

3. La zone de libre-échange continentale changera-t-elle la donne en Afrique ?

En 2018, les pays membres de l'Union africaine ont donné un sérieux coup de pouce à l'intégration commerciale et économique régionale en créant la Zone de libre-échange continentale pour l'Afrique (ZLECAF). Ils sont convenus de supprimer les droits de douane sur la plupart des marchandises, de libéraliser le commerce des principaux services, de s'attaquer aux obstacles non tarifaires freinant les échanges commerciaux intrarégionaux, puis de créer un marché unique continental où la main-d'œuvre et les capitaux circuleront librement. Même si certains aspects sont en cours de négociation, l'accord sur la ZLECAF a été ratifié par 22 pays et devrait entrer en vigueur en 2019. Quand elle sera opérationnelle, la ZLECAF constituera un marché de 1,2 milliard d'individus représentant 2,500 milliards de dollars de PIB cumulé. Cette nouvelle entité pourrait changer la donne sur le continent¹.

L'intégration commerciale peut contribuer à faire décoller le développement et a été à l'origine de réussites spectaculaires sur d'autres continents (voir FMI, 2018a). Elle permet aux pays de se spécialiser dans la production des biens et des services pour lesquels ils détiennent un avantage comparatif et d'exploiter les économies d'échelle, ce qui dope la productivité et la croissance. L'intégration commerciale peut également favoriser les transformations structurelles en assurant la diffusion de connaissances et de technologies et en facilitant la conception de nouveaux produits (voir FMI, 2016). La création d'une grande zone de libre-échange en Afrique amplifiera le potentiel de transformation économique de la région. Cela aura pour double effet de stimuler le commerce intrarégional et d'attirer plus d'investissement direct étranger et de faciliter la création de chaînes d'approvisionnement régionales, qui ont été des moteurs importants de la transformation économique dans d'autres régions.

Toutefois, le commerce international soutient la croissance, mais il induit aussi des coûts, et ses retombées ne se répartissent pas forcément de manière uniforme

entre les pays et au sein de chaque pays. Les dirigeants redoutent souvent à juste titre que la poursuite de l'intégration commerciale de leur économie avec celles d'autres pays bénéficie à certaines branches d'activité et en pénalise d'autres, qu'elle ait des effets négatifs sur les bénéfiques et les perspectives d'emploi dans certains secteurs et sur certains niveaux de qualification, et qu'elle réduise les recettes budgétaires.

Le présent chapitre examine les avantages et les difficultés que la mise en œuvre de la ZLECAF pourrait représenter pour les pays africains. Il se concentre sur trois questions :

- Comment le commerce intrarégional en Afrique a-t-il évolué et en quoi diffère-t-il du commerce international de l'Afrique ? Que semble montrer l'expérience des communautés économiques sous-régionales africaines concernant le potentiel d'intégration plus poussée du continent ?
- Quel pourrait être l'effet de la ZLECAF sur le commerce intrarégional et quelles politiques faudrait-il pour favoriser le renforcement de l'intégration commerciale régionale ?
- De quelle manière la ZLECAF influera-t-elle sur le bien-être, la répartition des revenus et les recettes budgétaires des pays africains ?

L'analyse montre que :

- Le commerce intrarégional en Afrique s'est développé rapidement, avec un petit nombre de pôles commerciaux régionaux dominant des flux d'échanges relativement diversifiés. Les importations intrarégionales rapportées au total des importations ont presque triplé au cours des deux dernières décennies et atteint 12–14 %, soit environ 100 milliards de dollars : la création de plusieurs communautés économiques sous-régionales

Ce chapitre a été préparé par une équipe dirigée par Geremia Palomba, coordonnée par Reda Cherif et Yunhui Zhao, et composée par Russell Green, Salifou Issoufou, Thomas McGregor, Adrian Peralta-Alva, Amadou Sy, Bruno Versailles et Jason Weiss. L'Équipe a en outre bénéficié du concours d'Hilary Devine et de Miguel Pereira Mendes en matière de recherche.

¹En avril 2019, les 22 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur de la ZLECAF avaient été finalisées. La ZLECAF prévoit un accord sur les réductions tarifaires spécifiques, les procédures de libéralisation du commerce des services et les règles d'origine courant 2019. Les négociations se poursuivent. En outre, un deuxième cycle de négociations pourrait démarrer en 2020, au sujet des droits de propriété intellectuelle et de la politique de la concurrence (voir l'annexe en ligne 3.1).

a stimulé le commerce dans la région. En 2017, les trois quarts des échanges intrarégionaux ont eu lieu dans le cadre des principales communautés sous-régionales. Le processus a fait émerger de grands pôles régionaux comme l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, le Kenya et le Sénégal (voir FMI, 2015). Contrairement aux exportations vers le reste du monde, les flux commerciaux intrarégionaux sont assez diversifiés, concernent des biens à plus forte valeur ajoutée et comprennent une part non négligeable de produits manufacturés (automobiles et vêtements par exemple).

- Malgré cette expansion, il est encore possible d'approfondir notablement l'intégration commerciale régionale. Nonobstant leurs niveaux de revenus et leur poids économique plus faibles et le fait que les distances y sont généralement plus importantes que dans d'autres régions, ces pays présentent certaines particularités qui semblent limiter leur potentiel commercial par rapport aux pays d'autres régions. Quelques-unes sont d'ordre structurel et nécessiteraient un engagement à long terme en faveur du changement. D'autres sont liées aux politiques conduites (droits de douane, réglementations commerciales, exigences réglementaires, par exemple) et leur suppression permettrait de stimuler l'intégration régionale. Les possibilités de développer le commerce intrarégional sont particulièrement importantes pour certains produits de base liés à l'agriculture (produits alimentaires, par exemple) et aux industries manufacturières, ainsi que dans certaines communautés économiques sous-régionales africaines où le volume des échanges est nettement moindre que dans d'autres communautés.
- Actuellement, l'intégration commerciale intrarégionale est limitée par les droits de douane, mais plus encore par des goulets d'étranglement non tarifaires. En effet, l'expérience des communautés économiques sous-régionales montre qu'il ne suffit pas de réduire les droits de douane pour accélérer l'intégration régionale. Il faut s'attaquer à d'autres obstacles majeurs comme la logistique du commerce et, dans une moindre mesure, l'infrastructure, en particulier dans les pays enclavés et à faible revenu.
- La suppression des obstacles au commerce en vue de favoriser les échanges intrarégionaux peut avoir des effets différents selon les pays. Les pertes de

recettes budgétaires consécutives à la baisse des droits de douane seront probablement faibles, en moyenne, mais pourraient être importantes dans un petit nombre de pays qui continuent d'appliquer des droits à l'exportation élevés. Qui plus est, l'approfondissement de l'intégration économique peut avoir des effets néfastes sur la répartition des revenus, notamment quand l'économie est plus diversifiée et la main-d'œuvre qualifiée relativement nombreuse. Ces effets sont néanmoins d'une faible ampleur, car la taille importante du secteur informel dans l'économie, tout en accentuant les inégalités globales, isole certains segments de la population des effets à court terme des flux commerciaux. De surcroît, ils tendent à s'estomper avec le temps. Enfin, les petits pays, les économies plus diversifiées et les pôles commerciaux régionaux établis, déjà exposés à la concurrence internationale, sont susceptibles d'être plus avantagés par l'approfondissement de l'intégration régionale que les pays où l'agriculture et les ressources naturelles jouent un rôle prépondérant.

Ce chapitre montre pour l'essentiel que la ZLECAF pourrait considérablement stimuler les échanges commerciaux intrarégionaux en Afrique, à condition d'actionner à la fois les leviers tarifaires et non tarifaires. Il faudrait une baisse globale des droits de douane pour obtenir des effets notables sur les flux commerciaux dans la région. À terme, l'élimination des droits sur 90 % des flux existants — qui constitue l'objectif le plus ambitieux visé par la ZLECAF — entraînerait une augmentation d'environ 16 % du commerce régional (16 milliards de dollars). Ces réductions devraient être complétées par des politiques ciblant les obstacles non tarifaires. Dans ce domaine, des progrès même modestes sont susceptibles de produire des effets appréciables. Améliorer la logistique du commerce — les services douaniers par exemple — et remédier à la médiocrité de l'infrastructure pourraient être jusqu'à quatre fois plus efficace qu'une baisse des droits de douane pour stimuler les échanges. En outre, la réduction des obstacles non tarifaires accentuerait l'effet stimulant des baisses de droits de douane sur le commerce, surtout dans les pays enclavés et à faible revenu. Il serait donc souhaitable que l'effort d'approfondissement de l'intégration commerciale en Afrique consiste au premier chef à lever une partie des obstacles non tarifaires, en particulier la médiocrité de la logistique commerciale et des infrastructures.

Afin que l'intégration commerciale régionale bénéficie effectivement à tous, des politiques devraient être mises en place pour réduire les coûts d'ajustement qu'elle peut générer. Les pays dont l'économie est moins diversifiée ou essentiellement agricole devraient associer leur politique commerciale à des réformes structurelles pour améliorer la productivité agricole ou renforcer leurs avantages comparatifs. Certains pays devront prendre des mesures pour recouvrer les recettes fiscales et atténuer les pertes de recettes attendues en raison des réductions tarifaires (FMI, 2018b). Il faut aussi atténuer les effets négatifs temporaires de la libéralisation des échanges sur la répartition des revenus, en particulier dans les pays où l'économie est plus diversifiée, en lançant des programmes sociaux ciblés (soutien des revenus, par exemple) et des programmes de formation pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre d'une entreprise et d'un secteur à l'autre et pour promouvoir l'emploi (FMI, 2017a).

