulièrement en Afrique australe et orientale, est le nombre d'initiatives qui se chevauchent et qui sont incompatibles. Certains pays font partie de plusieurs regroupements régionaux — dont le Regional Integration Facilitation Forum (qui a succédé à l'Initiative d'intégration régionale), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, l'Union douanière d'Afrique australe et la Communauté du développement de

l'Afrique australe — qui ont des obligations et des règles et procédures administratives contradictoires, ainsi que des stratégies et des objectifs différents (graphique 3). La pléthore d'accords régionaux en Afrique contraste fortement avec la situation dans d'autres régions, comme l'Asie et l'Amérique latine, où les blocs de pays ne se chevauchent guère. Leur complexité réduit les gains qui pourraient en être tirés et freine l'amélioration du climat de l'investissement qui découle d'une expansion des marchés, d'une plus grande stabilité des politiques économiques et d'une transparence accrue. Ces accords introduisent aussi de nouveaux éléments, comme les règles d'origine, et conduisent à une multiplication coûteuse des efforts administratifs. Enfin, ils affaiblissent peut-être l'élan de la réforme en gaspillant le capital politique nécessaire pour poursuivre les réformes et en encourageant le favoritisme et les intérêts particuliers que la libéralisation des échanges est censée vaincre.

Conclusion

Dans les pays qui cherchent à tirer parti de la mondialisation, la réforme du régime de commerce fait partie intégrante de la réforme de la politique économique. L'expérience montre que le



Robert Sharer est
Sous-Directeur au Département
Afrique du FMI.

maintien de sérieux obstacles aux échanges coûte cher et qu'un lien existe entre, d'une part, un régime de commerce ouvert et une hausse des exportations et, d'autre part, la croissance économique. Depuis le début des années 90, l'Afrique subsaharienne a accompli des progrès impressionnants dans la libéralisation des échanges et d'autres réformes structurelles. Cependant, elle maintient un niveau de protectionnisme plus élevé que ses partenaires commerciaux et les pays d'autres régions. La réforme du régime de commerce ne donnera des résultats que si elle est opérée dans le cadre d'une vaste réforme de la politique économique qui conduit à la mise en place d'un système d'incitations stable, ouvert sur l'extérieur et fondé sur les mécanismes de

marché. Bien que l'intégration régionale puisse être un premier pas important vers une plus grande efficacité économique et une expansion des débouchés pour les produits africains, elle ne peut se substituer à la libéralisation des régimes de commerce vis-à-vis des principaux partenaires commerciaux, qui doit demeurer un élément important des programmes de réforme en cours. Un meilleur accès aux principaux marchés, en particulier ceux de l'UE, constituerait une forte incitation à entreprendre de véritables réformes structurelles. **F&D**



Le **Bulletin du FMI** vous tient au courant de l'action du FMI dans le contexte de l'évolution économique et financière mondiale. Vous y trouverez des articles qui traitent des questions d'actualité touchant au système monétaire international, telles que les progrès de la mondialisation, le renforcement de la transparence et l'évolution des économies en transition, ainsi que des analyses des politiques macroéconomiques et des études de pays.

Le *Bulletin* paraît 23 fois par an en anglais, en espagnol et en français (numéros de 16 pages). L'abonnement comprend en outre un *Supplément annuel consacré au FMI*, des suppléments thématiques périodiques et un index annuel.

* * * * *

La version intégrale de l'édition française du *Bulletin* et du *Supplément consacré au FMI* est affichée sur le site internet du FMI (<http://www.imf.org>).

Tarif de l'abonnement : 79 dollars par an (envoi par avion ou courrier rapide).

Le *Bulletin du FMI* est distribué gratuitement aux bibliothèques et enseignants des universités et à l'adresse professionnelle des hauts fonctionnaires nationaux et internationaux et des journalistes et auteurs de publications financières.

ADRESSEZ VOTRE DEMANDE D'ABONNEMENT À :

International Monetary Fund • Publication Services • Box FD-401 • 700 19th Street, N.W. • Washington, DC 20431 •
Téléphone : (202) 623-7430 • Fax : (202) 623-7201 • E-mail : publications@imf.org