

PARTIE III

Le financement du développement



10

L'impact de la libéralisation commerciale sur les finances publiques du Congo

Alain Douathe Koyangozo

Introduction

Dans le contexte actuel de la mondialisation, les économies africaines sont confrontées à la libéralisation commerciale impulsée par l'OMC. Ainsi, l'Union Européenne est en train de modifier ses rapports avec les pays ACP afin de s'adapter à la nouvelle orientation décidée par l'OMC et demandant la fin des préférences commerciales. C'est dans cet esprit que l'accord de Cotonou signé en 1998 a mis en place un mécanisme visant à instaurer les accords de partenariat économiques (APE). Ceux-ci sont fondés sur la réciprocité en matière de droits de douane. Julian Melissa (2004) souligne que cette situation engendre des inquiétudes de la part des pays africains du fait des engagements réciproques dans l'élimination des droits de douane. Or beaucoup de pays africains, y compris le Congo, comptent sur les recettes douanières pour alimenter leurs ressources budgétaires. Une étude récente faite par le Gabon montre que si le nouveau régime était appliqué, ce pays réaliserait une perte de 200 milliards de francs CFA par an en termes de recettes budgétaires. Cette somme est l'équivalent de la masse salariale versée à la fonction publique de ce pays (CEA 2004).

Notre étude vise un objectif principal, mettre en évidence les impacts de la libéralisation commerciale (qui se traduit par la réduction des droits de douane résultant des APE et des règles de l'OMC) sur les recettes budgétaires.

Pour atteindre l'objectif principal, nous nous fixons les objectifs spécifiques suivants :

- identifier la structure des importations congolaises ;
- procéder à des simulations de taux pour déterminer les pertes éventuelles en termes de recettes douanières ;
- suggérer des recommandations de politique commerciale permettant d'atténuer les effets négatifs dus à l'application des règles de l'OMC.

Le problème qui nous préoccupe dans cette recherche est celui d'établir le lien entre la réduction des droits de douane et les recettes budgétaires. Ainsi, dans ce contexte, une question principale et des questions spécifiques sont posées pour analyser le problème posé par la réduction des droits de douane à travers le principe de la réciprocité défendu par l'OMC et les APE. La question à laquelle il nous faut répondre est la suivante : quels sont les effets de la réduction des droits de douane occasionnée par les APE et les règles de l'OMC sur les recettes budgétaires du Congo provenant des différentes catégories de biens importés ?

Quelles pourraient être les mesures de sauvegarde permettant d'atténuer les effets négatifs d'une telle réduction ?

Deux hypothèses méritent d'être testées :

Hypothèse 1. Les APE et les règles de l'OMC ont comme effet la réduction des droits de douane. Cette situation devrait avoir comme principale conséquence la baisse des recettes budgétaires et l'aggravation du déficit des finances publiques.

Hypothèse 2. Les mesures compensatoires pourraient porter sur la mise en œuvre d'une stratégie visant à développer la collaboration Sud-Sud, à améliorer la fiscalité interne afin de compenser les pertes de recettes sur le plan extérieur, à assainir l'environnement macro-économique. La consolidation des tarifs devrait se faire de façon graduelle et la période transitoire être prolongée.

Les données provenant des statistiques douanières de l'année 2003 produites par le service informatique de la Direction Générale des Douanes ont servi pour l'estimation de l'impact des APE sur les recettes douanières. En effet, ce service réalise chaque année un répertoire de toutes les importations en volume et en valeur avec leur provenance. La classification TEC utilisée permet d'identifier les produits des quatre catégories qui composent le régime douanier de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Pour chaque catégorie, ont été agrégées les valeurs des importations dans l'objectif d'obtenir l'assiette fiscale (ad valorem) sur laquelle ont été appliquées les différentes formules de calcul du TEC afin de déterminer les recettes (voir la méthodologie en annexes). Afin de simplifier les calculs, nous avons estimé nul le coefficient d'élasticité de la demande d'importation. Cette hypothèse peut s'avérer pertinente surtout dans le cas des produits importés qui sont le fait d'oligopoles (petit groupe d'importateurs organisés en centrales d'achat). De ce fait, une baisse des prix due à la réduction du tarif douanier n'aurait pas d'impact sur la demande d'importation à cause des prix de monopole sur le marché. Le traitement des données s'est fait grâce au logiciel Excel.

Le présent article comprend deux sections : la première analyse les règles de l'OMC ainsi que la structure des finances publiques congolaises. Il s'agit de dégager la substance des nouvelles règles de l'OMC relatives à la libéralisation commerciale et de présenter les principales catégories de produits importés par le Congo. La deuxième montre l'incidence des règles de l'OMC sur les recettes budgétaires. Il est mis en évidence les conséquences de l'application du principe de la réciprocité sur les recettes douanières prélevées par l'État et quelques recommandations de politique commerciale.

Les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et les finances publiques du Congo

Il nous faut présenter les accords de l'OMC pour mieux comprendre les APE qui sont une traduction de ces accords dans les relations entre l'UE et les ACP. Dans cette partie, nous présentons d'abord une brève revue de la littérature avant d'aborder les accords de libre échange.

La revue de la littérature

Avant d'aborder à proprement parler le contenu des accords sur la libéralisation commerciale, une revue de la littérature est nécessaire pour dégager les différentes approches qui existent sur le commerce et la réduction des tarifs douaniers.