PRINCIPALES TENDANCES DE L'INTÉGRATION COMMERCIALE RÉGIONALE EN AFRIQUE

Ouverture plus large et potentiel d'approfondissement de l'intégration commerciale régionale

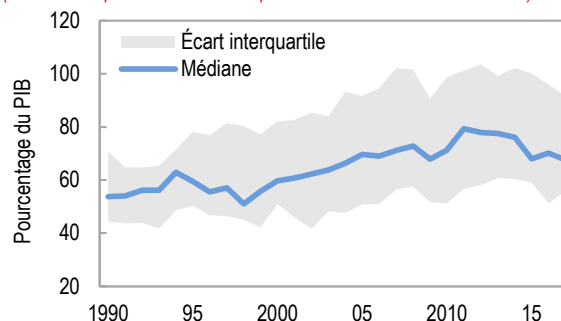
Au cours des deux dernières décennies, les flux d'échanges intrarégionaux se sont développés à un rythme élevé, parallèlement à l'intégration rapide de l'Afrique dans le système commercial international (annexe en ligne 3.2).

- Le commerce africain a connu un essor rapide durant les dernières décennies. Entre 1990 et 2017, l'ouverture commerciale de la région (importations et exportations de biens et de services) est passée d'environ 53 % à 67 % du PIB, après avoir culminé aux alentours de 2011, dans un contexte de flambée des prix des produits de base. Cet essor reflétait à la fois une augmentation des volumes et une évolution favorable des prix, qui ont un peu remodelé le paysage des partenariats commerciaux de l'Afrique : de nouveaux partenariats ont été établis avec des pays émergents comme la Chine et le commerce des services s'est également développé.

Le total des importations (exportations) de services a plus que triplé, passant de 27 (20) milliards de dollars en 1990 à environ 90 (89) milliards de dollars en 2017 (graphique 3.1).

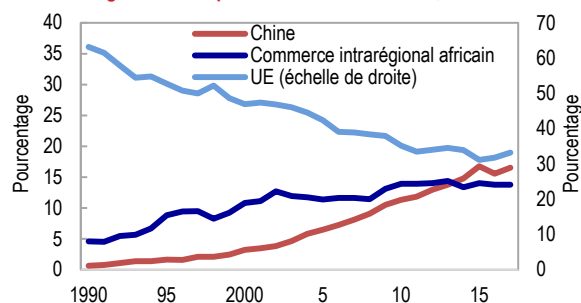
- Le commerce intrarégional s'est beaucoup développé en parallèle. Il représentait environ 12 % du total des importations africaines en 2017, contre approximativement 5 % en 1990. Mais ces statistiques sous-estiment les flux intrarégionaux effectifs, car elles ne reflètent pas le commerce transfrontalier informel, pourtant très développé². Néanmoins, seuls les échanges commerciaux avec la Chine, en croissance rapide depuis une dizaine d'années, et ceux avec l'Union européenne dépassaient, en proportion, le commerce avec les pays africains en 2017 (graphique 3.2).

Graphique 3.1. Afrique : ouverture commerciale, 1990–2017
(Total des importations et des exportations de biens et de services)



Source : banque mondiale, base de données des indicateurs du développement dans le monde.

Graphique 3.2. Parts des échanges intra-africains et des échanges avec les partenaires commerciaux, 1990–2017

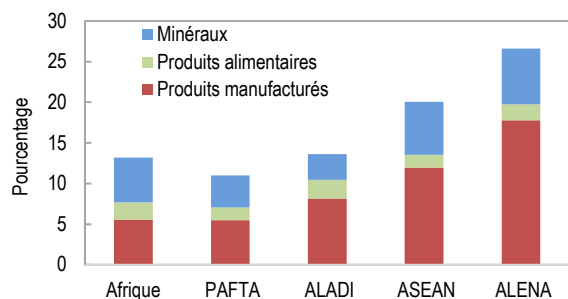


Sources : Nations Unies, base de données COMTRADE ; calculs des services du FMI.

Note : la part du commerce est définie comme la moyenne de deux ratios : 1) part du total des exportations africaines et 2) part du total des importations africaines. UE = Union européenne.

²D'après les données d'enquête, le commerce informel transfrontalier est important en Afrique. Plus tôt dans la décennie, les exportations informelles de l'Ouganda vers d'autres pays d'Afrique orientale représentaient pas moins d'un tiers du commerce formel régional. Dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le commerce informel de certains produits alimentaires atteignait 30 % à 40 % du commerce officiel au début des années 2000 (BAfD, 2012).

Graphique 3.3. Commerce intrarégional dans un échantillon de régions, 2007-17
(Part moyenne du total des importations provenant de la région)



Sources : Nations Unies, base de données COMTRADE ; calculs des services du FMI.

Note : ALADI = Association latino-américaine d'intégration ; ALENA = Accord de libre-échange nord-américain ; ASEAN = Association des nations de l'Asie du Sud-Est ; PAFTA = Zone panarabe de libre-échange.

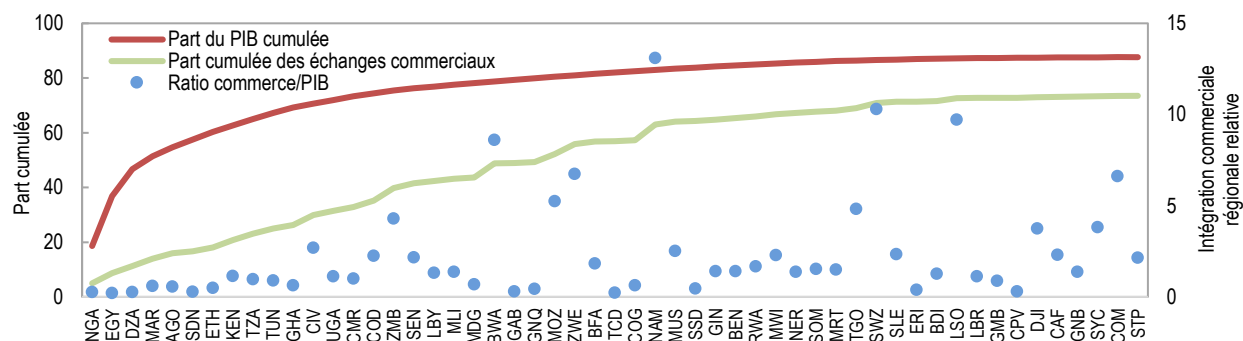
- En moyenne, l'importance des échanges intrarégionaux en Afrique est assez comparable à ce que l'on observe dans d'autres régions émergentes et en développement, mais très inférieure au commerce intrarégional dans les régions plus avancées. En pourcentage du total des importations provenant de la région, le commerce intrarégional africain est comparable voire plus important que le commerce régional au sein de la Zone panarabe de libre-échange ou de l'Association latino-américaine d'intégration, par exemple. Il est en revanche bien moins développé qu'au sein de l'Association de l'Asie du Sud-Est et de l'Accord de libre-échange nord-américain³ (graphique 3.3).

Toutefois, l'intégration commerciale poussée qui caractérise la région masque une forte hétérogénéité d'un pays et d'une sous-région à l'autre. L'expansion du commerce régional a fait émerger des pôles commerciaux, notamment (compte tenu de leur part dans le total des importations régionales) l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, le Kenya et le Sénégal. Environ 35 % des importations intrarégionales proviennent de la seule Afrique du Sud (et environ 40 % des importations manufacturières intrarégionales). Les petites économies du continent, surtout au sein de la SACU, sont aussi très bien intégrées (graphique 3.4). *A contrario*, certains des plus grands pays africains sont encore très mal insérés dans le commerce régional. L'Algérie, l'Égypte et le Nigéria, qui, ensemble, représentent environ la moitié du PIB régional, contribuent relativement peu au commerce régional (à peu près 11 %).

En Afrique, le commerce intrarégional diffère du commerce avec le reste du monde et offre la possibilité d'exporter des produits plus sophistiqués

L'une des principales caractéristiques des exportations intrarégionales en Afrique est qu'elles sont plus diversifiées et à plus haute teneur en technologie que les exportations africaines destinées au reste du monde, lesquelles concernent toujours essentiellement les minéraux (pétrole brut et cuivre, par exemple), qui représentaient en moyenne environ 75 % du total des exportations entre 2007 et 2017, contre 16 % pour les

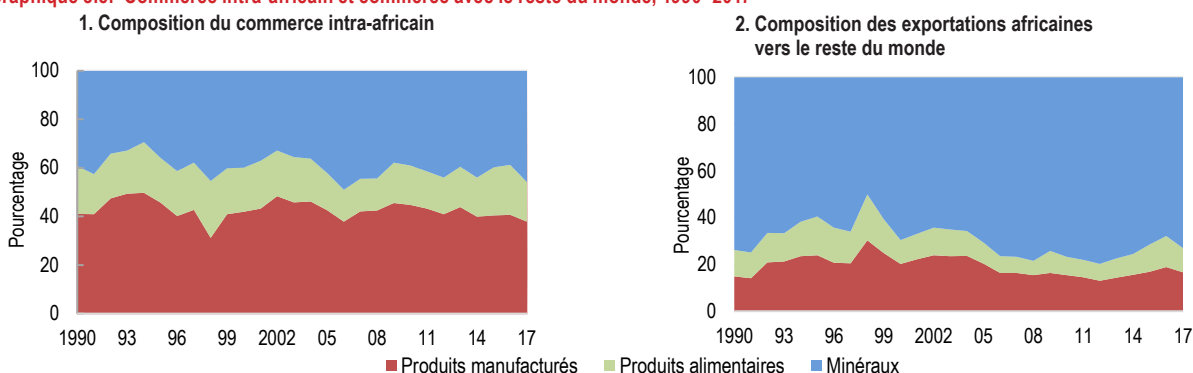
Graphique 3.4. Intégration commerciale, 2015



Sources : Nations Unies, base de données COMTRADE ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : Pays classés par ordre décroissant de PIB, hors Afrique du Sud (sous forme de résidu). La part de chaque pays dans le commerce est la moyenne des exportations et des importations rapportée au total du commerce régional africain. L'intégration commerciale régionale relative est définie comme le ratio part du commerce régional/part du PIB régional. Voir à la page vi la liste des abréviations des pays.

³Il convient de noter que les réexportations, substantielles dans certaines sous-régions (l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) par exemple), peuvent contribuer à une hausse des indicateurs d'intégration commerciale intrarégionale et fausser les comparaisons. Néanmoins, faute de données, il n'est pas possible de déterminer le rôle des réexportations dans les tendances d'importation.

