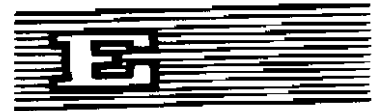




NATIONS UNIES
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



DISTR.
LIMITÉE

E/ECA/TRADE/89/19
16 octobre 1989

Original: ANGLAIS

67484

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

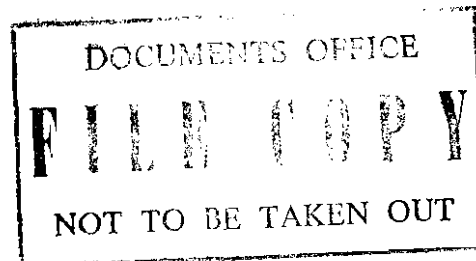
Réunion technique des experts relative
à la dixième session de la Conférence
des Ministres africains du commerce

Addis Abeba, Ethiopie
13-15 novembre 1989

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Dixième session de la Conférence des
Ministres africains du commerce

Addis Abeba, Ethiopie
17-18 novembre 1989



LES REORIENTATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE
ET LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS
DANS LE CONTEXTE DES PROGRAMMES
D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

T A B L E D E S M A T I E R E S

	Page	Paragraphes
I. INTRODUCTION	1	1 - 4
II. LES PROGRAMMES DE REAJUSTEMENT EN COURS D'EXECUTION (IMPOSES DE L'EXTERIEUR) ET LEUR IMPACT SUR LE COMMERCE AFRICAIN	2	5 - 9
III. CONTRAINTES ET OPPORTUNITES DU COMMERCE DANS LE CONTEXTE DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL	4	10 - 29
IV. LES MECANISMES INSTITUTIONNELS POUR LE DEVELOPPEMENT DU COMMERCE	12	30 - 45
V. CONCLUSIONS	18	46 - 48

INTRODUCTION

1. Au cours des 25 dernières années, les états africains ont procédé à plusieurs tentatives d'évaluation de leur performance économique et de définition de stratégies pour l'amélioration de leur commerce. 10 ans après l'adoption du Plan d'Action de Lagos, les économies africaines sont toujours sous l'effet d'une crise profonde et de plus en plus grave. Cette crise a commencé alors que le monde faisait l'expérience d'une recession persistante dont l'impact sur les économies des pays africains en développement a été fort préjudiciable à ces derniers. Ces Trois dernières années, il y a eu des signes évidents de reprise de la croissance dans les Pays développés à l'économie de marché sans effets sur les économies africaines. La dépendance structurelle et l'ouverture excessive des économies de ce continent ne leur ont pas permis de se soustraire des effets. Cette recession, de la crise de la dette extérieure, des méfaits de la surpopulation, de la sécheresse, de la désertification et dans certains cas de la mauvaise gestion des économies. En ce qui concerne le commerce, cette situation a révélé, encore une fois, les faiblesses des politiques nationales de développement et les limites des politiques de promotion commerciales reposant l'exportation des produits de base.

2. La stratégie de développement auto-entretenu et d'autosuffisance collective prônée dans le Plan d'Action de Lagos exige un renversement des priorités et une rupture progressive des relations commerciales basées sur le système des préférences quasi-impériales, qui ont jusqu'ici régi les rapports entre l'Afrique et les pays développés dans ce domaine. L'ordre de priorité retenu dans le Plan d'Action de Lagos suppose une croissance économique endogène et des facteurs extérieurs de développement liés aux structures nationales, sous-régionales et régionales. La logique de cette stratégie veut que les relations économiques extérieures de l'Afrique doivent contribuer au développement de ce dernier et non comme à l'heure actuelle à la Transmission de la croissance à des pôles de développement extérieurs à l'Afrique.

3. Dans le cadre de la stratégie de re-structuration des marchés en vue du développement du commerce intra-africain, il est recommandé, dans le Plan d'Action de Lagos, la réduction et/ou l'élimination des barrières commerciales par le biais de la création et/ou du renforcement des zones d'échanges préférentiels ou d'institutions du même type. La mise en place et/ou la rationalisation de mécanismes de facilitation et de développement du commerce devraient être également partie intégrante des implications du Plan d'Action de Lagos eu égard aux politiques globales en matière de commerce.

4. C'est pour cette raison, entre autres, que l'objet de cette étude est (a) de procéder à un examen de l'ensemble du secteur commercial des pays africains à la lumière des Programmes d'ajustement structurel imposés de l'extérieur et en cours dans plusieurs pays du continent mais également à la lumière du Plan d'Action de Lagos et du cadre africain de référence pour les Programmes d'Ajustement Structurel (CARPAS), (b) d'entreprendre une évaluation globale des tendances actuelles du commerce africain, (c) de faire le point sur les actions menées aux niveaux national, sous-régional et régional pour la mise en oeuvre des recommandations pertinentes du Plan d'Action de Lagos, (d) de réfléchir sur les voies et moyens de rationaliser et d'améliorer les organisations inter-gouvernementales de promotion du commerce pour que des changements effectifs puissent intervenir dans le secteur commercial des pays africains dans le sens du Plan d'Action de Lagos.

II. Les programmes de réajustement en cours d'exécution (imposés de l'extérieur) et leur impact sur le commerce africain

5. Sous la pression des crises économiques profondes, la plupart des états africains n'ont pu traduire dans les faits leurs engagements en regard aux principes de développement auto-entretenu et d'autonomie collective qui constituent les pierres angulaires de la stratégie de Monrovia et du Plan d'Action de Lagos. Ils ont été obligés de recourir à des institutions internationales de financement tels que le Fond Monétaire International (F.M.I.) et la Banque Mondiale. Les conditionalités liées aux prêts consentis par ces institutions ont presque toujours conduit à l'adoption de programmes d'ajustement du secteur commercial qui n'ont pas été toujours en symbiose avec les politiques macro-économiques des pays qui ont adopté ces programmes.