Le problème de la réduction des droits de douane n'est pas un fait nouveau. C'est un problème séculaire qui a été abordé par de nombreux auteurs et organisations économiques internationales. On peut ranger les auteurs en deux courants principaux : les partisans du libre-échange et ceux du protectionnisme.

Approche libre-échangiste

L'un des auteurs soutenant le libre-échange est Laffer (nouveau libéralisme) qui montre qu'à partir d'un certain seuil d'imposition, les recettes de l'État diminuent. Que le taux d'imposition soit de 0 pour cent ou de 100 pour cent, le résultat est le même : les recettes sont nulles. Il est donc nécessaire d'alléger les prélèvements obligatoires.

L'Organisation Mondiale du Commerce à travers le programme du travail de DOHA, adopté par le Conseil général le 1^{er} août 2004, stipule que la progressivité des réductions tarifaires sera obtenue au moyen d'un abaissement plus important des tarifs plus élevés avec des flexibilités pour les produits sensibles. Des améliorations substantielles seront obtenues pour tous les produits. Ainsi, la réduction des droits de douane conduit à une expansion substantielle du commerce (OMC 2004).

D'autres auteurs, Dwight et al (1987) soulignent que la hausse des droits d'importation renforce les incitations à la contrebande ou à la fraude fiscale. Diverses études ont montré que dans les pays qui appliquent des taux de droits de douane déjà élevés, les nouvelles hausses augmentent de manière disproportionnée l'inci-

tation à la contrebande, si bien qu'une élévation des taux de 10 pour cent peut se traduire par un accroissement des activités de contrebande supérieur à 10 pour cent .

Decaluwé et al (2001) supposent que la réduction des taux des droits de douane entraîne des effets positifs sur le prix intérieur des produits importés.

Approche protectionniste

Un deuxième courant argumente contre le libre-échange au nom du bien-être national. Les économistes faisant partie de ce courant prétendent souvent que les déviations du libre-échange réduisent le bien-être national. Dans l'histoire de la pensée économique, les arguments défendus au XIXe siècle par l'économiste allemand Frédéric List contre les analyses libre-échangistes de David Ricardo sont connus. L'auteur montre qu'il est indispensable de protéger les industries en enfance afin de leur permettre de créer les conditions d'une plus grande compétitivité face à la concurrence étrangère. Cette protection sera assurée par les droits de douane élevés. Il suggère à cet effet la constitution en Allemagne du Zollverein (Krugman et Obstfeld 1999).

Les droits de douane assurent 1 pour cent environ des recettes fiscales aux États-Unies tandis que leur pourcentage atteint 25 pour cent dans les pays en développement (Dwight et al 1987). Au Congo par exemple les droits de douane représentent 20 pour cent des recettes fiscales et douanières.

En conclusion, on peut observer que les droits de douane conservent une grande importance dans l'économie des pays en développement notamment sur le plan budgétaire. Toute réduction de ceux-ci ne peut avoir que des conséquences négatives sur l'économie de ces pays, surtout si aucune mesure compensatoire n'est prévue pour atténuer le choc engendré par la réduction des tarifs douaniers.

Les accords de l'OMC

D'après l'OMC (2005), ces accords régissent le commerce des marchandises, les services et la propriété intellectuelle. Ils énoncent les principes de libéralisation et les exceptions autorisées. Ils reproduisent les engagements pris par chaque pays pour réduire les droits de douane et d'autres obstacles au commerce, et pour ouvrir et maintenir ouvert le marché des services. Ils définissent les procédures de règlement des différends. Ils font obligation aux gouvernements d'assurer la transparence de leur politique commerciale en notifiant à l'OMC les lois en vigueur et les mesures adoptées.

Ces accords sont fréquemment dénommés les règles commerciales de l'OMC et l'OMC est considérée comme étant un système « fondé sur les règles ». D'où l'importance de se rappeler que les règles sont en réalité des accords négociés par les gouvernements.

Le cycle d'Uruguay dans le cadre du GATT a également abouti à l'établissement de nouvelles règles régissant le commerce des services, les aspects pertinents

de la propriété intellectuelle, le règlement des différends et l'examen des politiques commerciales. Elles représentent au total quelque 30000 pages, soit une trentaine d'accords et d'engagements distincts (que l'on appelle les listes) contractés par les différents membres dans les domaines spécifiques tels que l'abaissement des taux ou l'ouverture des services. Ces accords permettent aux membres de l'OMC de gérer un système commercial non discriminatoire qui énonce leurs droits et leurs obligations. Chaque pays obtient l'assurance que ses exportations bénéficient constamment d'un traitement équitable sur les marchés des autres pays et promet à son tour de traiter ainsi les importations arrivant sur son propre marché.

Marchandises

Tout a commencé par le commerce des marchandises. De 1947 à 1994, le GATT était le centre des négociations de la réduction des droits de douane et autres obstacles au commerce. Le texte de l'accord général énonçait quant à lui des règles importantes, en particulier la non discrimination. Depuis 1995, le texte actualisé du GATT constitue l'accord de référence de l'OMC pour ce qui est du commerce des secteurs spécifiques, tels que l'agriculture et le textile et traitant des questions particulières telles que le commerce d'État, les normes des produits, les subventions et les mesures de lutte contre le dumping.