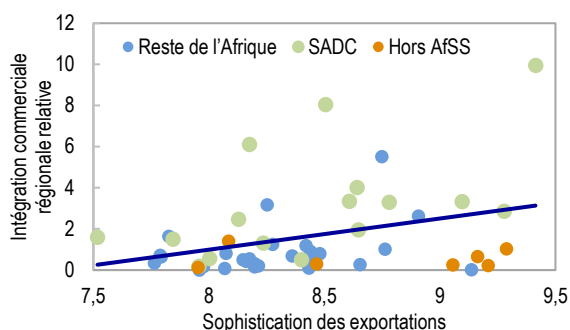
Graphique 3.5. Commerce intra-africain et commerce avec le reste du monde, 1990–2017

Sources : Nations Unies, base de données COMTRADE ; calculs des services du FMI.

produits manufacturés. En revanche, les exportations intrarégionales comprennent des produits à plus forte valeur ajoutée : pendant cette période, les produits manufacturés représentaient en moyenne quelque 40 % du commerce intrarégional (camions, automobiles, etc.), les minéraux, 44 % (cuivre et autres) et les produits agricoles (dont le maïs), 16 % (graphique 3.5).

Dans ce contexte, les pays dont l'économie est plus diversifiée tendent à commercer relativement plus avec les pays de la région. Même dans les communautés économiques régionales (CER) africaines, la sophistication structurelle des exportations va de pair avec une augmentation des exportations intrarégionales (graphique 3.6).

Toutefois, les échanges commerciaux en Afrique concernent toujours en priorité des produits moins transformés et à moindre teneur technologique que le

Graphique 3.6. Intégration commerciale régionale et sophistication des exportations, 2015

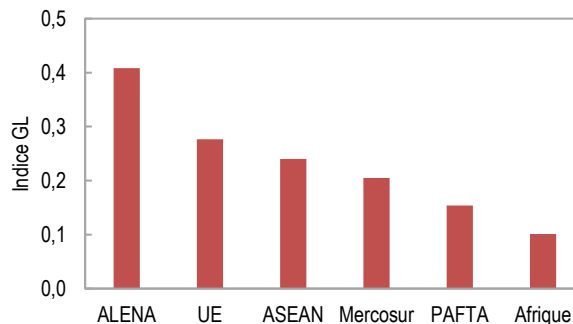
Sources : Nations Unies, base de données COMTRADE ; Cherif, Hasanov et Wang (2018) ; calculs des services du FMI.

Note : L'indice de sophistication des exportations est établi sur la base de l'étude de Hausmann, Hwang et Rodrik (2006). L'intégration commerciale régionale relative est définie comme le ratio part du commerce régional/part du PIB régional. AfSS = Afrique subsaharienne. SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

commerce dans d'autres régions du monde, et la création de chaînes de valeur y semble limitée. Par rapport à celui d'autres régions, le commerce intrarégional africain est plus axé sur les minéraux et moins sur les produits manufacturés (graphique 3.3). En outre, les échanges intra-industriels sont plus faibles que dans d'autres régions, attestant d'une moins bonne insertion dans les chaînes de valeur régionales (graphique 3.7).

Communautés économiques sous-régionales : incidence des coûts du commerce liés aux droits de douane et aux mesures non tarifaires

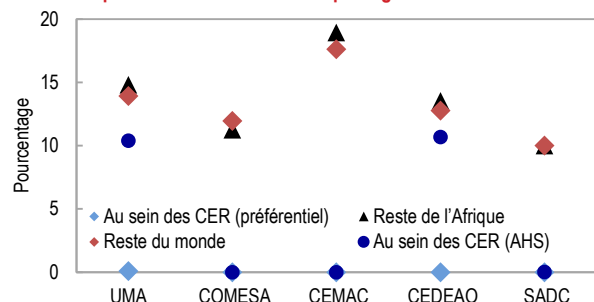
L'expérience des CER africaines apporte un éclairage sur les facteurs susceptibles d'influencer les échanges intrarégionaux sur le continent. Le développement des flux commerciaux régionaux observé en Afrique depuis quelques décennies est allé de pair avec la création et l'extension de plusieurs CER, dont certaines

Graphique 3.7. Indices Grubel-Lloyd (commerce intrabranche) régionaux, 2015

Source : calculs des services du FMI.

Note : L'indice (compris entre 0 et 1) mesure la propension de deux pays à exporter et importer dans la même branche (code à 4 chiffres). Plus l'indice est élevé, plus les échanges commerciaux intrabranche sont importants (annexe 3.2 en ligne). ALENA = Accord de libre-échange nord-américain ; ASEAN = Association des nations de l'Asie du Sud-Est ; PAFTA = Zone panarabe de libre-échange ; UE = Union européenne.

Graphique 3.8. Afrique : moyenne des droits de douane par communauté économique régionale



Sources : Nations Unies, base de données COMTRADE ; estimations des services du FMI.

Note : Un taux de droit préférentiel proche de zéro dans une communauté économique régionale (CER) ne signifie pas nécessairement qu'aucun droit n'est applicable, car, dans certaines CER, tous les membres ne sont pas parties à l'accord de libre-échange. AHS = droit effectivement appliqué. « Reste de l'Afrique » et « Reste du monde » renvoient à AHS. CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; CER = communauté économique régionale ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe ; UMA = Union du Maghreb arabe.

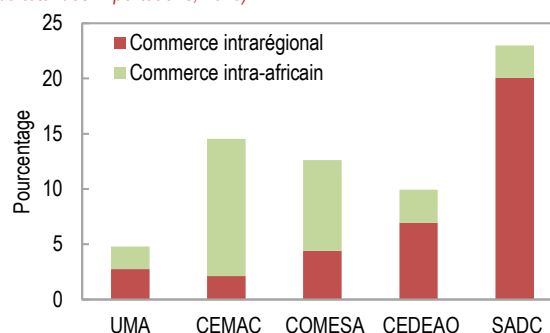
appliquent des droits préférentiels presque nuls aux échanges entre leurs pays membres (graphique 3.8). À l'heure actuelle, la quasi-totalité des pays africains sont membres de communautés de ce type, et 75 % des échanges commerciaux intrarégionaux se répartissent entre 5 CER en 2017, la SADC représentant à elle seule la moitié de ces échanges⁴.

Toutefois, la baisse des droits de douane sur les échanges commerciaux au sein des CER africaines a eu des effets inégaux sur les flux commerciaux dans les sous-régions concernées, laissant entrevoir la présence d'obstacles non tarifaires importants. Dans la SADC, par exemple, les flux ont atteint des sommets après la réduction des droits de douane, et la part du commerce intra-communautaire a notablement augmenté. Dans d'autres CER, en revanche, la baisse des droits de douane ne s'est pas traduite par un gonflement des flux commerciaux sous-régionaux (par exemple dans la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, CEMAC). Il semble donc que des facteurs non tarifaires freinent le commerce, y compris le niveau élevé des coûts du commerce non liés aux droits de douane et la faible diversification des exportations. De fait, dans les pays membres des CER en question, les coûts non tarifaires qui pèsent sur le commerce sont parmi les plus élevés de la région (graphique 3.9) et les exportations sont relativement peu diversifiées (annexe en ligne 3.2).

⁴L'analyse se concentre sur cinq grandes CER qui couvrent l'essentiel du continent africain et ne se chevauchent que très peu. Il s'agit d'un sous-échantillon de nombreuses CER africaines (zones de libre-échange, unions douanières, unions monétaires, etc.) imbriquées les unes dans les autres (annexe en ligne 3.2).

Graphique 3.9. Afrique : Intégration au sein des communautés économiques régionales

(Importations intrarégionales des CER en pourcentage du total des importations, 2015)



Sources : Banque mondiale ; Nations Unies, base de données COMTRADE ; calculs des services du FMI.

Note : Le commerce intra-africain exclut les échanges entre pays membres de la même communauté économique régionale (CER). CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe ; UMA = Union du Maghreb arabe.

De surcroît, les échanges entre pays membres de CER différentes restent limités (annexe en ligne 3.2), sans doute en raison des taux de droits encore assez élevés auxquels ils sont soumis et qui avoisinent en moyenne 12 % à 15 % (graphique 3.8). Le faible niveau des échanges commerciaux entre certains pays est peut-être également lié à un problème de longue date : de nombreux pays sont parties à plusieurs CER et accords appliquant des règles commerciales différentes (règles d'origine, par exemple), ce qui augmente le coût des transactions commerciales sur le continent. Remédier à ces problèmes constitue à la fois un objectif et un défi pour la ZLECAF.

COMMENT LA ZLECAF PEUT-ELLE SOUTENIR L'INTÉGRATION COMMERCIALE RÉGIONALE EN AFRIQUE ?

Le développement des flux commerciaux internationaux et régionaux a joué un rôle non négligeable dans l'accélération de la croissance en Afrique ces dernières années (FMI, 2015 ; FMI, 2018c). La ZLECAF de 2018 constitue un nouveau tournant sur la voie d'une intégration régionale approfondie et d'une croissance plus rapide et plus durable. Néanmoins, les divers résultats obtenus dans les CER africaines

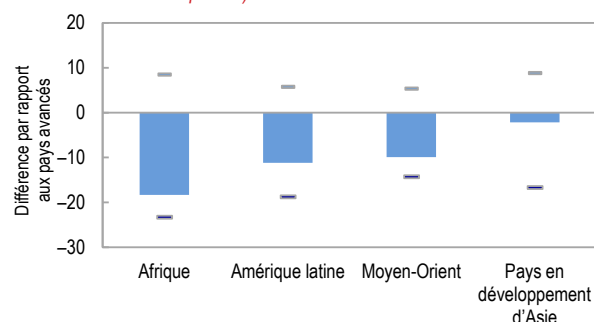
semblent indiquer que l'intégration régionale est un processus complexe mettant en jeu plusieurs facteurs non tarifaires. Cette section s'intéresse au potentiel de stimulation des échanges commerciaux régionaux que recèle la ZLECAF et identifie les leviers sur lesquels les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour renforcer l'intégration commerciale en Afrique.