6. Les Programme d'Ajustement imposés de l'extérieur y compris ceux mis en oeuvre sous l'égide du F.M.I. en appelant constamment aux pays pour:

- (i) La libéralisation du commerce extérieur et des paiements par le biais, en autres, du renoncement à l'ensemble des instruments protectionnistes (c.a.d. au contrôle des changes, aux autorisations préalables d'importation et au contrôle des importations etc...)
- (ii) La privatisation des secteurs productifs et l'abolition des mesures restrictives régissant les activités du capital étranger (Entreprises Transnationales et autres entreprises étrangères) y compris les mesures réglementant le Transfert des profits.
- (iii) La dévaluation des monnaies nationales;
- (iv) D'importantes réductions des subventions accordées par l'état à la Production Vivrière et aux services sociaux;
- (v) L'adoption de politiques budgétaires et de mesures d'incitation

fiscale en faveur des entreprises commerciales (dont les plus importantes sont des entreprises étrangères) : Réduction des Taxes directes et indirectes, codes des investissements de plus en plus libéraux etc;

- (vi) Le gèle des salaires et leur maintien à des niveaux bas par les gouvernements (1)

7. Pour les Pays qui ont adopté ces politiques, les programmes d'ajustement structurel imposés de l'extérieur ont abouti aux constatations ci-après: Il est apparu avant tout que les effets déployés pour créer et renforcer des entreprises autochtones publiques et privées de production et de commercialisation ont été anihilés. Ces entreprises n'ont pu soutenir la concurrence des firmes transnationales et autres sociétés étrangères dans un marché ouvert. Il y a eu en même temps la stagnation et la chute de la production destinée à la consommation locale en général et en particulier la production vivrière alors que l'accent était mis sur la production et les services à forte intensité de capital destinés le plus souvent aux marchés extérieurs contrôlés par les entreprises Transnationales progressaient. La conséquence en a été le déséquilibre entre le secteur productif endogène orienté vers la satisfaction des besoins locaux et celui extraverti. Ce déséquilibre est au détriment de la production destinée aux marchés intérieurs et sous-régionaux.

8. D'autres facteurs non moins préoccupants sont la destination de l'économie de subsistance des zones rurale au profit d'entreprises agricoles à haute intensité de capital orientées vers l'exportation. Ceci va aggraver l'exode rural des agents de production les plus jeunes.(2) La conséquence immédiate la plus apparente c'est la dépendance accrue des pays sur les importations en général et sur les importations de produits vivriers en particulier, une dette extérieure écrasante et le fait que dans les pays africains où la tradition entrepreneuriale est inexistante et où les capitaux privés font défaut, la privatisation de l'économie va accroître la main mise du capital étranger (entreprises Transnationales et entreprises étrangères), ce qui est, en soi, au détriment des efforts de Toute Tentative nationale de promouvoir un développement autonome. Les Pays ayant mis en oeuvres des programmes d'ajustement du Type IMF et ceux qui sont entrain de les appliquer en ce moment ont bien évidemment abandonner les principes fondamentaux de la stratégie de Monrovia et du Plan d'Action de Lagos.

-
- (1) Voir Folker Frobel, jurjeu Hein Ziches, OTTO Krlye dans " Wege aus der Wirtschaft Krise? , Physik Phylosophie and Politik traduit par l'Université des Nations Unies sous le titre " Dead end Western economic responses to the Global economic crises" (le Développement par la transformation sociale Bulletin de l'Université des Nations Unies)
- (2) Voir Ernest Feder dan " Perverse Development" (Developpement Pervers (Quezon City: Fondation pour les études nationalistes 1983) voir aussi Hugo RADICE: "Les firmes internationales et l'imperialisme moderne", PENGUIN Books

9. Dans les paragraphes qui suivent, nous traiterons de certaines hypothèses cardinales des programmes d'ajustement structurel imposés de l'extérieur à la lumière des besoins de l'Afrique en égard au développement du commerce.

III. Contraintes et opportunités du commerce dans le contexte des politiques d'ajustement structurel

(a) Les Politiques d'ajustement imposés de l'extérieur

(i) Commerce intérieur

10. C'est la pierre angulaire de toute approche endogène au développement. La rationalisation et le développement du commerce intérieur exigent l'adoption de politiques pertinentes orientées vers les besoins internes en vue de créer et de développer des bases de production liées à l'évolution du commerce intérieur. Cette évolution est sous l'influence de deux facteurs dissymétriques, d'une part une base de production étroite qualitativement et quantitativement incapable de satisfaire les besoins locaux (l'Afrique produit ce qu'elle ne consomme pas et consomme ce qu'elle ne produit pas), d'autre part les réseaux excessivement extravertis parce qu'ils sont essentiellement intégrés à ceux des pays du NORD. Cette situation ne peut qu'être exacerbée par l'adoption de mesures et d'instruments relevant des stratégies d'ajustement structurel imposées de l'extérieur. Ces stratégies qui ont de fait abouti à l'afaiblissement et à la destruction des entreprises autochtones publiques et privées ou à l'annihilation des efforts déployés dans la construction d'organismes locaux de production et de commercialisation. Par ailleurs, la production en générale et la production agricole y compris la production vivrière a stagné et a, dans la plupart des cas, baissé.