Services

Les banques, les compagnies d'assurance, les organisateurs de voyages, les chaînes d'hôtels et les sociétés de transport qui souhaitent opérer à l'étranger peuvent désormais bénéficier d'un système de commerce plus libre et plus équitable. Ce système ne valait auparavant que pour le commerce des marchandises. Ces principes sont ancrés dans le nouvel accord général sur le commerce des services (AGCS). Les membres de l'OMC ont également accepté des engagements dans le cadre de l'AGCS en vertu desquels ils doivent déclarer quels sont les secteurs qu'ils sont disposés à ouvrir à la concurrence étrangère et dans quelle mesure ces marchés sont ouverts (OMC 2005).

Propriété intellectuelle

L'accord de l'OMC sur la propriété intellectuelle peut être assimilé à un ensemble de règles régissant le commerce et l'investissement dans le domaine des idées et de la créativité. Ces règles prévoient les modalités selon lesquelles le droit d'auteur, les brevets, les marques, les indications géographiques utilisées pour identifier les produits, les dessins et les modèles industriels, les schémas de configuration des circuits intégrés et les renseignements non divulgués tels que les secrets commerciaux, peuvent être diffusés et protégés. En d'autres termes, la propriété intellectuelle devrait être protégée lorsqu'il y a des échanges commerciaux.

Règlement des différends

La procédure prévue par l'OMC pour résoudre les litiges commerciaux dans le cadre du mémorandum d'accords sur le règlement des différends est essentielle pour faire respecter les règles et partant, veiller à ce que les échanges se fassent sans heurts.

Les pays portent un règlement devant l'OMC lorsqu'ils estiment que les droits que leur confèrent les accords sont violés. Les décisions rendues par les experts indépendants, spécialement nommés, se fondent sur l'interprétation des accords et des engagements pris par les différents pays. Le système encourage les pays à régler leurs différends par la voie de consultation. En cas d'échec, ils peuvent suivre une procédure soigneusement définie, comportant plusieurs étapes, qui prévoit une décision éventuelle par un groupe spécial et la possibilité de faire appel de cette décision des points de droit. Le nombre de différends soumis à l'OMC est important, environ 300 en huit ans depuis son existence jusqu'à aujourd'hui.

Examen des politiques commerciales

Le mécanisme d'examen des politiques commerciales vise à améliorer la transparence et la compréhension des politiques adoptées par les pays et à évaluer leur impact. Nombre des membres estiment en outre que ces examens leur fournissent en retour des informations constructives sur leurs politiques. Tous les Membres de l'OMC doivent faire l'objet d'un examen donnant lieu à la préparation d'un rapport par le pays intéressé et d'un rapport par le Secrétariat de l'organisation.

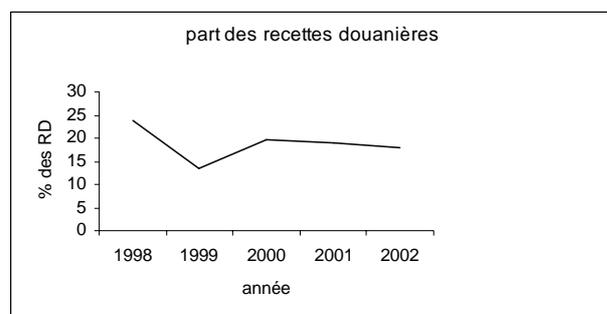
Accords additionnels

Il faut aussi mentionner un autre groupe d'accords importants: les deux accords « plurilatéraux » qui ne sont pas signés par la totalité des membres (aéronefs civils et marchés publics). Cependant, d'autres modifications sont à l'horizon : il s'agit du programme de Doha. Ces accords ne sont pas immuables, ils sont renégociés de temps à autre et de nouveaux accords peuvent être aussi associés à l'ensemble. De nombreux accords font actuellement l'objet de négociation dans le cadre du programme de Doha pour le développement, lancé par les Ministres du commerce des pays membres de l'OMC à Doha (Qatar) en novembre 2001.

La structure des finances publiques du Congo

Les finances publiques sont marquées par une évolution en dents de scie. Après une année 2002 difficile (déficit budgétaire de 8,1 pour cent du PIB), l'année 2003 a été caractérisée par un retournement de tendance. Le Congo dégage un excédent budgétaire, base engagements, dons compris de 0,4 pour cent du PIB. Cette amélioration doit être cependant relativisée au regard de l'accumulation d'importants arriérés de paiement sur la dette extérieure (Banque de France 2003).

Comment se présentent les recettes douanières au Congo ?

Graphique 1 : Part des recettes douanières dans les recettes non pétrolières

Source : l'auteur à partir des données de la BEAC, 2003

Le graphique ci-dessus montre l'évolution de la part des recettes douanières dans les recettes non pétrolières du Congo. Cette évolution connaît une baisse notable en 1999, puis un accroissement en 2000 pour se stabiliser autour de 20 pour cent en moyenne la période suivante. De façon générale, les recettes douanières représentent une part significative des recettes ordinaires du pays. C'est pourquoi, une réduction voire une suppression des droits de douane devrait avoir une incidence importante sur les recettes budgétaires du Congo. Cette incidence concerne non seulement les recettes douanières, mais aussi les recettes fiscales car les taxes indirectes collectées qui sont assises sur les importations sont importantes. La TVA par exemple qui a rapporté en 2002 un montant de 27 milliards de francs CFA est une taxe qui est assise en grande partie sur la valeur des droits de douane payés sur les importations. Si le montant de ces droits baisse, la valeur des recettes procurées par la TVA devrait aussi baisser.