Potentiel d'approfondissement de l'intégration commerciale régionale

Dans le contexte de l'évaluation de la ZLECAF, il est essentiel de déterminer dans quelle mesure elle peut stimuler davantage le commerce intrarégional. L'un des piliers de la théorie du commerce est que les flux commerciaux augmentent avec la taille des pays, leur degré de développement et leur proximité géographique et culturelle. Cette section évalue le degré d'intégration régionale en Afrique en mesurant l'incidence de ces caractéristiques sur les flux d'échanges. Ce faisant, elle s'inspire des travaux empiriques sur le sujet et estime des équations de gravité couvrant 148 pays entre 2000 et 2015, à l'aide de données sur le commerce des marchandises ventilées par secteur d'activité.

D'après les estimations, les pays africains commerceraient moins que les pays d'autres régions (graphique 3.10). Autrement dit, outre leur taille et leur degré de développement, les économies africaines présentent des particularités en raison desquelles le niveau de l'activité commerciale est plus faible que dans d'autres régions. Ces particularités sont entre autres des facteurs structurels propres aux économies africaines et des facteurs liés aux politiques conduites (droits de douane, médiocrité de la logistique et des infrastructures, offre de crédit limitée, etc.) (annexe en ligne 3.3). Il semble également ressortir de l'analyse empirique que certaines sous-régions et certains secteurs peuvent encore considérablement approfondir l'intégration commerciale. Plusieurs CER comme la CEMAC, l'Union du Maghreb arabe (UMA), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) couvrent une majorité de pays africains tout en comptabilisant moins d'échanges commerciaux que les CER les plus performantes du continent ; il serait donc possible, semble-t-il, d'approfondir l'intégration commerciale dans ces sous-régions (graphique 3.11). Selon des estimations empiriques, le commerce intrarégional des marchandises, telles que les produits

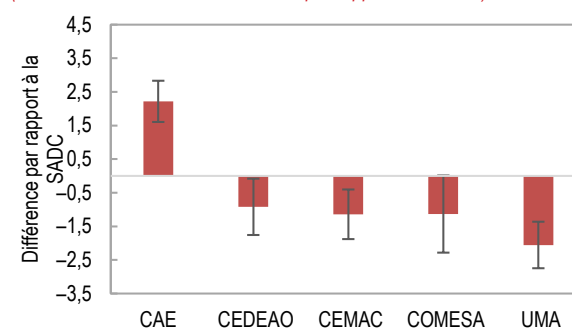
Graphique 3.10. Rôle des caractéristiques nationales dans le commerce régional
(Effets fixes par pays constatés avec le modèle de gravité : médiane et écart interquartile)



Source : estimations des services du FMI.

Note : La contribution des caractéristiques nationales est mesurée, pour chaque région, à l'aide de l'ensemble des effets fixes (par secteur importateur et par secteur exportateur) issus d'une régression de gravité (annexe en ligne 3.3). Les lignes au-dessus et au-dessous correspondent aux premier (25 %) et troisième (75 %) quartiles des effets fixes.

Graphique 3.11. Déficits d'échanges commerciaux dans les communautés économiques sous-régionales africaines
(Différence d'élasticité du commerce par rapport à la SADC)

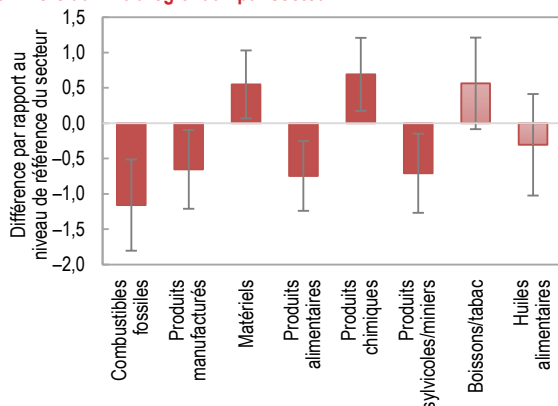


Source : estimations des services du FMI.

Note : Les moustaches correspondent à un intervalle de confiance de 95 %. Pour plus de détails sur la régression de gravité, voir l'annexe en ligne 3.3. CAE = Communauté d'Afrique de l'Est ; CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ; CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe ; UMA = Union du Maghreb arabe.

alimentaires, les produits sylvicoles et autres produits primaires ainsi que les produits manufacturés, est moins important que ne le prévoit le modèle de gravité ; les échanges dans ces secteurs pourraient donc être davantage développés (graphique 3.12).

Malgré l'effet positif sur le commerce des CER et des droits de douane préférentiels quasi nuls qu'elles appliquent, des déficits d'échanges commerciaux sont observés. Ils reflètent peut-être les goulets d'étranglement non tarifaires qui subsistent dans ces communautés, ainsi que d'autres obstacles comme la disparité des régimes commerciaux, qui entrave les échanges entre communautés.

Graphique 3.12. Afrique : déficits d'échanges commerciaux intrarégionaux par secteur

Source : estimations des services du FMI.

Note : Les secteurs sont classés par ordre décroissant de part dans le commerce intra-africain. Les bâtons représentent le déficit, dans chaque secteur, par rapport au commerce intra-africain donné par le modèle de gravité (annexe en ligne 3.3). Les moustaches correspondent à l'intervalle de confiance de 95 %. Rouge clair = coefficient non significatif.

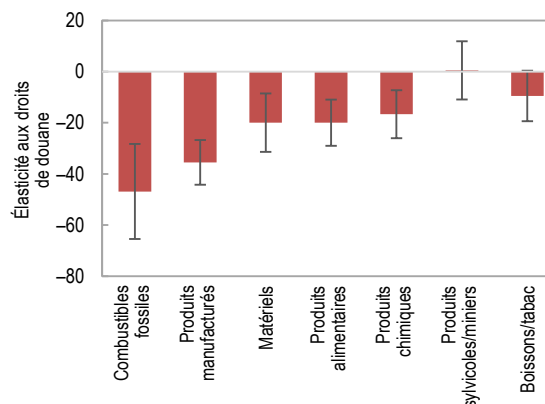
Avantages liés à la ZLECAf et mesures envisageables pour stimuler notablement l'intégration commerciale régionale

Comprendre les facteurs à l'origine des déficits importants d'échanges commerciaux intrarégionaux et identifier les politiques pouvant contribuer à stimuler ces échanges sera essentiel pour la réussite de la ZLECAf.

La forme la plus visible et mesurable des obstacles au commerce — et l'un des aspects centraux de la ZLECAf — réside dans le niveau des droits de douane. Représentent-ils un frein important au commerce intrarégional en Afrique ? L'analyse empirique fondée sur un modèle de gravité appliqué aux pays africains montre que les baisses des droits de douane peuvent doper le commerce intrarégional, en particulier des produits minéraux, des produits manufacturés et dans les secteurs liés à l'agriculture (graphique 3.13). Bien que l'élasticité estimée des flux commerciaux aux droits de douane en Afrique soit relativement limitée, l'effet global d'une baisse très étendue des droits de douane, telle qu'elle est envisagée dans le cadre de la ZLECAf, pourrait être appréciable. La suppression des droits de douane sur 90 % des flux d'échanges intrarégionaux actuellement frappés majorerait d'environ 16 milliards de dollars (soit de près de 16 %) la valeur du commerce intrarégional par rapport aux niveaux moyens

Graphique 3.13. Élasticité du commerce intrarégional aux droits de douane, par secteur

(Importations intrarégionales des CER rapportées au total des importations, 2015)



Sources : Système d'analyse et d'information commerciales (TRAINS) de la CNUCED ; estimations des services du FMI.

Note : Les secteurs sont classés par ordre décroissant de part dans le commerce intra-africain. Les bâtons représentent la sensibilité du commerce aux droits de douane selon le modèle de gravité (annexe en ligne 3.3). Les moustaches correspondent à un intervalle de confiance de 95 %.

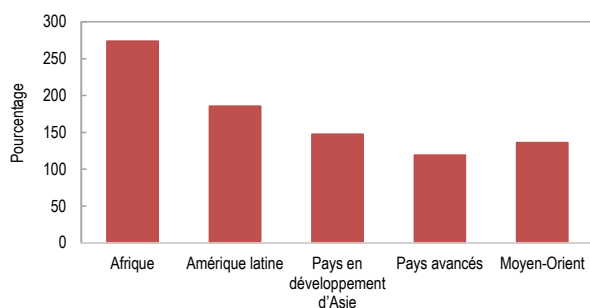
mesurés récemment (annexe en ligne 3.3). Des baisses moins importantes auraient bien entendu des effets globaux plus modestes⁵.

Outre les droits de douane, la distance paraît être, en Afrique, un obstacle au commerce intrarégional plus gênant que dans d'autres régions du monde (annexe en ligne 3.3). C'est le signe que certains facteurs non tarifaires alourdissent singulièrement le coût du commerce des marchandises pour les pays africains et contribuent sans doute aux déficits commerciaux régionaux. L'un des facteurs essentiels est la médiocrité des services facilitant les échanges, comme la logistique et les infrastructures de transport, les procédures à la frontière et les pratiques douanières. Les barrières non tarifaires courantes telles que les contingents, les licences et les règles d'origine complexes ou dissemblables ainsi que les obstacles sanitaires, phytosanitaires et techniques jouent également un rôle critique, de même que l'absence d'environnement économique et réglementaire approprié. À cet égard, les pays africains font partie des pays où les coûts non tarifaires du commerce sont les plus élevés au monde (graphique 3.14).

Quels sont les obstacles non tarifaires qui contribuent à expliquer les déficits commerciaux intrarégionaux

⁵Il est prévu que les pays membres de la ZLECAf suppriment les droits de douane sur 90 % des produits, avec possibilité d'appliquer la réduction soit aux lignes tarifaires, soit aux valeurs à l'importation. L'impact potentiel de ces deux options sur la libéralisation des échanges est relativement différent. Cibler les lignes tarifaires pourrait se solder par des réductions tarifaires ne représentant pas plus de 15 % de la valeur des importations (CEA, 2018).