11. La dépendance excessive des pays africains sur les importations (y compris les importations de produits vivriers) s'est accrue et continuera sur cette lancée irrémédiablement si des changements ne sont pas introduits dans les politiques actuelles. Dans de telle circonstances, il est peu probable que l'on puisse réaliser la rationalisation et le développement des marchés et du commerce intérieur par le biais de la croissance de la production locale de produits destinés à la consommation autochtone et l'extension des réseaux de distribution nationaux conformément au Plan d'Action de Lagos. Dans la plupart des pays africains faisant l'expérience des programmes d'ajustement structurel imposés de l'extérieur, des signes de recession ont fait jour avec l'adoption et la mise en oeuvre de politiques de resserrement du crédit qui ont pour effet la réduction de la production, l'aggravation du chômage, la baisse des investissements et des pertes de revenus.

12. En conséquence tous les facteurs dont le développement est nécessaire pour un commerce intérieur effectif ont subi un cours négatif et les marchés intérieurs, déjà étroits, se sont rétrécis d'avantage. La dynamique des marchés en général et en particulier celle des marchés intérieurs est une donnée cruciale dans tout processus de développement car elle détermine la production, ce qui doit être produit et le mode de production et en conséquence le niveau des investissements, des activités productives et en dernier ressort le potentiel de croissance d'un pays. Des marchés intérieurs faibles et étroits auront donc des effets négatifs sur les processus de développement auto-entretenu et auto-centrés.

(b) Commerce Extérieur

13. Les programmes d'ajustement structurel orthodox imposés de l'extérieur comportent toujours des recommandations pour:

- (i) La libéralisation du commerce extérieur et des paiements
- (ii) La Promotion et le développement de la production destinée aux exportations vers les marchés internationaux pour obtenir les devises pour le financement des activités de développement. L'augmentation de la production destinée à l'exportation interviendra probablement d'abord dans le secteur des produits de base.

14. Cette stratégie de développement du commerce ne tient pas compte de l'évolution récente du commerce international: Par exemple, dans le cas des produits de base, il y a eu:

- (i) Une chute persistante de la part relative des produits de base dans le commerce international due non seulement à la recession mais également à l'introduction sur le marché de substituants synthétiques et d'innovations Technologiques qui permettent des économies substantielles de matières premières dans les processus de production manufacturière.
- (ii) La demande mondiale de matières premières a baissé à la suite de la décision prise par plusieurs pays développés d'exploiter des produits de base stratégiques disponibles dans leur sous-sol pour couvrir leurs propres besoins et pour exporter vers d'autres pays développés. (le Pétrole de la GRANDE BRETAGNE, le gaz de l'U.R.S.S. par exemple...)

- (iii) Le fait que certains pays en développement y compris des pays africains sont maintenant des importateurs nets d'une large gamme de produits de base et de facteurs intermédiaires de production destinés à leurs industries.
- (iv) Les fluctuations de prix sur le marché international qui ont été grandement au détriment des exportateurs de matières premières en général et des exportateurs africains en particulier.

5. Pour ce qui des produits manufacturés, rien n'indique qu'il puisse y avoir une évolution significative des chances de l'Afrique comme exportateur de ce type de produits. Il y a également des restrictions draconiennes et parfois automatiques barrant l'accès des marchés des pays développés à des produits en provenance des pays en voie de développement en général et des pays africains en particulier. Les produits les plus affectés par ces restrictions sont les textiles, les boissons et les conserves alimentaires et la liste pourrait être étendue à bien d'autres produits manufacturés. Il y a ensuite comme troisième facteur, le développement de nouvelles techniques dans l'industrie électronique et l'automatisation devient de moins en moins chère dans le cadre de la révolution micro-électronique qui a mis l'Afrique à l'écart du marché international de toute une gamme de produits manufacturés en réduisant les avantages comparatifs dont jouissaient les industries africaines en égard aux coûts de production.

16. Vu sous un angle différent, la situation n'est guère différente: les pays africains continuent d'être victimes de la détérioration séculaire des termes de l'échange (3). Les structures de production and de commercialisation permettent aux pays développés de retenir jusqu'à 80% des prix de détail des produits finis. On a estimé la part des prix de détails qui revient des producteurs de matières premières à moins de 6% pour le tabac, 12% pour les bananes, 20 à 25% pour les cuirs et peaux et entre 3 et 5% pour le coton. (4)

17. Il est donc de plus en plus évident que les programmes d'ajustement structurel orthodoxes imposés de l'extérieur (y compris ceux du F.M.I) aboutiraient au maintien de l'Afrique dans la situation de dépendance excessive sur les relations économiques internationales et sur le commerce extérieur avec les pays développés à économies de marché qui échappent au contrôle de l'Afrique.

(3) Voir Prebisch, "Le Développement Economique de l'Amérique Latine et ses principaux problèmes" 1950

(4) CNUCED "la commercialisation et la distribution des produits de base: domaines de coopération internationale" (TD/229/SUPS)

15. Par ailleurs, les politiques de libéralisation tous azimuts y compris la libéralisation du commerce réduiront d'avantage les capacités exportatrices de l'Afrique en affaiblissant et parfois détruisant les entreprises autochtones naissantes, victimes de la concurrence déloyale et inégale que leur livre les entreprises transnationales. Alors que les exportations diminuent, les importations augmentent, ce qui ne fera qu'aggraver les déficits de la balance commerciale des pays africains.

19. Les modèles d'échanges commerciaux extravertis (dans la plupart des pays africains la somme des importations et des exportations représentent plus de 100% du P.I.B.) ont excessivement ouvert les économies nationales dans le contexte d'une concurrence inégale au détriment des besoins réels de développement et en contradiction flagrante avec les stratégies de développement auto-centré et auto-entretenues qui sous-tendent le plan d'Action de Lagos.