Le Congo a connu en 2003, une progression de ses recettes budgétaires (+6,6 pour cent) mais surtout une forte réduction de ses dépenses (-18,9 pour cent^o). Les recettes pétrolières ont augmenté de 6 pour cent, assurant près de 70 pour cent des recettes budgétaires de l'État. La bonne tenue du cours du baril de pétrole explique cette progression des recettes publiques, malgré le repli de la production conjuguée avec la baisse du cours du dollar. Les recettes non pétrolières ont également progressé (+5,6 pour cent), sous l'effet de l'augmentation des recettes douanières (+24 pour cent). Les impôts et les taxes ont enregistré une baisse de 2 pour cent, reflétant les multiples difficultés de recouvrement de l'administration fiscale (contestation dans l'instauration de nouvelles modalités de la fiscalité forestière, retard dans la mise en place de nouvelles structures fiscales dans le nord du pays, autoconsommation des recettes par certaines administrations).

La forte réduction des dépenses résulte du recul des dépenses courantes (-16,4 pour cent) et la réduction d'un quart des dépenses en capital. La masse

salariale est demeurée stable. C'est la conséquence de la trêve sociale reconduite en août 2002 avec le gel des salaires. Elle représente un quart des dépenses courantes. Les charges d'intérêts se sont repliées d'un tiers, en liaison avec la révision à la baisse des coûts de la dette gagée contractée en 2002. La compression des dépenses de biens et services, comprises dans le poste « autres dépenses courantes », correspond aux efforts pour réduire les dépenses de fonctionnement de l'administration et assurer un meilleur contrôle de l'opportunité et de la réalité des dépenses.

En définitive, en prenant en compte l'amortissement de la dette extérieure de 169,3 milliards F CFA et le paiement d'arriérés intérieurs de 39,5 milliards, le besoin de financement de l'État s'est élevé à 201,4 milliards F CFA. Le recours aux emprunts extérieurs et intérieurs (tirages sur le système bancaire et non bancaire) et le réaménagement de la dette extérieure ont été insuffisants pour éviter à l'État une nouvelle accumulation d'arriérés sur la dette extérieure (+ 164,2 milliards F CFA) (voir annexes).

L'impact des accords de l'OMC sur les finances publiques du Congo

Avant d'aborder l'incidence des APE, il importe de donner avant tout un aperçu de la structure des tarifs et des recettes douaniers du Congo.

La structure des tarifs douaniers

Soulignons que les droits de douane appliqués au Congo s'inscrivent dans le régime douanier de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Celui-ci distingue quatre catégories de produits importés.

Tableau 1 : Droits de douane applicables aux importations

Catégorie	Désignation	Taux %
1	Produits de 1 ^{re} nécessité	5
2	Matières premières	10
3	Biens d'équipements et intermédiaires	20
4	Biens de consommation courante	30

L'administration des douanes collecte deux sortes de recettes : les recettes budgétaires et les recettes hors budget.

La structure des recettes budgétaires

Les recettes budgétaires sont celles directement affectées au trésor public. Elles sont d'une part les recettes relevant de la douane et rattachées à l'activité de l'import-export, d'autre part les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les recettes d'import-export

Les recettes d'import-export se scindent en trois catégories :

- les recettes exclusivement liées à l'import,
- les recettes exclusivement liées à l'export,
- les autres recettes import-export non exclusives.

*** Les recettes exclusives liées à l'import**

Les recettes exclusivement liées à l'import sont constituées par le tarif extérieur commun (TEC) et les droits d'accise.

*** Les recettes exclusivement liées à l'export**

Les recettes exclusivement liées à l'export sont constituées par le droit de sortie, la redevance sur bois et la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation.

*** Les autres recettes import-export non exclusives.**

Les recettes import-export non exclusives sont perçues tant à l'import qu'à l'export. C'est le cas de la redevance informatique, du contentieux et des recettes accessoires. Les recettes accessoires s'énumèrent comme suite :

- ventes aux enchères ;
- intérêts de retard ;
- retard de paiement ;
- magasinage ;
- taxe de recherche ;...

Les recettes hors budget

Les recettes pour le compte d'autres organismes et administrations dénommées recettes hors budget sont constituées ainsi qu'il suit :

- la taxe communautaire d'intégration (TCI) affectée comme contribution au fonctionnement de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEMAC) ;
- la contribution communautaire à l'intégration (CCI) affectée comme contribution au fonctionnement de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) ;
- la taxe statistique (TS) affectée au fonctionnement de la Direction Générale de l'Économie ;

- La taxe municipale (TM) prélevée sur les marchandises en provenance de Kinshasa et affectée à la municipalité de Brazzaville ;
- Le fonds routier (FR) collecté pour le compte des transports routiers (DEPI 2003).

Fort de tout ce qui précède, notre analyse de simulation va se focaliser sur une taxe liée à l'importation, notamment le TEC, qui constitue la taxe la plus importante en termes de recettes douanières.

