



Les freins au commerce en Afrique

Sanjeev Gupta et Yongzheng Yang

Au travail dans une usine de cacao en Côte d'Ivoire.

Pour appuyer sa croissance, l'Afrique doit adopter une démarche globale de développement des échanges

MALGRÉ l'amélioration des résultats économiques en Afrique depuis quelques années, le commerce marque le pas. Depuis 1970, le taux de croissance des échanges (exportations plus importations) en Afrique subsaharienne représente les trois-quarts de celui du monde et seulement la moitié de celui de l'Asie. La part de l'Afrique dans les échanges mondiaux est ainsi tombée de 4 % pendant les années 70 à 2 % aujourd'hui (graphique 1). Son ouverture au commerce (mesurée par le ratio du commerce au PIB) a progressé plus lentement que celle de toutes les autres grandes régions en développement et en 2001 l'Afrique a remplacé l'Amérique latine à la tête des régions les moins ouvertes aux échanges.

La croissance de l'Afrique reste inférieure au taux de 7 % qu'elle devrait enregistrer pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié

la pauvreté d'ici à 2015. Que peut donc faire l'une des régions les plus pauvres du globe pour augmenter le niveau de vie de ses populations? Le commerce, qui n'a pas réalisé tout son potentiel comme moteur de la croissance, peut jouer un rôle essentiel, malgré les contretemps des négociations de Doha.

Évolution de la structure des échanges

Les exportations africaines sont toujours dominées par les produits primaires, les carburants représentant environ 40 % et les produits agricoles plus de 25 %. Seuls quelques pays, comme la Zambie et le Kenya, ont quelque peu diversifié leurs exportations et la part des produits industriels dans les exportations totales du continent stagne autour de 30 % (graphique 2), chiffre très inférieur à celui des autres régions en développement. De plus, les exportations industrielles des pays africains souffrent d'une base étroite et d'une faible valeur ajoutée; elles consistent souvent en matières premières semi-transformées et en produits bénéficiant d'un accès préférentiel aux pays industriels.

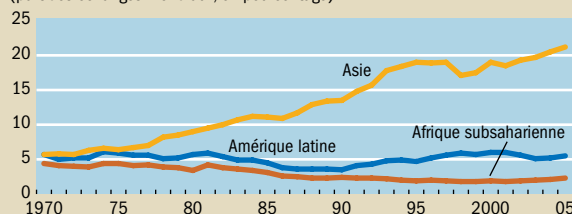
Toutefois, les récentes poussées de la demande mondiale de produits primaires ont peut-être transformé ce défaut en un avantage temporaire. Bien que les pays industriels restent les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique, la part de ses exportations destinée aux pays en développement a plus que doublé depuis 1990 (graphique 3). À mesure que l'Asie s'industrialise, sa demande de ressources naturelles augmente et l'Afrique a saisi cette occasion. L'Asie reçoit aujourd'hui 25 % environ des exportations africaines. La Chine et l'Inde, qui procèdent à

Graphique 1

Une maigre part

L'Afrique reste très peu présente dans le commerce mondial.

(part des échanges mondiaux, en pourcentage)



Source : FMI, Direction of Trade Statistics.

d'importants investissements sur le continent africain, absorbent à elles deux environ 10 % des exportations et importations des pays subsahariens, soit 25 % de plus que la part de ces deux pays dans les échanges mondiaux.

Les pays en développement achètent davantage de textiles et de vêtements à l'Afrique, phénomène souvent considéré comme le précurseur des exportations industrielles, ce qui est de bon augure pour le développement de ce secteur. Les produits industriels tiennent la première place dans les importations provenant des pays en développement et des pays industriels. Dans ces importations, les biens de consommation provenant de pays en développement prédominent, bien que les importations d'outillage et d'équipements venant de Chine et d'Inde soient significatives. Les biens de consommation importés concurrencent les produits locaux, suscitant l'inquiétude des producteurs africains, mais les consommateurs du continent bénéficient de leur faible coût.

Les obstacles à l'expansion des exportations

Les mauvais résultats de l'Afrique à l'exportation sont dus à de nombreuses raisons.

Situation macroéconomique instable. Jusqu'à une date récente, les pays subsahariens souffraient d'une forte inflation et de gros déficits du budget et des comptes extérieurs, que l'on a rendus responsables de la faiblesse des exportations de la région et de ses résultats économiques globaux. La base de ressources humaines et l'infrastructure, ainsi que le cadre juridique et réglementaire et la gouvernance, sont aussi moins solides que dans les autres régions en développement. Ces problèmes, conjugués aux nombreuses distorsions de la politique économique, ont fait monter le coût de la gestion d'une entreprise en Afrique.