(c) Les imperfections des marchés et les problèmes qu'elles posent au commerce africain

20. L'un des points faibles des politiques de développement adoptés par les pays africains c'est l'absence d'une liaison claire entre la production et le commerce. Nous avons parlé plus haut de l'importance des marchés dans les processus du développement. L'accent devrait donc être mis sur le fait que les marchés constituent les principales contraintes de l'économie de n'importe quel pays (5). La dynamique des marchés est un facteur essentiel du processus de développement car elle détermine la production, les investissements, les coûts de production et par conséquent les niveaux de prix. L'attention devrait également porter sur la multitude de marchés intérieurs traditionnels qui composent tous les marchés pris individuellement, sur les liens de ces marchés avec les économies des pays industrialisés sur leur dynamique et sur la manière, dont ces facteurs affecteront les efforts déployés pour intégrer les marchés nationaux en marchés sous-régionaux et régionaux.

21. Le lien entre les marchés nationaux africains et ceux des pays industrialisés repose essentiellement sur l'existence de pôles de croissance dans les zones abritant des industries extractives (pétrole, minéraux) de certains pays africains. Ces pôles de croissance et l'absence de politiques appropriées de distribution des revenus sont à la base de l'émergence de types de consommations qui mettent l'accent sur les importations de produits alimentaires non essentiels et de produits de luxe et qui exigent des

(5) Voir M.L. Jhingau "the Economics of Development Planning Viskas Publishing U.P. INDIA 11th Editions

déboursements de devises pour payer les dites importations au détriment de la production et du commerce intérieurs. Cette situation est exacerbée par les communications modernes et l'utilisation incontrôlée par les Sociétés Transnationales (S.T.N.) de Techniques de commercialisation sophistiquées telles que la publicité de masse, la promotion des marques, les crédits de consommation, la recherche qui leur permettent de capturer les marchés à hauts niveaux de revenus au niveau national et sous-régional, ne laissant aux commerçants indigènes que très peu de place pour un exercice profitable de leur profession.

22. La situation a pour conséquence de faire des marchés africains des réalités caractérisées par deux facteurs:

- (a) Les marchés africains étant dominés et manipulés par les Sociétés Transnationales et autres firmes étrangères sont devenus plus dépendants des importations de produits manufacturés et de Technologies à cause de la différenciation des produits (6)
- (b) Le secteur industriel africain basé sur l'import-substitution est plus étroitement spécialisé, plus enclin à l'intensité des importations et moins capable de développer des liens en amont.

23. Dans l'ensemble, les programmes d'ajustement structurel imposés de l'extérieur l'ont été au détriment du développement du commerce intérieur en Afrique et du commerce extérieur africain. L'extraversion déjà excessive des économies africaines s'est aggravée. La production destinée à la satisfaction des besoins locaux, donc aux marchés locaux a baissé d'avantage à cause des tendances à la recession découlant de la réduction de la demande par le biais du resserrement et de l'encadrement du crédit. L'accent mis sur les exportations vers les marchés extérieurs au détriment du commerce intérieur n'a servi à rien dans le contexte actuel des marchés de produits de base et des mesures protectionnistes appliquées par les pays développés vis à vis des produits d'exportation des pays en développement en général et des pays africains en particulier. Il est donc devenu nécessaire d'envisager d'autres alternatives aux programmes d'ajustement structurel orthodoxes en cours.

(6) RADICE OP CIT VOIR également Rapport et documents de la Table Ronde sur le rôle des sociétés transnationales dans le processus d'intégration de l'Amérique Latine organisé par la CNUCED et le CNUST en 1978

B. Les stratégies d'ajustement structurel internes y compris le "CADRE AFRICAÏN de Référence pour les programmes d'ajustement structurel (C.A.R.P.A.S.) (7)

24. Ces nouveaux types de politiques d'ajustement structurel mettent à nouveau l'accent sur les principes des processus de développement auto-centré et auto-entretenu et d'autonomie prônés par la STRATEGIE de Monrovia et le Plan d'Action de Lagos. Les facteurs locaux de production, les marchés locaux et les canaux de distribution horizontaux y sont certes privilégiés mais les facteurs extérieurs n'en sont pas négligés pour autant; ils doivent cependant jouer un rôle complémentaire et non un rôle central dans le processus de développement. Le développement du commerce extérieur y est vu sous l'angle de la diversification des produits d'exportation et celle des marchés en vue de réduire la dépendance excessive de l'Afrique sur les pays développés à économies de marché et d'améliorer le pouvoir de négociation du continent sur les marchés mondiaux.

(i) Pour ce qui est du commerce intérieur

25. L'accent est mis, dans ce domaine, sur (a) l'élargissement des bases de production destinées à la consommation intérieure et l'expansion effective de la production de biens essentiels y compris les produits vivriers pour la satisfaction de la demande locale. A cet effet, des politiques sélectives de crédit alliées à d'autres mesures d'incitation devraient permettre la croissance des investissements dans les secteurs dont la production est destinée à la satisfaction des besoins locaux. Les efforts devraient également être déployés pour faire passer les consommateurs locaux des produits importés aux produits locaux (b) les réseaux de distribution locaux horizontaux devraient être mis en place et renforcés de manière à intégrer les marchés urbains et ruraux. La production agricole en général et celle des produits vivriers en particulier devraient être des domaines prioritaires (8). En conséquence les agro-industries devraient également être considérées comme des industries prioritaires pour la satisfaction de la demande locale par la production locale. Les industries de transformation des cuirs et peaux, les industries textiles et de confection, les industries pharmaceutiques devraient aussi faire l'objet d'une attention particulière dans toute politique de renforcement des bases locales de production pour la satisfaction des besoins des marchés intérieurs.