Graphique 3.14. Coût des mesures non tarifaires, 2015 (Équivalent tarifaire)



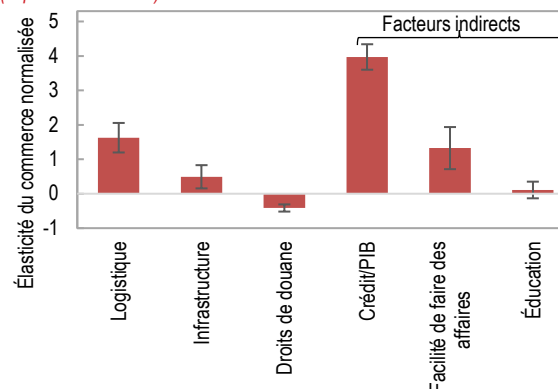
Source : Banque mondiale, base de données sur les coûts du commerce ; Nations Unies, base de données CESAP.

en Afrique ? Pour éclaircir ce point, le modèle de gravité est augmenté et inclut des déterminants tels que la qualité de l'infrastructure et la logistique. Comme les autres travaux publiés sur ce sujet, notre modèle augmenté prend également en compte des facteurs qui influent indirectement sur les échanges commerciaux : offre de crédit au secteur privé, indicateurs relatifs au climat économique et à l'éducation, etc.⁶. Il apparaît que ces facteurs jouent un rôle important et pénalisent plus le commerce intrarégional en Afrique que les droits de douane. Toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration de la logistique, de l'infrastructure et de l'accès au crédit ainsi qu'un environnement économique plus propice aux affaires vont de pair avec des flux commerciaux intrarégionaux plus soutenus (graphique 3.15). S'agissant de la logistique, les services liés aux douanes, y compris les procédures de dédouanement et, dans une certaine mesure, les activités de secteurs généralement réglementés comme les services de courrage, sont particulièrement importants (annexe en ligne 3.3).

Bien que les facteurs non tarifaires soient des obstacles majeurs au commerce intrarégional, les décideurs doivent surtout déterminer quels facteurs comptent le plus. Pour examiner cette question, ce chapitre s'appuie sur une analyse en composantes principales et sur des techniques d'apprentissage automatique pour saisir la nature complexe des différents facteurs facilitant les échanges et les interactions non linéaires entre ces facteurs et les flux commerciaux, dont les modèles de gravité habituels font abstraction la plupart du temps.

⁶Globalement, les facteurs non tarifaires compliquent les échanges ou en majorent le coût. Il s'agit des obstacles non tarifaires habituels (contingents, subventions, licences, application restrictive de mesures non tarifaires comme les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires), de la logistique et de l'infrastructure de transport, et d'autres facteurs susceptibles de freiner indirectement les échanges (crédit, capital humain, climat des affaires, etc.).

Graphique 3.15. Élasticité du commerce intrarégional (Équivalent tarifaire)



Sources : Système d'analyse et d'information commerciales (TRAINS) de la CNUCED ; estimations des services du FMI.

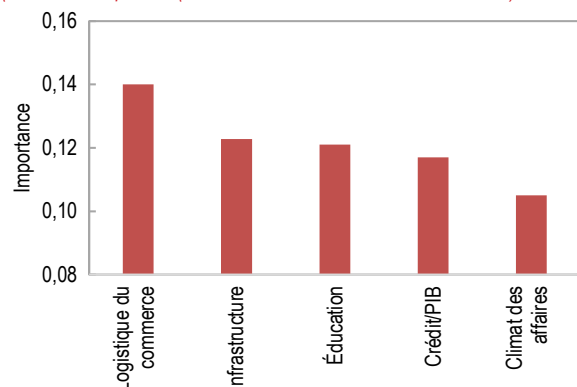
Note : Les bâtons représentent les coefficients normalisés par l'écart-type de chaque variable. Les moustaches correspondent à un intervalle de confiance de 95 %. L'élasticité aux droits de douane se rapporte au modèle non augmenté.

Les résultats fondés sur les tendances du commerce mondial confirment que la logistique commerciale est le facteur non tarifaire le plus important pour prédire le commerce international, devant l'infrastructure et d'autres facteurs comme le crédit, l'éducation et le climat des affaires (graphique 3.16 ; voir aussi l'annexe en ligne 3.4).

S'agissant plus particulièrement du commerce intrarégional et de l'Afrique, le modèle de gravité confirme ce qui suit (graphique 3.17) :

- La logistique du commerce constitue l'obstacle direct le plus gênant. En rapprochant la qualité de la logistique de la moyenne mondiale (soit une hausse d'environ 19 %), on diminuerait le coût des mouvements de biens transfrontaliers et l'on développerait les échanges commerciaux intrarégionaux de plus de 12 %. L'amélioration des douanes, y compris des procédures de dédouanement et, dans une certaine mesure, de la qualité des services d'exploitation et de courrage, est particulièrement importante pour les flux commerciaux intrarégionaux en Afrique (annexe en ligne 3.3).
- L'infrastructure est un autre obstacle non tarifaire majeur, même si son impact est moins fort. D'après les estimations du modèle de gravité

Graphique 3.16. Importance des obstacles non tarifaires
(Classement optimisé (méthode de la forêt d'arbres décisionnels))

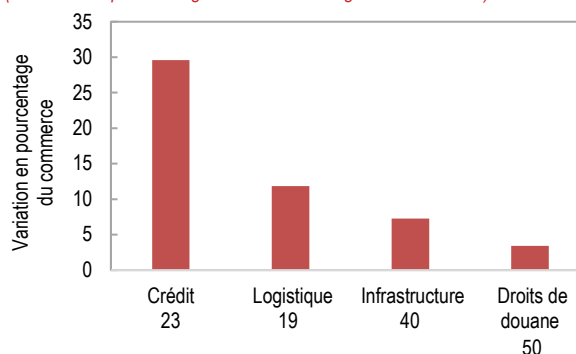


Sources : Banque mondiale, base de données de l'indice de performance logistique ; Forum économique mondial ; calculs des services du FMI.

pour l'Afrique, si la qualité de l'infrastructure atteignait le niveau moyen mondial (et progressait donc d'environ 40 %), les flux commerciaux intrarégionaux augmenteraient de 7 %. Les efforts déployés récemment par de nombreux pays africains pour combler le déficit d'infrastructure peuvent d'ailleurs les aider à tirer avantage de la ZLECAF.

- L'accès du secteur privé au crédit, le climat des affaires et le capital humain contribuent aussi de manière importante à soutenir le commerce intrarégional. Parvenir à un niveau d'approfondissement des circuits financiers comparable au niveau mondial global favoriserait considérablement le développement des échanges. Pour soutenir le commerce, l'intégration financière devrait viser en priorité à étoffer l'infrastructure financière régionale, ce qui signifie notamment : développer et harmoniser les systèmes de paiement régionaux pour faciliter encore plus les paiements transfrontaliers ; créer des accords de crédits croisés entre banques centrales et un centre de compensation multidevises dans la région pour réduire les risques qu'induisent les transactions commerciales dans plusieurs monnaies différentes ; enfin, continuer de coordonner le contrôle des banques panafricaines susceptibles de faciliter le commerce intrarégional (annexe en ligne 3.9). Cette expansion devrait aller de pair avec des cadres prudentiels permettant de gérer les risques

Graphique 3.17. Potentiel d'augmentation du commerce intrarégional en Afrique
(Variation en pourcentage des flux d'échanges commerciaux)



Source : estimations des services du FMI.

Note : Les valeurs en abscisse correspondent à la variation en pourcentage de l'indicateur nécessaire pour atteindre la moyenne mondiale.

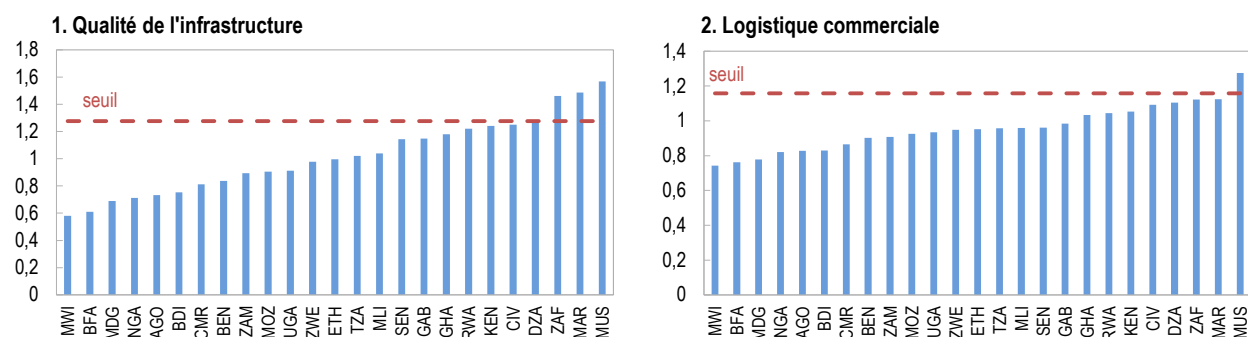
correspondants. Il serait également souhaitable de poursuivre les efforts pour améliorer le climat des affaires et le capital humain. Il faut pour cela des politiques à moyen terme visant à combler les retards du continent en matière d'éducation et de compétences et à supprimer les obstacles qui entravent l'activité des entreprises.

Il faut s'attaquer aux obstacles non tarifaires pour tirer parti des baisses de droits de douane

Les facteurs non tarifaires peuvent aussi nuire à l'efficacité des mesures tarifaires. Ainsi, abaisser les droits de douane peut avoir des effets moindres sur les flux commerciaux quand il existe des goulets d'étranglement importants en matière de logistique. Afin d'évaluer dans quelle mesure les obstacles non tarifaires sapent l'efficacité des politiques tarifaires, ce chapitre s'appuie sur une analyse empirique utilisant un modèle à seuil couvrant plus de 120 pays entre 1990 et 2017 (annexe en ligne 3.4).