Biais anti-exportations. Il persiste malgré l'élimination de nombreux obstacles non tarifaires et la réduction du tarif moyen, passé de 22 % en 1997 à 15 % en 2006. Le tarif moyen reste le plus élevé de toutes les régions en développement (graphique 4) et il masque de profondes divergences selon les pays (il varie entre un pourcentage négligeable et près de 40 %) et les produits (il va de zéro à nettement plus de 100 %).

Structure tarifaire en cascade. Les taux tarifaires augmentent généralement avec le degré de transformation des produits. Cette structure en cascade défavorise le secteur primaire, surtout l'agriculture, qui a également souffert de la baisse des prix à la production à cause des monopoles d'État sur la vente à l'exportation, phénomène qui tend à disparaître, et en raison des restrictions à l'importation et des subventions pratiquées par les pays industriels. La structure tarifaire encourage aussi la substitution de produits importés dans le secteur industriel.

Échec des politiques. L'Afrique a tenté d'imiter les dispositifs d'incitation à l'exportation appliqués en Asie et ailleurs et d'attirer l'IDE, par exemple en créant des services de conseil pour les investisseurs. Toutefois, ces mesures n'ont eu qu'un effet limité sur le commerce et sur l'IDE. Les systèmes d'incitation à l'exportation, qui se prêtent à la recherche de la rente, sont difficiles à gérer dans tous les pays, mais en Afrique ils ont beaucoup moins bien réussi qu'ailleurs et leurs succès concernaient souvent des produits qui bénéficient d'un accès préférentiel aux pays industriels, comme dans le cas du Lesotho, de Madagascar, du Malawi et du Swaziland.

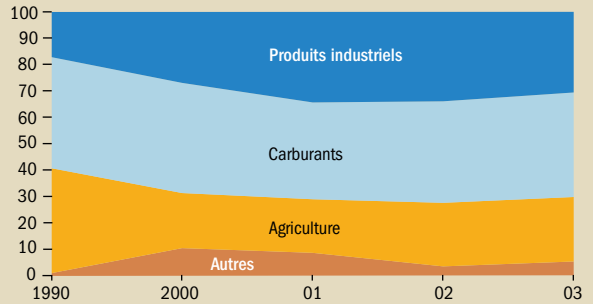
Climat des affaires défavorable. Bien que les pays africains aient réduit leurs tarifs au titre de la nation la plus favorisée (NPF), ils pourraient faire beaucoup plus pour améliorer l'environnement pour les entreprises. À moins que le climat s'améliore, les

Graphique 2

Une diversification insuffisante

La part des produits industriels dans les exportations de l'Afrique est trop faible.

(en pourcentage des exportations totales)



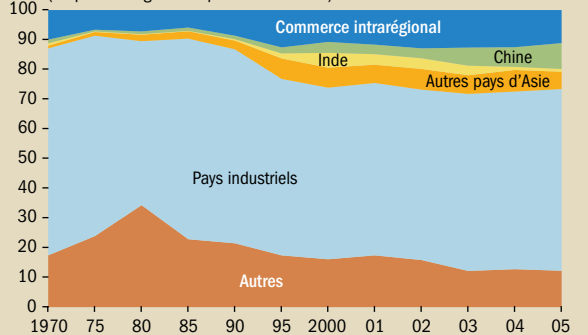
Source : Nations Unies, base de données COMTRADE.

Graphique 3

De nouveaux débouchés

L'Afrique intéresse de plus en plus les autres pays en développement.

(en pourcentage des exportations totales)



Source : FMI, Direction of Trade Statistics.

réformes ne pourront pas stimuler le commerce. Par exemple, les pertes dues aux coupures de courant représentent en moyenne 6–7 % du chiffre d'affaires en Éthiopie et en Zambie, et 10 % ou plus en Érythrée, au Kenya et au Sénégal. Un aller et retour entre Nairobi et Mombasa, qui ne devrait pas prendre plus de 24 heures, nécessite 2 jours et demi en moyenne à cause des encombrements et de l'attente aux ponts basculants. Une étude de Eifert, Gelb et Ramachandran (2005) montre la lenteur des progrès de l'Afrique dans la réduction du coût de gestion des entreprises industrielles. La corruption constitue elle aussi un important facteur dissuasif pour les investisseurs.