(7) E/ECA/CM15/REV3 " Cadre Africain pour les programmes d'ajustement structurel ..."

(8) CARPAS (E/ECA/CM15/6 Re) recommande l'allocation de 20 à 25% du budget national au secteur agricole

(b) Commerce extérieur

26. L'orientation actuelle du commerce extérieur des états africains est de nature à aggraver la dépendance déjà excessive de l'Afrique sur le commerce et les facteurs extérieurs, elle devrait donc être révisée. L'hypothèse classique et neo-classique qui fait des exportations de matières premières le moteur de la croissance devrait être abandonnée. Il est devenu de plus en plus évident, à la lumière de la récente crise économique, que l'influence des facteurs extérieurs sur le développement de l'Afrique est au mieux négligeable et souvent négative. Les crises cycliques des pays à économies de marché ont un impact direct sur les économies africaines alors que la reprise dans ces pays n'a apporté aucune amélioration dans les performances économiques de l'Afrique au cours des trois dernières années. On ne devrait donc pas mettre l'accent sur le rôle du commerce extérieur sur le processus du développement. Le commerce extérieur devrait plutôt être considéré comme un simple facteur d'appoint; Des mesures devraient donc être adoptées*intérieurs et les facteurs extérieurs de production en vue de sauvegarder (a) les facteurs de production internes (b) les entreprises autochtones de production et de commercialisation et (c) les marchés intérieurs pour la production locale. Les stratégies internes d'Ajustement structurel, dont le CARPAS, préconisent les mesures ci-après:

-La réduction de la dépendance excessive de l'Afrique sur les importations par le biais de programmes restrictifs des importations basés sur les besoins essentiels et les facteurs de production (machines, matières premières);

-L'accord de préférence à des produits locaux au détriment des produits importés du même genre. Pour ce faire, des lignes de productions choisies devraient être protégées de la concurrence déloyale et inégale;

-Les bases de production pour l'exportation devraient être élargies par le biais de la transformation des produits de base disponibles en produits(10) semi-finis et finis et d'avantage d'investissements dans les secteurs de la production de produit d'exportation non traditionnels.

-Les sources d'importation et les marchés d'exportation de l'Afrique devraient être diversifiées hors de la sphère de nos partenaires traditionnels des pays développés à économies de marché (marché africains, marchés des pays en développement et ceux des pays socialistes de l'Europe de l'Est ainsi que les pays nouvellement industrialisés de l'Asie du Sud-Est et la CHINE). Ceci réduirait la dépendance de l'Afrique sur ses partenaires traditionnels et renforcerait le pouvoir de négociation des pays africains

-
- (9) Voir G. Haberler "INTERNATIONAL Economic Development" 1959 et AK Cairncross "Factors in Economic Development"
- (10) A ce propos, l'accent devrait être mis sur la recherche et le développement (R & D) pour l'identification de nouveaux produits; Des institutions telles que les instituts de Technologie alimentaire devraient être mis en place et/ou renforcées

* pour remédier aux déséquilibres entre les facteurs

(c) Re-structurer les marchés africains, une Tâche urgente

27. Il y a un besoin urgent d'entreprendre une analyse sérieuse des mécanismes actuels de marché et des pratiques commerciales dans chaque pays africain afin qu'ils tiennent compte (i) des politiques et mécanismes pour remédier aux déséquilibres de la distribution des revenus et de leur mise en oeuvre effective (ii) de la sélection des lignes de production ainsi que des entreprises publiques et privées d'importance stratégique à identifier et à promouvoir et protéger conséquemment ; (iii) des programmes discriminatoires des importations qui mettent l'accent sur les besoins essentiels en général et sur les produits vivriers et les facteurs de productions destinés à la réhabilitation et à la reconstruction du secteur agricole en particulier; (iv) du fait qu'il faille accorder plus d'attention aux marchés intérieurs pour s'assurer que leur intégration en marchés sous-régionaux et régionaux n'aboutira pas à la création de marchés multinationaux élargis au bénéfice des sociétés transnationales et (v) en vue de l'étroitesse des marchés nationaux africains, il est impératif que les stratégies soient basées sur des marchés multinationaux intégrés (c.à.d. des marchés élargis aux niveaux sous-régional et régional). Pour ce faire, la création de marchés communs sous-régionaux ainsi que l'adoption de tarifs extérieurs communs devraient être accélérés pour assurer la protection nécessaire des entreprises africaines de production et de commercialisation qui auraient été créées pour les besoins des marchés élargis aux niveaux sous-régional et régional.

28. Sous la pression des programmes d'ajustement structurel, la plupart des gouvernements africains ont été obligés d'abandonner les politiques prônées dans la stratégie de Monrovia et le Plan d'Action de Lagos ainsi que les mesures et recommandations qui en découlent. Ils ont néanmoins accompli beaucoup de progrès dans leurs efforts pour mettre en place les cadres institutionnels nécessaires dont l'objectif primordial était de servir de support à leurs efforts de mise en oeuvre des politiques visant l'émergence d'économies collectivement auto-centrées et auto-entretenuës. De telles institutions sont encore d'une importance cruciale pour la mise en oeuvre sans entraves du CARPAS et du Plan d'Action de Lagos.