L'analyse empirique montre que les facteurs non tarifaires comme l'infrastructure et la logistique du commerce nuisent à l'efficacité des mesures tarifaires conçues pour promouvoir le commerce et pourraient diminuer l'impact de la ZLECAF sur le commerce intrarégional⁷. L'abaissement des droits de douane, en particulier, a sans doute moins d'effet sur les flux d'échanges quand la qualité de l'infrastructure est médiocre (inférieure à un certain seuil, par exemple).

⁷Tous les indices sont des mesures synthétiques d'indicateurs existants. Par exemple, l'indice relatif à l'infrastructure couvre huit indicateurs, dont la qualité des routes et des voies ferrées et l'accès à l'électricité.

Graphique 3.18. Déficits relatifs à l'infrastructure et à la logistique commerciale en Afrique

Sources : Banque mondiale, base de données de l'indice de performance logistique ; Forum économique mondial ; calculs des services du FMI.

Note : Les seuils sont estimés à partir d'un modèle de panel avec effets fixes (Hansen, 1999). Les seuils identifient les ruptures structurelles qui partagent l'équation en deux régimes différents sur le plan de l'élasticité du commerce aux droits de douane. Voir à la page vi la liste des abréviations des pays.

Dans les pays dotés d'une infrastructure insuffisante, des progrès dans ce domaine multiplieraient potentiellement par deux l'effet de stimulation des échanges produit par la baisse des droits de douane. Cet effet est particulièrement puissant dans les pays enclavés. Ces résultats sont pertinents pour l'Afrique : la plupart des pays africains sont relativement mal classés en ce qui concerne la qualité de l'infrastructure (graphique 3.18) et un tiers environ sont enclavés, indiquant que la médiocrité de l'infrastructure en Afrique diminue l'efficacité des réductions tarifaires censées stimuler les échanges commerciaux sur le continent. Pour les pays enclavés, la logistique joue aussi un rôle important. Elle influe davantage sur leur capacité à commercer, et les services logistiques de base renforcent considérablement l'impact des baisses tarifaires sur le commerce. Globalement, l'amélioration de l'infrastructure et de la logistique commerciale de base est particulièrement importante pour que les pays enclavés puissent tirer profit des réductions tarifaires.

Dans les pays à faible revenu, plusieurs facteurs non tarifaires agissent sur l'efficacité des réductions tarifaires. La médiocrité de l'infrastructure et l'insuffisance du capital humain contribuent conjointement à amoindrir l'efficacité des réductions tarifaires prévues pour stimuler l'intégration commerciale.

Globalement, les travaux empiriques indiquent que les politiques de suppression des goulets

d'étranglement non tarifaires sont essentielles pour dynamiser le commerce intrarégional en Afrique. L'analyse se fonde jusqu'ici sur des modèles d'équilibre partiel et ne rend pas compte des effets de rétroaction. Les modèles d'équilibre général calculable (EGC) tiennent compte des effets de détournement des échanges et de création d'échanges qu'engendrent les chocs tarifaires et non tarifaires en exploitant les avantages comparatifs des pays et les ajustements de salaires et de prix à l'échelle mondiale⁸. Appliqués au commerce intrarégional en Afrique, les modèles EGC confirment tous que la réduction des coûts non tarifaires a bien plus d'effets sur les flux commerciaux que la suppression des droits de douane. On estime que l'élimination des droits de douane perçus dans le cadre du commerce intrarégional permet d'augmenter les échanges commerciaux dans la région d'environ 15 % à 25 % à moyen terme, tandis qu'une réduction de moitié des obstacles non tarifaires produirait des effets plus de deux fois supérieurs. Les modèles montrent également que les baisses tarifaires ont un effet limité sur le bien-être et que seule la réduction simultanée des obstacles tarifaires et non tarifaires peut avoir des effets bénéfiques notables sur le bien-être et le PIB (annexe en ligne 3.5)⁹.

Bien que le débat concernant la ZLECAF se soit principalement focalisé sur le commerce des biens, la libéralisation du commerce des services, y compris financiers, est tout aussi importante pour le bien-être des pays, même si le manque de données empêche

⁸Bien qu'ils reflètent diverses interactions économiques, ces modèles ne rendent pas compte de l'effet transformateur que le commerce peut exercer sur l'économie d'un pays.

⁹Les études récentes semblent montrer que le gain de bien-être pourrait atteindre 0,5 % à moyen terme si les droits de douane frappant les échanges intrarégionaux étaient supprimés. En combinant suppression des droits de douane et réduction de moitié des obstacles non tarifaires, le gain à moyen terme irait jusqu'à 0,6–3,8 % et le PIB augmenterait d'environ 1 % (annexe en ligne 3.5).

souvent toute analyse approfondie. Dans la majorité des pays africains, le secteur des services est le pan le plus important de l'économie (FMI, 2017b) ; le commerce des services peut donc être décisif pour leur développement. Il peut aussi avoir un effet positif sur le commerce des marchandises en permettant aux pays de mieux exploiter leurs avantages comparatifs (Banque mondiale, 2012). Néanmoins, en Afrique, les barrières au commerce des services demeurent relativement élevées (BAfD, 2019) et les services se rapportent souvent à des activités généralement réglementées. Par conséquent, la poursuite de la libéralisation du commerce des services nécessite de coordonner politiques commerciales et réformes de la réglementation intérieure, un processus qui peut se révéler complexe, car il exige de disposer d'informations détaillées sur la réglementation et les restrictions au commerce en vigueur dans chaque secteur et de capacités techniques considérables, qui font défaut dans bien des pays.

CONSÉQUENCES DE LA ZLECAf POUR LES PAYS AFRICAINS : BIEN-ÊTRE, RÉPARTITION DES REVENUS ET RECETTES BUDGÉTAIRES

Même si l'on peut encore fortement développer le commerce en Afrique, les avantages et les coûts liés à l'expansion des échanges commerciaux peuvent se répartir inégalement au sein des pays et entre eux. Le programme continental d'intégration commerciale portera ses fruits s'il bénéficie à tous et tient compte des coûts d'ajustement qui vont de pair avec l'ouverture aux échanges. Cette section évalue l'effet potentiellement différent qu'aura la ZLECAf dans les différents pays africains ainsi que sur la distribution des revenus dans les pays et sur leurs recettes budgétaires. Elle recense également les politiques complémentaires à mettre en œuvre pour que l'intégration commerciale profite à tous.

Renforcer les effets de la ZLECAf en procédant à des réformes structurelles

Pour les dirigeants, l'une des questions centrales est de savoir si la ZLECAf améliorera le bien-être dans les pays membres. D'après plusieurs études fondées sur des modèles EGC, la capacité des pays africains à tirer avantage de la ZLECAf dépend de la structure de leur économie. Celles qui sont plus diversifiées et

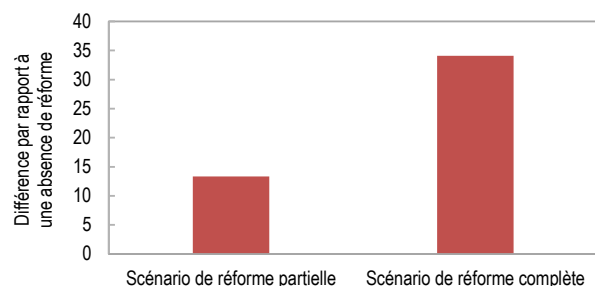
tournées vers la production manufacturière, les pôles commerciaux régionaux existants ainsi que les petites économies sont déjà relativement plus ouverts à la concurrence internationale et susceptibles de mieux tirer parti de l'intégration commerciale régionale que les économies axées sur l'agriculture ou les ressources naturelles (annexe en ligne 3.5).

Que peuvent faire les pays pour tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la ZLECAf ? Les études sur le sujet indiquent que l'essor du commerce peut provoquer des changements structurels importants en rendant la production plus efficace et en permettant la diffusion de connaissances et de technologies entre les pays (FMI, 2016). Dans ce contexte, les réformes structurelles complémentaires qui augmentent l'efficacité dans les secteurs où les pays en développement détiennent des avantages comparatifs (l'agriculture, par exemple) peuvent amplifier l'effet positif d'une activité commerciale plus intense et rehausser le PIB davantage que ne le ferait le commerce à lui seul. Même si les réformes structurelles peuvent avoir leur utilité dans tous les pays, il faut déterminer si elles sont susceptibles d'aider les économies plus agricoles et moins diversifiées à mieux tirer parti de la libéralisation du commerce.

Un modèle d'équilibre général stochastique intégrant de multiples secteurs et différentes productivités sectorielles est utilisé pour étudier cette question. Il est étalonné pour un pays africain stylisé exportateur de produits agricoles. Le scénario de référence est modifié en abaissant les droits de douane pour refléter l'impact de la ZLECAf et en augmentant la productivité du secteur agricole, dans lequel le pays détient déjà un avantage comparatif, tout en tenant compte de la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre. Cette augmentation de la productivité peut refléter des réformes structurelles permettant par exemple d'améliorer les rendements de produits d'exportation essentiels (annexe en ligne 3.6).

D'après l'analyse, compléter la ZLECAf par des réformes structurelles renforcerait considérablement ses effets sur le PIB des pays en développement et des pays principalement agricoles. L'effet additionnel du commerce sur le PIB produit par les réformes structurelles augmente avec l'efficacité de ces réformes. L'impact sur le PIB du développement des échanges commerciaux peut même être majoré d'un tiers si les réformes structurelles sont efficaces (graphique 3.19).

Graphique 3.19. Effet additionnel sur le PIB d'un essor du commerce selon deux scénarios de réforme structurelle : cas d'un pays exportateur de produits agricoles
(En pourcentage)



Source : estimations des services du FMI.

Note : L'essor du commerce est défini comme une ouverture plus importante (exportations et importations rapportées au PIB). Le « Scénario d'une réforme partielle » est lié à un effet additionnel à long terme de 3 % sur le PIB, contre 7 % pour le « Scénario d'une réforme complète ».

Par conséquent, les pays en développement et ceux dont l'économie repose sur l'agriculture peuvent aussi retirer des avantages considérables de l'intégration commerciale s'ils mettent en œuvre des réformes structurelles appropriées.