Manque de compétitivité. Les prix relativement élevés des biens et services non échangeables en Afrique rendent peu compétitif le secteur des biens échangeables. L'étude Eifert estime que les prix globaux (déterminés par les prix des produits non échangeables si les prix des produits échangeables sont fixés par le marché mondial) dans un groupe de pays africains sont supérieurs de 31 % à ce qu'on attendrait vu leurs niveaux de revenu. En revanche, ils sont inférieurs de 20 % aux niveaux prévisibles en Chine et de 13 % en Asie du Sud. Cette surévaluation du taux de change réel, conjuguée aux pénuries de compétences et aux retards technologiques, explique probablement pourquoi les sociétés industrielles d'Afrique sont si peu productives comparées à celles des autres régions.

Coûts indirects élevés. Ces coûts, qui comprennent l'énergie, les terrains, les transports, les télécommunications, la sécurité, l'assurance et la commercialisation, réduisent beaucoup la valeur ajoutée nette (valeur ajoutée brute moins coûts indirects) des firmes africaines, ce qui rogne leurs bénéfices (graphique 5). Ces coûts sont souvent dus à la faiblesse du cadre juridique et réglementaire. Dans les pays où les coûts indirects sont bas, la valeur ajoutée nette représente habituellement plus des deux tiers de la valeur ajoutée brute, alors qu'en Afrique la proportion est généralement de 50 %. La plupart des pays africains pourraient donc augmenter davantage les marges bénéficiaires en réduisant la part des coûts indirects dans le coût total (même au niveau du Sénégal qui obtient de bons résultats en raison de sa forte productivité, tout en étant moins efficient que la Chine) qu'en diminuant de moitié le coût du travail.

Les accords régionaux compliquent le problème

Les pays africains ont récemment intensifié leurs efforts pour accroître le commerce avec leurs voisins grâce à des accords commerciaux régionaux (ACR). En fait, bien que ces pays négocient actuellement des accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne, la plupart des ACR concernent uniquement des pays africains. Il en existe actuellement une trentaine sur le continent et chaque pays de l'Afrique subsaharienne participe en moyenne à quatre ACR.

En principe, les ACR peuvent apporter d'importants avantages aux pays africains, surtout aux pays enclavés dont le commerce peut être facilité par les accords de transit qu'ils prévoient. Toutefois, sauf quelques exceptions comme l'Union douanière de l'Afrique australe et l'Union économique et monétaire ouest-africaine, récemment renforcée, les ACR d'Afrique sont mal conçus et appliqués. La plupart ne portent que sur les tarifs et même les réductions de droits sont souvent soumises à de nombreuses dérogations et à de longues périodes de transition. Certains pays, craignant de perdre des recettes, ont reporté la réduction des tarifs; d'autres ont eu des difficultés à tenir les engagements multiples, et souvent contradictoires, imposés par l'appartenance à plusieurs ACR.

Beaucoup d'ACR risquent d'occasionner un détournement des échanges à cause des tarifs NPF relativement plus élevés pratiqués par les pays membres, qui les incitent à importer davantage auprès des autres membres au lieu de rechercher les prix les plus compétitifs. Toutefois, comme les ACR ne couvrent générale-

ment qu'une petite partie du commerce des pays membres, le potentiel de détournement est relativement faible. Les APE en cours de négociation doivent aussi être suivis de près. En effet, bien qu'ils soient susceptibles d'apporter plus d'avantages grâce à une intégration plus poussée (par exemple le renforcement de l'infrastructure régionale et l'harmonisation des politiques), ils risquent de provoquer plus de détournements des échanges à cause du poids particulièrement important de l'UE dans le commerce de l'Afrique subsaharienne.

Il est peu probable que les ACR d'Afrique puissent accroître davantage la part du commerce régional dans le total des échanges de la région. Même si la part du commerce intracontinental (10 %) semble faible, les échanges entre pays africains sont déjà six fois supérieurs au commerce moyen de la région avec les autres pays (mesuré par le ratio commerce intra-africain/part de l'Afrique dans les échanges mondiaux), bien que les structures économiques des pays africains soient moins complémentaires. Au milieu des années 90, les machines et les équipements de transport représentaient 75 % des importations africaines mais moins de 4 % du commerce intra-africain. La forte concentration des exportations africaines sur les produits de base réduit les possibilités de différenciation et de commerce de biens industriels.