29. Dans les paragraphes qui suivent, ces institutions seront passées en revue à la lumière des actions et programmes mis en oeuvre aux niveaux national, sous-régional et régional pour la réalisation des objectifs du Plan d'Action de Lagos en vue de formuler des recommandations sur les voies et moyens de rationaliser et de renforcer les institutions de promotion commerciale pour des changements effectifs de l'orientation actuelle du commerce africain.

IV. Les mécanismes institutionnels pour le développement du commerce

A. Analyse sommaire de quelques mécanismes commerciaux

30. Le développement du commerce intra-africain, comme base des processus de développement auto-centrés, auto-entretenus et d'autonomie collective est au centre des préoccupations de la stratégie de Monrovia et du Plan d'Action de Lagos. L'expansion du commerce intra-régional n'est possible que dans le cadre de marchés sous-régionaux élargis. Les barrières tarifaires et non tarifaires qui protègent actuellement les marchés étroits des pays africains individuellement pris devraient donc être levées graduellement. La prise de conscience progressive des gouvernements africains a abouti à l'adoption de recommandations pertinentes dans le Plan d'Action de Lagos qui prônent la création et le renforcement des groupements sous-régionaux multi-sectoriels avec, entre autres des mécanismes d'intégration des marchés. C'est dans cette perspective que la création de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.) a été suivie par celle de la zone d'échanges préférentiels des Etats de l'Afrique orientale et australe (Z.E.P.). En Afrique Centrale, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Central (C.E.E.A.C.) a été créée aussi. Tous ces groupements sous-régionaux prévoient l'élimination graduelle des barrières tarifaires et non tarifaires et la création effective de marchés communs sous-régionaux qui s'intégreraient plus tard en un marché commun sous-régional. Les Pays d'Afrique du Nord sont entrain de déployer des efforts pour créer de la même manière leur propre zone d'échanges préférentiels. Les traités de ces différents groupements sous-régionaux comportent des protocoles non seulement sur la libéralisation des échanges mais également sur le transit, la coopération industrielle et agricole, les paiements, le transport et les communications.

31. Ces groupements sous-régionaux ont évolué depuis leur création et ont atteint différentes étapes dans la mise en oeuvre effective de leur programme de libéralisation des échanges:

(a) En Afrique de l'ouest, des difficultés sont apparues lors des tentatives d'harmonisation et de rationalisation des très nombreuses organisations sous-régionales (principalement la C.E.D.E.A.O.) le CEAO et l'Union du Fleuve Mano). Peu de progrès ont été réalisés dans ce sens;

(b) En Afrique Centrale, la CEEAC a été effectivement créée. L'harmonisation avec l'UDEAC et la CEPGL est encore à réaliser;

(c) En Afrique orientale et australe, l'élimination graduelle des barrières tarifaires et non tarifaires relatives aux produits de la liste commune est en cours. Cependant, l'élimination totale de ces barrières qui avait été prévue pour 1992 ne pourra être réalisée à cette date. L'élimination totale des barrières tarifaires est maintenant prévue après l'an 2000.

(d) En Afrique du Nord, les négociations inter-gouvernementales initiales n'ont pas encore commencé mais en attendant, certains pays de la sous-région sont membres de l'Union Maghreb Arabe (U.M.A.) dont les objectifs sont tout a fait similaires à ceux des zones d'échanges préférentiels qui existent en Afrique.

32. Les secretariats de ces groupements économique comportent des mécanismes structurels abritant des cellules de promotion commerciale chargée de la recherche, de la formation aux techniques de promotion commerciale et de commercialisation, des foires et voyages d'affaires etc...

33. L'Afrique du Nord exclue, l'on peut dire que les activités de création de zones d'échanges préférentiels ont été effectivement menées à terme dans les délais impartis dans l'acte final de Lagos. Les cadres institutionnels existent désormais en Afrique de l'ouest, en Afrique centrale et en Afrique australe et orientale. C'est dans l'utilisation de ces cadres institutionnels qu'il y a eu des retards et des échecs. La mise en oeuvre des programmes de libéralisation des échanges est plus lente que prévue et ceci peut retarder la création des marchés communs africains dans les années 1990 comme prévu dans l'Acte Final de Lagos.

34. A voir la situation des zones d'échanges préférentiels existantes l'on peut trouver la réalisation de la communauté économique africaine en l'an 2000 irréaliste. Les retards constatés dans les travaux préparatoires à la création de la communauté sont des indications que celle-ci ne pourrait être mise en place en l'an 2000, à moins qu'elle ne soit créée en dépit de l'évolution de la situation réelle des groupements sous-régionaux et des accords commerciaux y affiant.

35. La consolidation des zones d'échanges préférentiels devrait être une tâche prioritaire au début des années 1990. Il s'agit, à cet effet, de prendre, entre autres, des mesures d'accélération du processus de libéralisation des échanges sur des produits stratégiques tels que les produits vivriers, les matières premières et facteurs intermédiaires destinés, entre autres, aux entreprises multinationales des zones d'échanges préférentiels. Les négociations intergouvernementales ont été toujours difficiles car les intérêts nationaux étroits et les différences de niveaux de développement constituent les blocages habituels du processus de concession tarifaire mutuelles. Il faudrait donc pour faciliter ces négociations et en accélérer le rythme procéder rapidement à la création d'entreprises conjointes de commercialisation et de production qui cristalliseraient les intérêts nationaux étroits et les différences dans des propriétés communautaires et des intérêts communs auxquels tout un chacun serait prêt à accorder des concessions car les chances de voir les profits bénéficier à tous seraient accrues. Ceci lierait alors la libéralisation des échanges au développement d'entreprises conjointes de production et de commercialisation d'une part et d'autre part le commerce avec la production à chaque fois que des concessions auraient été obtenues en regard à des facteurs de production intéressant des entreprises de production.