Incidence sur les recettes douanières

Les calculs effectués sur la base des simulations (voir la méthodologie en annexes) montrent une perte importante de recettes douanières si sont appliquées les nouvelles règles de l'OMC visant la réduction et la suppression à terme des tarifs douaniers. Nous avons pris comme échantillon les importations provenant de 11 pays de l'Union Européenne,¹ zone qui conformément aux nouvelles règles de l'OMC, vise l'application du principe de réciprocité et donc la réduction à terme des droits de douane, essentiellement du tarif extérieur commun en vue de se conformer à la libéralisation commerciale. Ainsi, les accords de partenariat économique (APE) qui ont commencé à être discutés entre l'UE et les pays ACP ont comme objectif de réduire les tarifs applicables aux importations provenant des pays de l'UE. L'année de référence sur laquelle sont basées les simulations est 2003.

Tableau 2 : Perte des recettes du TEC applicable sur les importations en provenance de l'UE (en millions de F CFA)

Scénario 1 : baisse de 5 points du TEC

Désignation	RAS	RNS	Perte
1) Produits alimentaires, boissons et tabacs	4659	3441	1218
2) Produits minéraux	571	285	285
3) Produits chimiques	1750	1273	477
4) Papiers et produits en papier	1279	1023	256
5) Produits industriels textiles	951	713	238
6) Verrerie, pierres et produits céramiques	601	472	128
7) Métaux et ouvrages en métaux	2280	1325	255
8) Machines, appareils électriques, mécaniques	9021	6014	3007
9) Matériel de transport	2145	1694	451
10) Instruments et appareils d'optique, photo et son	1972	1315	657
11) Autres produits	2671	2225	445
Total	27899	19782	8118

Sources : Calculs de l'auteur

RAS : Recettes de l'ancien système douanier ; RNS : Recettes du nouveau système douanier TEC : Tarif extérieur commun

La perte des recettes provenant du tarif douanier extérieur appliqué aux importations de l'Union Européenne est estimée à 8,118 milliards de F CFA, soit 29,09 pour cent. Cela est considérable et montre que l'impact sur les recettes douanières est important car près du tiers des ressources représentent le manque à gagner pour l'État pour une réduction de 5 points du TEC.

Tableau 3 : Perte des recettes du TEC (en millions de FCFA)

Scénario 2 : Baisse de 10 points du TEC

Désignation	RAS	RNS	Perte
1) Produits alimentaires, boissons et tabacs	4659	2424	2195
2) Produits minéraux	571	0	571
3) Produits chimiques	1750	810	940
4) Papiers et produits en papier	1279	768	512
5) Produits industriels textiles	951	475	476
6) Verrerie, pierres et produits céramiques	601	340	257
7) Métaux et ouvrages en métaux	2280	370	1910
8) Machines, appareils électriques, mécaniques	9021	3007	6014
9) Matériel de transport	2145	1244	902
10) Instruments et appareils d'optique, photo et son	1972	657	1315
11) Autres produits	2671	1780	890
Total	27899	11919	15980

Sources : Calculs de l'auteur à partir des statistiques douanières.

Si le scénario 2 est appliqué à savoir une réduction de 10 points des tarifs douaniers sur les importations provenant de l'Union Européenne, la perte occasionnée s'élèvera à 15,980 milliards de F CFA, soit une chute de 57,28 pour cent. Ainsi, plus de la moitié des recettes douanières découlant de l'application du TEC seront perdues par l'État congolais. Cela est considérable et montre clairement l'impact négatif des nouvelles règles de l'OMC et des APE sur les finances publiques du pays.

Tableau 4 : Pertes cumulées des recettes du TEC applicable sur les importations de l'UE (en millions de F CFA)**Scénario 3 :** Baisse de 15 points du TEC pendant la 3ème étape

Désignation	RAS	RNS	Perte	Perte (%)
1) Produits alimentaires, boissons et tabacs	4659	1521	3138	67,35
2) Produits minéraux	571	0	571	0,00
3) Produits chimiques	1750	607	1143	65,31
4) Papiers et produits en papier	1279	512	768	60,05
5) Produits industriels textiles	951	238	714	75,08
6) Verrerie, pierres et produits céramiques	601	215	385	64,06
7) Métaux et ouvrages en métaux	2280	185	2095	0,00
8) Machines, appareils électriques, mécaniques	9021	0	9021	100,00
9) Matériel de transport	2145	853	1292	60,23
10) Instruments et appareils d'optique, photo et son	1972	0	1972	100,00
11) Autres produits	2671	1335	1335	49,98
Total	27899	5467	22433	80,41

Sources : Calculs de l'auteur

Si on baisse de 15 points le TEC sur les produits en provenance de l'UE, on constate que l'État Congolais subirait une perte de 22,4 milliards de F CFA, soit 80,41 pour cent. Celle-ci démontre la gravité de la libération commerciale à travers le principe de la réciprocité. L'effet sur les recettes est un effet en cascade quand le TEC se situe à 15 pour cent au lieu de 30 pour cent par exemple. Cela montre que les biens de consommation courante taxés à 30 pour cent représentent l'essentiel des importations d'où l'État tire ses ressources fiscales.