Les ACR africains ne peuvent pas non plus développer suffisamment le marché pour profiter d'importantes économies d'échelle. Le PIB total de la région, mesuré aux taux de change du marché, est à peu près égal à celui de l'Australie; si l'on exclut l'Afrique du Sud, économie la plus puissante de la région, il n'est pas très supérieur à celui de l'Autriche. Outre les obstacles non tarifaires de la plupart des ACR, la taille effective du marché créé par ces accords est réduite par la faible intégration de ce marché, handicapée par la médiocrité des transports, les barrières commerciales internes et d'autres goulets d'étranglement. Par exemple, sur les 1.000 kilomètres de route entre Lomé, au Togo, et Ouagadougou, au Burkina Faso, on trouve quelque 34 points de contrôle, soit près d'un tous les 25 kilomètres.

Des matières premières aux produits manufacturés

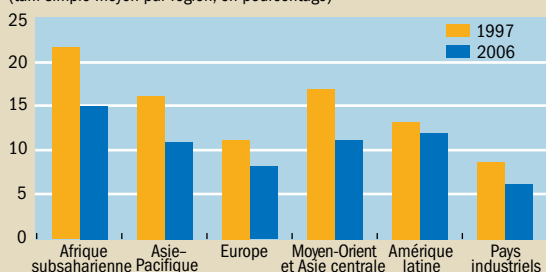
L'expérience des autres régions du monde suggère que la concentration des exportations africaines sur les produits de base est peut-être temporaire. En effet, nombre de pays en développement

Graphique 4

Le biais anti-exportations

Malgré des réductions, le tarif moyen en Afrique reste plus élevé que dans les autres régions.

(tarif simple moyen par région, en pourcentage)



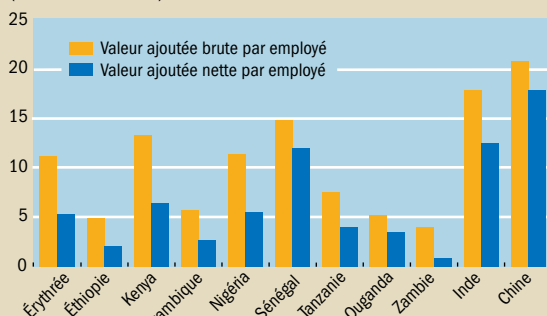
Source : estimations des services du FMI.

Graphique 5

Un lourd handicap

Les coûts indirects élevés rognent les bénéfices des firmes africaines et les rendent moins compétitives.

(en milliers de dollars)



Source : Eifert, Gelb, and Ramachandran (2005).

aujourd'hui exportateurs dynamiques de produits industriels dépendaient auparavant des exportations de produits primaires. C'est vrai de pays riches en ressources (comme le Chili, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande) et d'économies moins bien dotées (Corée et province chinoise de Taiwan). Au milieu des années 80, la Chine dépendait encore des exportations de produits de base, y compris le pétrole, devenu un important produit d'importation, locomotive du commerce avec l'Afrique.

Toutefois, à mesure que les exportations de produits primaires augmentaient et que la croissance s'accélérait, ces exportateurs dynamiques ont délaissé la substitution aux importations pour développer les exportations industrielles. Comme ils ont abaissé les droits à l'entrée, ils ont trouvé un pis-aller pour leurs exportations en créant des incitations (par exemple des zones de traitement des exportations et des rabais ou exonérations de droits sur les produits importés pour la production à l'exportation), utilisées surtout pour corriger le biais anti-exportations qui affectait encore leur régime commercial. Certains ont attiré des flux importants d'investissement direct étranger (IDE) qui les ont aidés à moderniser leurs technologies et à combler leur manque de compétences en matière de gestion et de commercialisation.

Un programme pour stimuler le commerce

Pour développer leur commerce, les pays africains doivent progresser sur plusieurs fronts. Ils doivent **assurer la stabilité macro-économique et améliorer les infrastructures physiques ainsi que la base de ressources humaines**. Les réformes structurelles qui abaissent le coût d'exercice d'une activité, notamment celles qui concernent la gouvernance, le cadre juridique et réglementaire et le secteur financier, sont aussi essentielles. La meilleure solution pour créer un environnement favorable à la croissance du commerce variera selon le pays; chacun devra agir en fonction de sa stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance. Mais il faudra avant tout s'attaquer aux contraintes sur l'offre et réagir à l'évolution de la demande mondiale.

Tous les décideurs africains devraient poursuivre la **libéralisation sur une base non discriminatoire**. Pour réduire le risque de détournement des échanges dû aux ACR, les pays africains doivent réduire fortement leurs tarifs NPE. Les exportateurs doivent pouvoir accéder aux importations les moins chères pour participer à la concurrence mondiale; ils doivent adopter les technologies et le savoir-faire de l'étranger et utiliser l'outillage et l'équipement qu'ils peuvent rarement trouver chez leurs partenaires des ACR. Bien que la libéralisation implique des coûts d'ajustement pour les industries locales, elle améliore l'efficacité économique à long terme, ce qui devrait compenser les coûts, surtout si d'autres réformes intérieures sont mises en œuvre.