L'intégration commerciale régionale modifie la répartition des revenus

En Afrique, les inégalités sont très importantes. Il n'est donc pas inutile d'examiner les effets que l'augmentation des flux commerciaux associée à la ZLECAF pourrait avoir sur ce plan¹⁰.

Durant les dernières décennies, de nombreux pays en développement sont arrivés sur le marché mondial, ce qui a coïncidé avec une évolution notable des

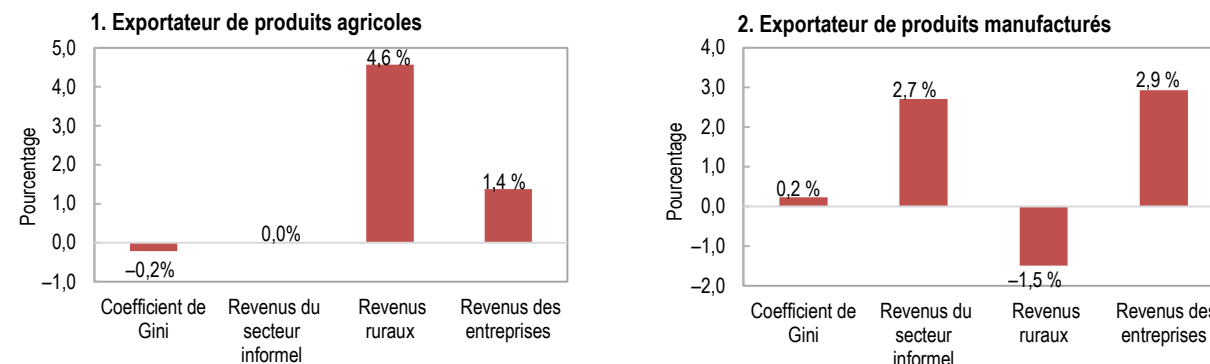
inégalités de revenu. À l'échelle mondiale, les inégalités ont reculé et des millions de travailleurs se sont extraits de la pauvreté, en particulier en Asie ; dans de nombreux pays, les inégalités ont progressé. Alors que la mondialisation devait aider les moins qualifiés et améliorer la répartition des revenus, l'écart de salaire entre main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée s'est accentué et la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée totale a diminué, contribuant à creuser les inégalités dans plusieurs pays (Ravallion, 2017).

Afin d'évaluer les effets sur les inégalités de revenu qu'entraînerait la plus grande ouverture aux échanges liée à la ZLECAF, la présente section réexamine cet aspect crucial à l'aide d'une méthode en deux temps : le modèle d'équilibre général stochastique de la section précédente, étalonné sur des pays africains stylisés (dont l'économie est essentiellement agricole ou tournée vers les ressources naturelles, par exemple), est utilisé pour décrire les biais par lesquels l'intégration commerciale pourrait influencer sur les inégalités. La validité des prédictions du modèle est ensuite vérifiée empiriquement à l'aide de régressions sur un panel de plus de 100 pays étudiés de 2000 à 2014.

D'après les estimations du modèle, l'essor du commerce aurait des effets à moyen terme généralement faibles sur les inégalités de revenu et variables selon les pays (graphique 3.20) :

- Dans les pays dont l'économie est surtout agricole et, dans une moindre mesure, chez les pays exportateurs de ressources naturelles, l'ouverture du régime commercial atténue légèrement les inégalités

Graphique 3.20. Variation des coefficients de Gini et des parts de revenu
(Variation en pourcentage résultant d'une augmentation de 1 % de l'ouverture commerciale)



Source : estimations des services du FMI.

¹⁰Sept des dix pays les plus inégalitaires au monde sont en Afrique (www.indexmundi.com/facts/indicators/si.pov.gini/rankings).

de revenu¹¹. L'augmentation des exportations agricoles se traduit par une hausse des revenus dans les zones rurales, où vit une majeure partie de la population pauvre. L'effet est plus marqué si les droits de douane sur les intrants intermédiaires de la production agricole (engrais, machines, etc.) sont réduits, car les coûts de production s'en trouvent diminués, ce qui fait encore augmenter les revenus de la population rurale¹².

- Chez les exportateurs de produits manufacturés, l'ouverture aux échanges creuse quelque peu les inégalités, la hausse des exportations tendant en effet à bénéficier aux entreprises qui embauchent du personnel très qualifié et mieux rémunéré, d'où des inégalités de revenu plus importantes. La baisse des droits de douane sur les intrants intermédiaires amplifierait cet effet sur les revenus.

L'importance du secteur informel dans les pays africains est une des raisons pour lesquelles le renforcement de l'intégration commerciale y a des effets limités sur les inégalités. Par nature, le secteur informel est plus inégalitaire (s'il concerne surtout des activités peu qualifiées) et concentré dans les biens et les services non exportables, ce qui le rend relativement insensible aux effets de l'intégration commerciale et isole une grande partie de la population des effets du commerce (annexe en ligne 3.6)¹³.

L'analyse empirique confirme largement les prédictions du modèle et fournit certains éclairages importants. Globalement, une intégration commerciale plus poussée n'accentue pas les inégalités de revenu à moyen terme. Mais elle les creuse effectivement à court terme, car elle peut faire baisser la part des revenus revenant aux plus pauvres¹⁴. Il semble donc que

l'effet initialement négatif de l'ouverture du régime commercial sur la redistribution s'estompe à mesure que l'économie s'ajuste. À cet égard, les pays africains ne se distinguent guère des autres pays. Certains éléments indiquent en outre que l'approfondissement de l'intégration commerciale n'est pas synonyme de pauvreté accrue. Comme avec le modèle, les estimations empiriques confirment que la libéralisation du commerce va de pair avec une meilleure répartition des revenus dans les pays dotés d'un secteur agricole relativement important et que, si les activités informelles sont liées à une plus forte inégalité des revenus, elles tendent à atténuer les effets à court terme de la libéralisation des échanges sur la répartition des revenus (annexe en ligne 3.7)¹⁵.

Sauf rares exceptions, les baisses de recettes budgétaires sont faibles

L'une des craintes concernant la ZLECAf est que les réductions tarifaires entraînent des pertes de recettes et créent des tensions budgétaires. La ZLECAf s'accompagnera-t-elle de pertes de recettes notables et que peuvent faire les pays pour préserver la viabilité budgétaire ?

L'examen des données relatives aux recettes budgétaires et aux échanges commerciaux des pays africains indique que, en moyenne, les pertes de recettes budgétaires dues à la ZLECAf devraient être limitées. En Afrique, les recettes douanières sont dans l'ensemble assez faibles et seul un petit pourcentage de ces recettes dépend du commerce régional (graphique 3.21). Au cours de la période 2010–15, les recettes douanières s'élevaient à environ 2,5 % du PIB en moyenne (16 % du total des recettes fiscales) et les importations régionales, y compris les importations

¹¹Selon les estimations, le coefficient de Gini baisse de 0,2 % pour chaque augmentation de 1 % des flux d'échanges commerciaux. Par conséquent, si la ZLECAf devait entraîner une progression de 16 % des flux (voir sections précédentes), la diminution du coefficient de Gini par rapport à son niveau initial pourrait atteindre 3 %.

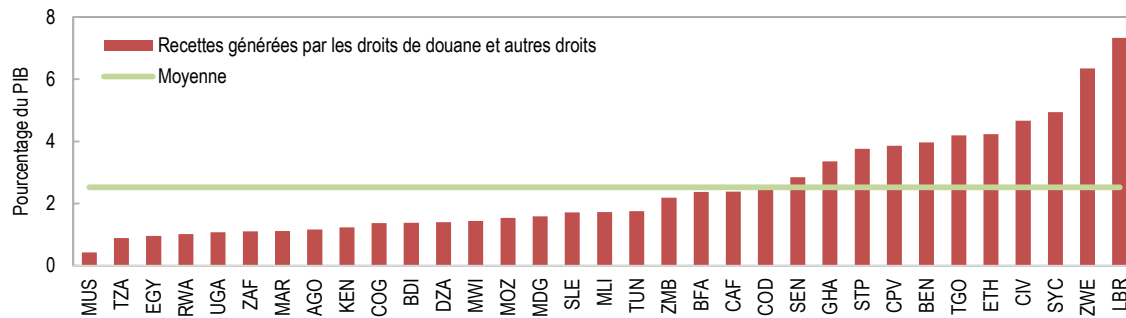
¹²Chez les exportateurs de ressources naturelles, les inégalités reculent moins que chez les exportateurs de produits agricoles. Les activités liées aux ressources naturelles consomment davantage de capital et favorisent les détenteurs de capital les plus riches, mais elles sont aussi imposées plus lourdement et génèrent donc un surcroît de ressources à redistribuer.

¹³Le secteur informel est censé produire principalement des biens et des services non échangeables, sur lesquels le commerce n'a donc pas d'effets. Pour une analyse de l'informalité en Afrique et de son poids important en Afrique subsaharienne, voir Medina, Jonelis et Cangul (2017).

¹⁴Certaines études récentes ont constaté que l'ouverture aux échanges s'accompagnait d'un faible niveau d'inégalité (Jaumotte, Lall et Papageorgiou, 2013). Néanmoins, ces travaux couvrent uniquement des données antérieures au début des années 2000 et l'utilisation de données plus récentes explique la conclusion différente (annexe en ligne 3.7).

¹⁵Il convient de préciser que l'analyse se concentre sur des mesures globales des inégalités de revenu, mais que les inégalités d'une région ou d'un groupe social à l'autre (les femmes ou les jeunes, par exemple) au sein d'un même pays peuvent varier sensiblement en fonction du contexte national.

Graphique 3.21. Recettes douanières dans les pays africains, 2010–15
(Variation en pourcentage résultant d'une augmentation de 1 % de l'ouverture commerciale)



Source : FMI, département des finances publiques, base de données relative aux indicateurs de recettes fiscales.

Note : À l'exclusion des pays de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), sauf l'Afrique du Sud, car les recettes douanières de la SACU sont mises en commun. Voir à la page vi la liste des abréviations des pays.

intra-CER frappées de droits nuls, représentaient environ 17 % des importations totales. La situation était radicalement différente il y a deux décennies seulement, avant que de nombreux pays africains ne deviennent membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et signent plusieurs accords commerciaux (annexe en ligne 3.8).