Tableau 5 : Récapitulatif des pertes cumulées de recettes découlant du TEC en fonction des différentes étapes de la libéralisation (millions FCFA)

Étape	Niveau de baisse	RAS	RNS	Pertes	Pertes (%)
Scénario 1	baisse de 5 points du TEC	27.899	19.782	8.118	29,09
Scénario 2	baisse de 5 points du TEC	27.899	11.919	15.980	57,28
Scénario 3	baisse de 5 points du TEC	27.899	5.467	22.433	80,41

Sources : Calculs de l'auteur à partir des statistiques douanières

Les stratégies visant à atténuer les effets négatifs des accords de l'OMC et des APE

Les accords de l'OMC constituent de nos jours des maillons très importants dans le processus de la mondialisation du commerce en termes de garantie des droits pour les importations et exportations des biens et services.

Cependant, il convient de constater avec amertume qu'en dépit de ces accords, l'inégalité de développement ne cesse de s'accroître entre les pays fortement industrialisés et les pays en voie de développement en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne. On peut noter que celui-ci est le résultat de la non application systématique de ces accords par les pays du nord à travers le protectionnisme déguisé. Pour cette raison, il est nécessaire pour les pays africains en concert avec les autres pays en développement de mettre sur pied des stratégies solides tendant à faire échec aux nouveaux cycles de négociations commerciales fondées sur la libéralisation totale des marchés africains.

La protection des industries

La protection des industries naissantes

Sandretto (2003) souligne que l'argument de la protection des « industries naissantes » proposé par Alexander Hamilton (1791) et popularisé par Friedrich List (1841) note l'importance des coûts fixes et le phénomène d'apprentissage dans les activités industrielles. Ceci explique que les coûts de production baissent avec l'élévation de la production et de l'accumulation de l'expérience productive. Par la suite, les pays qui démarrent tardivement leur industrialisation sont handicapés par rapport à ceux dont l'essor industriel a été précoce. Dans ce contexte d'inégalité du niveau d'industrialisation, le libre-échange a toutes les chances de creuser les écarts. À l'inverse, la protection en isolant de manière provisoire et sélective ces industries de la concurrence des pays plus avancés, leur permettrait d'acquérir une compétitivité suffisante pour être en mesure ensuite de lutter à armes égales avec celles-ci.

Cependant, ce type de protection est indispensable pour l'économie congolaise à travers ses petites unités de production des produits alimentaires garantes de l'emploi.

La protection des industries vieillissantes

Il s'agit en fait du même argument que celui des industries naissantes, mais associé à un contexte exactement opposé : il s'agit de sauver une industrie ancienne que la concurrence menace de disparition.

Une aide publique, ou une protection temporaire peut aider l'industrie à passer un cap difficile, à se moderniser ou encore à se redéployer. On peut citer le cas de la firme automobile Chrysler à la fin des années 70 qui grâce à des prêts gouvernementaux a pu se restructurer, reconstruire sa compétitivité et rembour-

ser les prêts publics reçus. L'argument des « industries mourantes » justifie aussi une aide à l'ajustement social. Il ne s'agit plus d'assurer la survie d'entreprises menacées, mais de gérer la temporalité des reconversions et des réadaptions douloureuses (reclassement des travailleurs). Ce type d'intervention revêt une légitimité toute particulière actuellement, dans un monde où la mobilité globale des entreprises et du capital s'intensifie tandis que la mobilité géographique et intersectorielle du travail est limitée (Sandreto 2003).

Amélioration de l'environnement macro-économique

Quelle est la politique économique permettant d'assurer dans des meilleures conditions la transition et le développement de l'Afrique vers l'économie de marché ? À cette question, nous pouvons répondre en disant tout simplement que le développement de l'Afrique passe par un certain nombre des conditions, notamment la paix et la sécurité, dans la mesure où 20 pour cent d'Africains vivent dans des pays en guerre (PNUD 2002). Il s'agit à ce niveau de mettre l'accent sur l'organisation des élections démocratiques, libres et transparentes. Cependant, les réformes institutionnelles notamment la réforme de la fonction publique (l'administration), la réforme du régime judiciaire, le renforcement du contrôle parlementaire, la lutte contre la corruption, le détournement des fonds publics, l'impunité, la bonne gouvernance économique des entreprises fondée sur le renforcement des capacités de gestion ainsi que de l'amélioration de la qualité de la gestion économique et des finances publiques, sont autant de gages pour garantir le développement. Le rôle non négligeable du climat de l'investissement qui renvoie à la stabilité macro-économique, à la politique fiscale, à la réglementation économique, à la politique monétaire, à la politique des prix et à la réglementation du marché du travail permettrait à l'Afrique d'amorcer la voie vers le développement (Boungou Bazika 2005).

Collaboration pour s'opposer aux mesures libérales

Afrique Relance (2001) souligne que l'OMC, malgré son apparence démocratique, liée à sa politique de participation équitablement répartie entre les États membres et fondée sur un processus de prise de décision sur le consensus, est antidémocratique. Pour les pays en voie de développement, malgré le fait qu'ils représentent la majorité des nations et des peuples à l'échelle du globe, on constate que le processus de négociations leur échappe. Du fait du manque de ressources financières et humaines, les débats entre les pays les plus puissants à huis clos, la très forte pression de l'UE et des USA, sont des facteurs qui forcent souvent les gouvernements des pays en voie de développement à accepter des accords qui sont en contradiction flagrante avec leurs intérêts.