Ils doivent faire des efforts sérieux pour **diminuer leurs tarifs extérieurs**, surtout au sein des unions douanières. Ces efforts sont particulièrement importants à cause de l'impasse actuelle des négociations de l'OMC. La libéralisation du commerce en Afrique doit aller plus loin et s'étendre aux obstacles non tarifaires, surtout les barrages routiers et les points de contrôle qui entravent le commerce transfrontalier. Certains ACR doivent simplifier leurs règles d'origine et les rendre plus transparentes. Il faut aussi introduire dans les APE des règles claires du même type. Les négociations actuelles des APE avec l'Union européenne offrent une occasion unique de rationaliser les ACR, et dans certains cas de les fusionner ou d'y mettre fin.

Dans le cadre d'une réforme générale du commerce, les pays subsahariens doivent continuer de **faciliter les échanges aux postes**

de douane, simplifier les procédures douanières et améliorer la logistique (par exemple le transport et l'entreposage). Une meilleure administration des douanes réduirait le manque-à-gagner dû aux réductions tarifaires, y compris dans le cadre des APE. L'élargissement de la base fiscale par la suppression des exemptions jouera un rôle particulièrement important.

Les pays africains devraient **saisir les occasions et relever les défis que présente l'intégration des autres pays en développement dans l'économie mondiale**. L'expansion de leurs échanges avec ces pays contribuera à compenser les effets de l'érosion des préférences dans les pays industriels. En effet, un échec du cycle de Doha ne supprimerait pas l'érosion des préférences, étant donné que les pays industriels continuent à réformer leur politique commerciale, et les ACR risqueraient de proliférer encore plus vite.

Ils devraient aussi **réduire le coût d'exercice d'une activité** en vue d'attirer l'IDE des pays en développement, non seulement vers le secteur primaire mais aussi vers l'industrie (domaine où les technologies des pays en développement peuvent être plus adaptées parce qu'elles sont grandes utilisatrices de main-d'œuvre). Les responsables africains doivent aussi se garder de tout mouvement d'opinion interne contre le resserrement des liens de commerce et d'investissement avec les pays en développement et ne plus hésiter à souligner qu'ils bénéficieront à leur économie.

Quant à la communauté internationale, elle devrait **augmenter l'aide pour le commerce** afin d'aider l'Afrique à réduire les goulets d'étranglement commerciaux (y compris au sein de la région) tout en essayant de relancer les négociations de l'OMC. L'aide pour le commerce sous la forme d'assistance technique, de financement de projets et de soutien à l'ajustement nécessité par les réformes commerciales permettra aux pays d'Afrique de réagir rapidement aux occasions créées par les réformes. Cette aide pourrait aussi faciliter la coopération régionale pour s'attaquer aux lacunes de l'infrastructure, coordonner la réglementation des biens publics et réaliser des économies d'échelle.

L'augmentation de l'aide pour le commerce pourrait se faire par l'intermédiaire du renforcement du Cadre intégré pour les pays les moins avancés. Dans le cadre de cette initiative multilatérale, des études diagnostiques de l'intégration commerciale qui ont été effectuées pour plusieurs pays d'Afrique subsaharienne présentent leurs stratégies commerciales de façon détaillée. Ces stratégies doivent être mises en œuvre dans le cadre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de croissance. En fait, c'est seulement en adoptant une démarche globale que les économies africaines pourront réussir. ■

Sanjeev Gupta est Sous-Directeur et Yongzheng Yang économiste principal au Département Afrique du FMI.

Bibliographie :

Broadman, Harry G., 2006, *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier* (Washington: World Bank).

Eifert, Benn, Alan Gelb, and Vijaya Ramachandran, 2005, "Business Environment and Comparative Advantage in Africa: Evidence from the Investment Climate Data," Working Paper No. 56 (Washington: Center for Global Development).

Ng, Frances, and Alexander J. Yeats, 2002, "What Can Africa Expect from Its Traditional Exports?" *Africa Region Working Paper No. 26* (Washington: World Bank).

Yang, Yongzheng, and Sanjeev Gupta, 2005, *Regional Trade Arrangements in Africa, Special Issues Paper* (Washington: International Monetary Fund).