B. Le Mécanismes de facilitation du commerce

(a) Financement du commerce

36. Le financement du commerce est l'un des aspects les plus critiques des politiques de promotion commerciale. C'est néanmoins un domaine auquel les gouvernements africains n'accordent pas toute la priorité qu'il requiert. Des guichets de financement des opérations commerciales n'existent pratiquement pas dans les banques régionales et sous-régionales de développement dont la Banque Africaine de Développement (B.A.D.). Les tentatives d'intégration du financement des opérations commerciales dans les activités de ces banques sont récentes. La BAD n'a entrepris les premiers financements limités de certaines opérations commerciales que dans les deux à trois dernières années. Les institutions sous-régionales de financement telles que la banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Banque de Développement des Etats de l'Afrique centrale (B.D.E.A.C.) et la Banque de Développement et de commerce des pays de la ZEP ont rarement financé des opérations commerciales. Dans tous les cas, les deux premières banques ont des opérations limitées aux états de la zone Franc qui ont en conséquence un champ d'action limité. Il ne nous reste donc qu'une banque de dimension sous-régionale qui ait un guichet de financement des transactions commerciales, en l'occurrence la Banque de Développement et du commerce de la ZEP.

37. On devrait accélérer la création sous l'égide de la RAD de la Banque IMPORT-EXPORT qui fonctionnera comme une institution autonome de financement. Des guichets à part entière de financement des opérations commerciales devraient être aménagés à la BOAD et à la BDEAC. Ces deux dernières banques devraient être re-structurées et ouvrir leurs portes à l'ensemble des pays de l'Afrique de l'ouest et de l'Afrique centrale respectivement. Une banque similaire devrait également être établie en Afrique du NORD.

38. Un autre obstacle au développement du commerce intra-africain c'est le manque de devises pour financer les transactions en dehors de l'Afrique du NORD. Les chambres de compensation ont été créées dans toutes les sous-régions pour pallier la dépendance excessive de l'Afrique sur les ressources étrangères pour le financement du commerce intra-régional. L'objectif est de mettre en place à plus longue échéance, une union des paiements. Dans un premier temps, les chambres de compensation pourraient être coordonnées à un guichet de paiements du Fond Monétaire Africain dont le projet est encore en gestation. La chambre de compensation de l'Afrique du Nord devrait être créée sans délais pour couvrir les paiements entre les pays de la sous-région. En attendant, l'on devrait procéder à une analyse du fonctionnement des chambres de compensation opérationnelles en vue de trouver les voies et moyens d'accroître le volume des transactions qui s'effectuent par leur biais. Dans l'immédiat les actions ci-après pourraient être envisagées dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement des chambres de compensation: (i) Toutes les transactions publiques (celles entreprises par les entreprises publiques de commercialisation et autres agences des états) devraient être dirigées vers les chambres de compensation, (ii) des mesures d'incitation et/ou des mesures législatives devraient être prises pour pousser les banques commerciales à utiliser les chambres de compensation pour les paiements intra-régionaux, lorsqu'elles seront créées, les bourses de marchandises pourraient également utiliser les chambres de compensation.

(b) Les institutions de promotion commerciale

39. Les centres nationaux de promotion des échanges existent dans la plupart des pays africains mais leur fonctionnement laisse à désirer. Ces centres sont en but au même problème, le manque de ressources pour le financement de leurs activités. Les ressources extra-budgétaires allouées par le PNUD ou d'autres agences de coopération n'apportent pas de solutions durables à ce problème. Il est donc recommandé qu'une taxe de 0,5% sur l'assiette des importations soit créée pour financer les activités de ces centres et la participation des états aux institutions sous-régionales de promotion commerciale. Les problèmes de ces institutions sous-régionales ne sont pas différents, non plus car leurs activités se heurtent souvent à des crises de liquidités financières qui entravent leur fonctionnement.

40. Au niveau régional, les pays membres ont mis en place l'Association Africaine des Organisations de promotion commerciale (AOAPC) dont l'objectif primordial est d'apporter une assistance technique à ses membres et de coordonner leur activités de promotion commerciale, d'information, de formation aux techniques des commercialisation et de recherche. Cette organisation fait en ce moment l'expérience d'une profonde crise financière, si aigue que les salaires n'y sont pas payés depuis des mois. Re-structurer et rédéfinir les objectifs et les structures financières de l'AOAPC sont des tâches urgentes. L'AOAPC devrait passer des activités promotionnelles de type classique (information formation-recherche) à des activités plus opérationnelles en se positionnant comme un courtier qui identifierait au niveau micro-économique (entreprises) le potentiel du commerce intra-régional) et qui veillerait au déclenchement de transactions effectives. L'AOAPC se rémunérerait alors à la commission et sur la base des chiffres d'affaires qu'elle permettrait de réaliser, ceci l'aiderait à s'auto-financer. Pour que de tels changements puissent intervenir dans le fonctionnement de l'AOAPC, les états membres devraient assurer le financement initial du fonds de roulement de l'AOAPC de "type nouveau" sur une période d'au moins un an.