Face à ces différentes situations, l'Afrique doit se mobiliser de commun accord avec les autres PVD en vue de faire échec aux mesures libérales existantes et

aux nouvelles négociations commerciales qui contrecarrent les exportations africaines. Selon le PNUD (2001), les pays industrialisés ont enregistré près de 70 pour cent de gains, le reste allant essentiellement à quelques grands pays en développement dont l'économie est orientée vers l'exportation.

Pour Iddis Simba, Ministre tanzanien du commerce et négociateur en chef pour l'Afrique à l'OMC, « de nombreux pays en développement préféreraient résoudre les problèmes en suspens concernant l'application des accords du cycle d'Uruguay avant de passer à la prochaine étape de négociations multilatérales ». Entamées en 1986, les négociations du cycle d'Uruguay se sont achevées en 1994 à Marrakech (Maroc) et ont abouti à une liste impressionnante d'une soixantaine d'accords, d'annexes et de décisions qui sont juridiquement contraignants. Cet arsenal a donné naissance à l'OMC en 1995.

Réunis à Addis-Abeba (Éthiopie) en juin dernier pour préparer la réunion de l'OMC, les ministres africains du commerce ont conclu qu'ils devraient continuer d'exiger que les « pays développés mettent effectivement en œuvre les obligations de l'OMC ». Ils avaient espéré que certaines questions liées au commerce, importantes pour les pays africains et les autres pays en développement, le commerce et les produits de base, le commerce et les finances, le transfert de technologies, auraient été inscrites au programme de travail de l'OMC. Cela n'a pas été le cas.

Lors de la réunion ministérielle, les 142 membres de l'OMC devraient résoudre les problèmes posés par l'application inégale des accords existants. S'exprimant au nom des pays en développement, Munir Akram, Ambassadeur du Pakistan à l'OMC, a indiqué que sur la cinquantaine de questions les plus urgentes, il n'y aurait que très peu, voire peut être aucune, qui seraient résolues avant la réunion. Cela « confirme le constat selon lequel il n'y a eu ni propositions acceptables, ni avancées positives et quasiment pas de progrès vers des décisions positives » (idem).

Dans l'état actuel de la situation économique de l'Afrique, il est trop tôt de parler de la libéralisation commerciale au sens strict du terme, mais plutôt d'une libéralisation commerciale étagée et sectorielle en vue de permettre à l'Afrique de rattraper son retard en développement. Pour cela, l'Afrique doit rester unie tout en gardant la température des débats jusqu'à la prochaine réunion ministérielle de décembre 2005 à Hong kong.

Conclusion

Les accords de l'OMC et ceux de partenariat économique de l'UE sont basés sur la logique libérale. L'outil essentiel est la réduction des tarifs douaniers selon le principe de la réciprocité. Nous avons vu que l'application d'une telle mesure n'est pas sans conséquences sur les finances publiques, notamment sur les recettes douanières qui représentent environ 20 pour cent des recettes non pétrolières du Congo.

Grâce aux simulations que nous avons faites sur la base des importations de l'année 2003, nous observons qu'une baisse de 5 points du TEC contribue à une perte de 29 pour cent des recettes douanières découlant de la taxation des importations de l'Union Européenne. Une baisse de 10 points du TEC contribue à une chute de 57 pour cent des recettes douanières, soit plus de la moitié des recettes douanières collectées par l'État, dans l'hypothèse où l'élasticité de la demande d'importation est nulle. Ainsi, l'incidence des règles de l'OMC est négative sur les finances publiques du Congo.

Pour atténuer l'impact négatif d'une telle mesure, il importe d'améliorer l'environnement macro-économique et de renforcer la solidarité des pays africains et en voie de développement au sein de l'OMC.

Note

1. Ces pays sont : France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, Irlande, Danemark, Grèce, Portugal, Espagne. La France représente à elle seule 52 pour cent des importations du Congo provenant de ces 11 pays.

Annexe 1

Approche méthodologique

Elle est basée sur des simulations des recettes douanières en se référant au nouveau régime douanier découlant de la libéralisation commerciale. Le régime prévu par les accords APE vise la mise en place du principe de la réciprocité. Cela signifie que la nouvelle politique commerciale impulsée par l'OMC et à laquelle se réfèrent les accords UE-ACP de Cotonou demande que les pays ACP alignent leurs droits de douane à ceux de leurs partenaires européens. La période de transition est fixée jusqu'en 2008.

Partant de l'idée que les droits de douane des pays européens sont en général plus faibles, les pays ACP devraient alors procéder à des réductions tarifaires. La méthodologie a alors simulé ces réductions afin de calculer le niveau des recettes que le Congo pourrait atteindre avec un nouveau régime douanier ainsi que les pertes probables de recettes douanières.

Les formules de calcul pour estimer les recettes douanières sont les suivantes :

$$(1) RTEC = Vadi \times Ti$$

Avec RTEC : Recettes du Tarif Extérieur Commun

Vadi : Valeur ad valorem des produits importés

Ti : Tarif appliqué

i : Catégorie des importations

Pour le calcul des pertes de recettes, il a été utilisé la formule suivante

$$(2) P = (Rnr - Rar) \times TR$$

Avec Rar : Recettes de l'ancien régime

Rnr : Recettes du nouveau régime

TR : Taux de recouvrement qui tient compte du niveau de la fraude et de l'évasion fiscale.