Mais ces moyennes peu élevées masquent une hétérogénéité considérable entre les pays et des exceptions importantes. Entre 2010 et 2015, les recettes douanières étaient généralement inférieures à 2 % du PIB en moyenne, mais dépassaient parfois 5 %. En outre, dans certains pays, les importations en provenance de la région représentaient plus de 35 % du total des importations (Côte d'Ivoire, Malawi, Zambie et Zimbabwe, par exemple), laissant entrevoir l'éventualité de pertes de recettes substantielles.

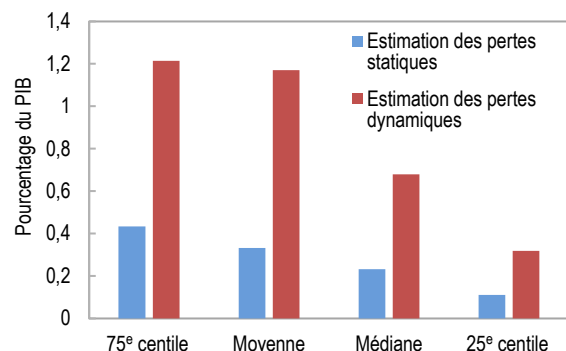
Afin d'évaluer l'impact direct de la ZLECAF sur les recettes budgétaires, ce chapitre applique, pour chaque produit, le taux de droit moyen aux données d'importation des pays¹⁶. En postulant la suppression de tous les droits de douane sur les importations intrarégionales et en tenant compte des pertes de TVA liées au rétrécissement des bases fiscales, la perte de recettes estimée moyenne est minime, avoisinant

0,3 % du PIB (annexe en ligne 3.8)¹⁷. Toutefois, compte tenu des droits de douane existants et des liens commerciaux régionaux, les pertes de recettes dans certains pays pourraient être importantes, de plus de 1 % à 2 % du PIB (République démocratique du Congo, Sierra Leone et Zimbabwe, notamment).

Les pertes statiques estimées plus haut ne prennent pas en compte le fait que les pays de la ZLECAF pourraient vouloir détourner les échanges et substituer aux importations extérieures frappées de droits de douane élevés des importations provenant de pays membres de la ZLECAF, et que la ZLECAF pourrait accroître le PIB des pays. Sur la base de chiffres prudents issus d'études sur ce sujet et concernant l'élasticité aux droits de douane des détournements de croissance et d'échanges, l'analyse montre que ces effets dynamiques pourraient signifier des pertes plus importantes, quoique toujours assez limitées. En moyenne, la perte de recettes s'élèverait d'environ 0,5 % à 0,8 % du PIB, selon les élasticités supposées. Quelques pays pourraient néanmoins enregistrer des pertes de recettes allant jusqu'à 3 % à 5 % du PIB (graphique 3.22 ; pour plus de détails, voir l'annexe en ligne 3.8). Les autorités de ces pays devraient définir des politiques claires de mobilisation des recettes intérieures dès leur entrée dans la ZLECAF.

¹⁶Pour chaque pays i , le total des recettes douanières est calculé comme la somme (tous types de produits, tous les pays) du droit de douane effectif moyen appliqué par le pays i sur la marchandise Z importée du pays y^* , multipliée par la valeur de ces importations. Cette méthode tient compte des différences de droits dues aux communautés économiques bilatérales ou sous-régionales.

¹⁷Ceci correspond à la limite supérieure des pertes de recettes possibles, car la ZLECAF exige l'élimination des droits de douane sur seulement 90 % des produits échangés. Les résultats sont confirmés en utilisant les taux effectifs de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire le droit maximal qu'un pays peut imposer à d'autres pays dans le cadre de l'OMC. Dans ce cas, la perte moyenne est estimée à environ 0,5 % du PIB.

Graphique 3.22. Estimations des pertes statiques et dynamiques consécutives aux réductions des droits de douane

Source : base de données du Système d'analyse et d'information commerciales de la CNUCED ; estimations des services du FMI.

Note : Les pertes englobent les pertes liées aux réductions des droits de douane et à la taxe sur la valeur ajoutée. Les pertes dynamiques tiennent compte du détournement des échanges et des variations de PIB.

RÉSUMÉ ET IMPLICATIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE

Il ressort de ce chapitre que le commerce intrarégional africain, dont l'essor est rapide, peut encore considérablement se développer. Abaisser les droits de douane et, surtout, supprimer les obstacles non tarifaires favoriserait la poursuite de l'intégration commerciale régionale. Améliorer la logistique du commerce et, dans une moindre mesure, l'infrastructure, permettrait de stimuler l'intégration le plus, en particulier pour les pays enclavés et à faible revenu. L'expérience des CER africaines confirme que les réductions tarifaires ne suffisent pas nécessairement pour stimuler le commerce intrarégional, dont les flux sont également entravés par des facteurs non tarifaires.

Qu'est-ce que cela signifie pour la ZLECAf et que peuvent faire les pays pour favoriser l'intégration régionale, en tirer avantage et contribuer à promouvoir la productivité et la croissance en Afrique ? Les conclusions présentées dans ce chapitre indiquent que les réductions tarifaires peuvent notablement favoriser le commerce intrarégional, si elles concernent une fraction importante des flux commerciaux. Mais elles devraient s'accompagner de politiques visant à diminuer les obstacles non tarifaires au commerce. Ces politiques devraient être au centre des efforts destinés à favoriser l'intégration commerciale régionale en Afrique. Les échanges commerciaux au sein de nombreuses CER sont déjà quasiment exemptés de droits de douane, de

sorte que l'amélioration de l'infrastructure et de la logistique commerciale — y compris des services douaniers et des procédures de dédouanement — viendrait très opportunément soutenir le développement du commerce intrarégional. La suppression de ces goulots d'étranglement serait particulièrement bénéfique pour les pays enclavés et à faible revenu. En outre, la création d'un mécanisme permettant de recenser et de suivre l'élimination d'autres barrières non tarifaires (contingents, licences, subventions, application restrictive de mesures non tarifaires comme les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires, etc.) rendrait la ZLECAf beaucoup plus efficace. Continuer à développer les systèmes de paiement régionaux, introduire des accords de crédits croisés entre banques centrales et créer un centre de compensation multidevises pourrait aider l'intégration commerciale. De manière plus générale, pour libéraliser le commerce de services, il pourrait falloir coordonner les politiques commerciales et les réformes des réglementations intérieures. Dans ce contexte, la ZLECAf pourrait être le catalyseur grâce auquel des mesures seront prises pour s'attaquer à ces obstacles et aux questions de coordination au niveau national et sous-régional.

Pour que les avantages économiques et les gains de bien-être escomptés d'une intégration commerciale régionale plus poussée soient partagés par tous, les coûts d'ajustement que le processus peut induire devraient être pris en compte. D'après l'analyse présentée dans ce chapitre, pour que les pays dont l'économie est agricole ou moins diversifiée puissent tirer parti de l'intégration commerciale, il faudrait que les politiques commerciales se doublent de réformes structurelles rehaussant la productivité agricole afin de mieux exploiter les avantages comparatifs existants. L'approfondissement de l'intégration commerciale pourrait aussi avoir des effets négatifs sur les recettes budgétaires dans une poignée de pays, lesquels devront élaborer des stratégies pour stimuler leurs recettes fiscales, sans en négliger les éventuels effets sur la croissance et la répartition des revenus (FMI, 2018c). Les politiques en faveur de l'intégration commerciale régionale devraient donc atténuer les éventuels effets de répartition indésirables de l'intégration, en particulier dans les pays à l'économie plus diversifiée, en s'appuyant sur des programmes sociaux ciblés (soutien du revenu, par exemple) et des programmes de formation afin de faciliter la mobilité intersectorielle et promouvoir l'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

- African Development Bank (AfDB). 2012. “Informal Cross Border Trade in Africa: Implications and Policy Recommendations.” *Africa Economic Brief* 3 (November).
- . 2019. *African Economic Outlook 2019*. Abidjan.
- Cherif, R., F. Hasanov, and L. Wang. 2018. “Sharp Instrument: A Stab at Identifying the Causes of Economic Growth.” IMF Working Paper 18/117, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Hansen, B. 1999. “Threshold Effects in Non-Dynamic Panels: Estimation, Testing, and Inference.” *Journal of Econometrics* 93 (2): 345–68.
- International Monetary Fund (IMF). 2015. “Global Value Chains: Where Are You? The Missing Link in Sub-Saharan Africa’s Trade Integration.” *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Washington, DC, April.
- . 2016. “Global Trade, What’s behind the Slowdown?” *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.
- . 2017a. “Restarting the Growth Engine.” *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Washington, DC, April.
- . 2017b. “Fiscal Adjustment and Economic Diversification.” *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Washington, DC, October.
- . 2018a. “Growth Challenges for the Next Decade and Beyond.” *Regional Economic Outlook: Asia Pacific*. Washington, DC, October.
- . 2018b. “Domestic Revenue Mobilization and Private Investment.” *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Washington, DC, May.
- . 2018c. “Regional Spillovers in Sub-Saharan Africa.” IMF Spillover Note 18/01, Washington, DC.
- . 2019. “Online Annexes— Opportunities and Challenges of the AfCFTA” Background Paper: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/AFR/2019/April/English/backgroundpapers.ashx?la=en>
- Jaumotte F., S. Lall, and C. Papageorgiou. 2013. “Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?” *IMF Economic Review* 61 (2): 271–309.
- Medina, L., A. W. Jonelis, and M. Cangul. 2017. “The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants.” IMF Working Paper 17/156. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ravallion M. 2017. “Inequality and Globalization: A Review Essay.” ECINEX Working Paper 2017/435. Society for the Study of Economic Inequality, Milan.
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). 2018. “African Continental Free Trade Area: Towards the Finalization of Modalities on Goods.” Addis Ababa.
- World Bank. 2012. “De-Fragmenting Africa.” Washington, DC.