41. La Fédération Africaine des chambres de commerce a été créée en 1984 en vue de renforcer les chambres nationales de commerce en mettant l'accent sur leur nouveau rôle d'organismes de promotion du commerce et des investissements. La Fédération était supposée promouvoir la coopération entre chambres consulaires nationales et entre les membres de ces dernières dans des opérations commerciales et/ou des investissements conjoints et appuyer les efforts des gouvernements en créant des mécanismes de facilitation et des instruments de facilitation du commerce. La Fédération fait face à deux types de problèmes: (i) la République Arabe d'Egypte ne semble pas tenir ses engagements de pays hôte de la Fédération. Les dernières négociations sur l'accord de siège ont été longues et inutiles en dépit des efforts colossales déployés par la Fédération et des concessions faites sur les facilités et immunités à accorder à la Fédération et auxquelles l'Egypte avait pourtant souscrit quand elle s'est portée candidate pour abriter le siège de la Fédération. (ii) Les contributions financières reçues jusque là ont été d'un niveau très insuffisant pour permettre au secrétariat de commencer à fonctionner. Il ne serait pas exagéré de dire que cette situation est fondamentalement due à l'attitude du Pays-hôte.

La CEA a entrepris, en sa qualité de secrétariat intermédiaire, la mise en oeuvre de quelques programmes de la Fédération (confection d'un annuaire commercial régional pour l'Afrique) cependant seuls les états membres peuvent assurer le fonctionnement normal du secrétariat de la Fédération en décidant des actions à entreprendre et en s'engageant résolument pour la mise en oeuvre effective des résolutions initiales.

(c) Institutions opérationnelles

42. Il s'agit de types d'organisations qui doivent s'impliquer directement dans des opérations commerciales concrètes. Les recommandations du Plan d'Action du Lagos portent sur:

(i) Les bourses de produits agricoles

43. L'augmentation de la production prônée dans le Plan d'Action de Lagos par le biais de la réhabilitation et de la reconstruction des agro-industries entraînerait une croissance de la demande de matières premières agricoles. Les bourses de produits agricoles sont des organismes par excellence de promotion et d'intensification des échanges dans ce domaine surtout dans des situations caractérisées par le manque de devises étrangères pour des opérations commerciales directes. Les activités de la CEA dans ce domaine ont été gelées suite au manque d'intérêt des états concernés après qu'une étude de faisabilité pour la création d'une bourse de produits agricoles ait été accomplie pour les pays de l'Afrique australe et orientale. Il est peut être opportun de reconsidérer les possibilités de création de tels organismes.

(ii) Entreprises multinationales de production et de commercialisation

44. Des études de pre-faisabilité devraient être entreprises en vue de déterminer:

- (a) Les domaines dans lesquels ces entreprises seraient envisageables
- (b) Les modalités de leur création effective
- (c) Les conditions de profitabilité de telles entreprises

45. Ce type d'organismes sont d'une nécessité urgente car ils pourraient faciliter les négociations sur des concessions tarifaires et non tarifaires en regard à des produits d'intérêt pour ces entreprises en permettant de transgresser les intérêts nationaux étroits qui constituent en ce moment l'un des obstacles à la libéralisation des échanges dans les groupements économiques sous-régionaux

V. Conclusions

46. Il est inquiétant que 10 ans après l'adoption du Plan d'Action de Lagos pour la mise en oeuvre de la stratégie de Monrovia, la plupart des pays africains semblent avoir été incapables de définir des politiques de développement de leur commerce en vue d'asseoir un processus de développement auto-centré et auto-entretenu. Sous la pression de la crise, ils ont, au contraire, eu recours à des plans et programmes conservatoires qui n'ont presque rien à faire avec le Plan d'Action de Lagos et qui ont contribué au maintien d'économies extraverties, et des modèles commerciaux basés sur les exportations de matières premières.

47. Nous avons indiqué plus haut que les programmes d'ajustement structurel orthodoxes imposés de l'extérieur l'ont été au détriment de la croissance des pays africains. Les mesures préconisées dans le cadre des Plans d'ajustement structurel en cours d'application dans la plupart des pays africains ne tiennent pas compte des tendances du marché international des produits de base qui sont à la baisse et desquels la plupart des pays africains tirent leurs recettes d'exportation. Ils ne tiennent pas non plus compte de la dynamique des marchés intérieurs sans lesquels aucun processus de développement auto-centré n'est possible. Les pays africains ont continué à être excessivement dépendants de facteurs externes au détriment de leurs économies. La contribution de tels facteurs au développement de l'Afrique est au mieux négligeable. Il fallait et il faut en conséquence encore rompre avec cette situation.

48. Cette étude recommande les programmes d'ajustement structurel internes qui mettent l'accent sur la transformation structurelle et les processus de développement à long terme et qui prône en particulier l'élargissement des marchés intérieurs et l'exploitation accrue des marchés sous-régionaux et régionaux du continent comme base d'un développement réel. Ceci soutient l'importance qu'il y a à comprendre les mécanismes des marchés intérieurs et leur dynamisme car ils déterminent la production, ce qui doit être produit et les modes de production et en conséquence le niveau des investissements et des activités des entreprises. Les marchés intérieurs pourraient donc jouer un rôle important dans le processus du développement.

49. Les stratégies de développement du commerce devraient tenir compte (a) des politiques et mécanismes de correction des déséquilibres constatés dans la distribution des revenus, (b) de la nécessité d'identifier des lignes de production stratégiques et de les protéger de manière sélective (c) des programmes d'importations discriminatoires qui mettent l'accent sur les besoins fondamentaux en général et sur les importations de facteurs destinés à la production vivrières et alimentaire et sur les biens d'équipement destinés à la réhabilitation et à la reconstruction de l'agriculture. C'est pourquoi, l'accélération nécessaire du processus de création des marchés communs sous-régionaux et d'un marché commun régional au cours des années 1990 conformément à l'Acte Final de Lagos exigeait non seulement des réformes politiques mais également le renforcement des institutions existantes et l'émergence de nouveaux mécanismes qui accélèreront la synergie des marchés nationaux étroits et inviables du continent africain.