Les statistiques douanières étant fastidieuses car comportant des milliers de produits, il a été nécessaire d'agréger en 11 groupes de produits ceux importés de la France. Or l'Union européenne compte plus d'une dizaine de pays. C'est pourquoi, pour estimer la part des recettes douanières dues aux importations provenant de l'Union Européenne, nous avons affecté aux recettes douanières prélevées sur les importations de la France (le plus grand fournisseur du Congo) un coefficient d'ajustement de 1,9. Ce chiffre est obtenu à partir du calcul du pourcentage des importations provenant de la France dans les importations de totales de l'Union Européenne. La formule de calcul est la suivante :

$$(3) CAJ = 100 / [(MF/MUE) \times 100]$$

Avec CAJ : Coefficient d'ajustement

MF : Importations provenant de la France

MUE : Importations provenant de l'Union Européenne

Annexe 2

Tableau des opérations financières de l'État congolais (en milliards de F CFA)

	2000	2001	2002	2003
Recettes totales	609,4	631,8	575,4	613,5
Recettes	602,5	628,1	571,7	603,6
Recettes fiscales non pétrolières	136,4	197,3	174,2	182,0
Recettes pétrolières	466,2	430,8	397,5	451,6
Dons extérieurs	6,8	3,7	3,7	9,9
Dépenses totales et prêts nets	583,4	647,7	746,5	606,1
Dépenses courantes	424,0	442,5	563,1	470,5
Salaires	106,7	118,1	120,4	120,2
Intérêts	158,8	153,9	176,7	117,8
Intérêts sur la dette intérieure	9,6	9,7	14,4	23,4
Intérêts sur la dette extérieure	149,2	144,3	162,3	94,4
Autres dépenses courantes	158,5	170,5	266,0	232,5
Dépenses en capital	159,4	205,4	181,8	134,8
Dépenses budgétaires	144,6	200,4	158,1	111,0
Dépenses financées sur emprunts extérieurs	14,8	5,0	23,7	23,8
Prêts nets	0,0	0,0	1,6	0,8
Solde primaire (hors dons) (1)	183,2	129,5	11,2	115,7
Solde de base engagement (dons compris) (2)	26,0	-16,1	-171,1	7,4
Arriérés	-15,2	-210,6	-5,0	-39,5
Arriérés intérieurs	283,4	104,5	204,4	164,2
Solde (base caisse) (3)	294,2	-122,2	28,3	132,0
Financement -294,0	122,2	-28,2	-132,1	
Financement intérieur	-48,1	270,8	-13,3	14,2
Bancaire	-13,8	76,6	17,4	1,1
Non bancaire	-34,3	194,6	-30,6	13,1
Financement extérieur	-245,9	-148,6	-14,9	-146,2
Tirages sur emprunts	8,0	29,3	20,0	21,6
Amortissement sur la dette extérieure	-292,7	-233,6	-259,7	-169,3
Réaménagement de la dette extérieure	2,8	11,6	10,7	1,5
Divers	36,0	44,1	214,1	0,0
PIB (au prix du marché)	2292,5	2048,3	2103,0	2066,6

En pourcentage du PIB

Recettes totales (hors dons)	26,3	30,7	27,2	29,2
Dépenses courantes	18,5	21,6	26,8	22,8
Solde :				
Budgétaire de base(4)	1,5	-0,7	-7,2	1,0
Base engagements (dons compris)	1,1	-0,8	-8,1	0,4

Références

- Afrique Relance, 2001, *Le point sur l'OMC*, Bureau S931, United Nations, New York, Ny 100017 USA
- Banque de France, Paris, 2003, *Rapport de la zone Franc.*
- BEAC, 2004, *Bulletin Études et statistiques*, juillet.
- Boungou Bazika, J.-C., (2005), « L'ouverture démocratique et le développement humain : une analyse comparative Afrique de l'Ouest et du Centre », in Yao (ed.) *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest, mythe et réalité*, chapitre 1, Dakar : CODESRIA.
- CEA, 2004, « Incidences de la mise en oeuvre des APE sur les finances publiques du Gabon », Addis Abeba.
- Decaluwé B., Martens A et Savard L., 2001, La politique économique du développement et les modèles d'équilibre général calculable, Les Presses de l'Université de Montréal.
- DEPI, 2003, Exécution du budget, Rapport, Brazzaville.
- Gillis, M., Dwight, P., Roemer, M. et Snodgrass, D., 1987, *Économie du développement*, Bruxelles : De Boeck Université.
- ILEAP, 2004, « La négociation d'APE entre sous-régions africaines et UE : quelques suggestions concrètes sur l'accès aux marchés », *Éclairage*, juillet.
- Julian M., 2004, « Mise à jour sur les négociations APE », *Éclairage sur les négociations de Doha à Cotonou*, vol.3, n° 5, pp.6-7.
- Krugman, P. et Obstfeld, M., 1999, *Économie internationale*, Bruxelles : De Boeck Université.
- Organisation Mondiale du Commerce (OMC), 2004, Programme de Doha, Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août,
- OMC, 2005, [http:// www.delegation-france-omc/index_files/presentation.htm](http://www.delegation-france-omc/index_files/presentation.htm)
- PNUD, 2002, PNUD, 2002, « Prospective sur la bonne gouvernance en situation post-conflit en Afrique ».
- Sandretto R., 2003, « À l'heure de la mondialisation, libéralisme versus protectionnisme », *Cahiers français*, n° 317.

