

EVALUATION DES PROTOCOLES SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES DE 1979 ET DU SCHEMA DE LIBERALISATION DES ECHANGES (SLEC) DE LA CEDEAO



Rapport Provisoire
Décembre 2013

Ce rapport sur l'évaluation du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises de 1979 et du schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO est commandité et coordonné par le Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (**ENDA CACID**).

Direction:

Dr Cheikh Tidiane DIEYE

Coordination :

Aliou NIANG

Chercheur :

Epiphanie ADJOVI, Economiste, Benin

Montage et édition :

Igor Georges PALAKOT

Photos:

- Contrôle de Douane à Segou (couverture) :
Source : MALI (<http://www.threadster.com/tag/segou/>)
- Visa d'entrée (couverture)
Source : <http://www.senenews.com/wp-content/uploads/2013/06/visas.jpg>
- Port d'Abidjan, p18,
source : <http://eburnietoday.mondoblog.org/2013/02/21/securite-maritime-la-cedeao-reflechit-sur-un-plan-daction-sous-regional/port-abidjan/>

Evaluation du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises de 1979 et du schéma de libéralisation des échanges (SLEC) de la CEDEAO

Rapport Provisoire
Décembre 2014



Cette étude a été réalisée grâce à l'appui de :



© 2014 Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (ENDA CACID)

Enda CACID, membre du réseau international Enda tiers monde,
Secrétariat de la Plateforme des Organisations de la Société civile
de l'Afrique de l'Ouest sur l'Accord de Cotonou (POSCAO-AC)
et Point Focal Commerce et Intégration du réseau Africa Trade Network
73, rue Carnot BP 6879 Dakar étoile,
Sénégal Tél.:+221/ 33 821 70 37- Tél/Fax:+221/ 33 823 57 54
Email: info@endacacid.org,
site web: www.endacacid.org

Directeur:

Dr Cheikh Tidiane DIEYE

Citation : ENDA CACID, « L'évaluation du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises de 1979 et du schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO », décembre 2013, Dakar, 50 pages

La reproduction de ce rapport à des fins non commerciales, notamment éducatives, est permise sans autorisation préalable de l'auteur, à condition que la source soit clairement indiquée.

SIGLES ET ABREVIATIONS.....	3
LISTE DES TABLEAUX.....	3
LISTE DES GRAPHIQUES.....	3
LISTE DES ENCADRES.....	3
✓ Recommandations aux fonctionnaires de la Commission.....	6
✓ Recommandations aux fonctionnaires nationaux.....	6
✓ Recommandations aux citoyens de la Communauté.....	6
✓ Recommandations aux autres acteurs.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. APPROCHE METHODOLOGIQUE.....	10
2. LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES.....	12
2.1. Présentation.....	12
2.2. Etat de la mise en œuvre du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises de la CEDEAO.....	16
2.3. Obstacles à sa mise en œuvre.....	17
3. SCHEMA DE LIBERALISATION DES ECHANGES.....	18
<i>Le port d'Abidjan</i>	18
3.1. Présentation.....	18
3.2. Etat de la mise en œuvre du Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO.....	25
3.3. Obstacles à la mise en œuvre.....	27
4. PLAN D' ACTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	32
4.1. Eléments du Plan d'actions.....	32
4.1.1. Acteurs.....	32
4.1.2. Insuffisances à combler.....	33
4.1.3. Point de vue des acteurs.....	34
4.1.4. Plans d'actions.....	37
4.2. Recommandations.....	38
4.2.1. Recommandations aux Autorités politiques.....	38
4.2.2. Recommandations aux fonctionnaires de la Commission.....	39
4.2.3. Recommandations aux fonctionnaires nationaux.....	39

4.2.4. Recommandations aux citoyens de la Communauté.....	39
4.2.5. Recommandations aux autres acteurs	40
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	42
ANNEXES.....	43

SIGLES ET ABREVIATIONS

AMOA	Agence Monétaire Ouest Africaine
APE	Accord de Partenariat Economique
CACID	Centre Africain pour le Commerce l'Intégration et le Développement
CAF	Coût Assurance et Fret
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFI	Centre Frontalier d'Information
CNA	Comité National d'Agréments
CSTT	Comité Supérieur de Transports Terrestres
OCAL	Organisation du Corridor Abidjan Lagos
ONU	Organisation des Nations Unies
SLEC	Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO
TEC	Tarif Extérieur Commun
TPC	Taxe Préférentielle Communautaire
UEMOA	Union Economique Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Agrément des entreprises au SLE	26
Tableau 2 : Taxes illicites et temps supplémentaire à la frontière par pays lorsque les camions ont tous les documents en règle.....	27
Tableau 3 : Pourcentage des acteurs ayant connaissance du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises.....	34
Tableau 4 : Pourcentage des acteurs ayant connaissance des différents protocoles sur la libre circulation des personnes.....	34
Tableau 5 : Opinion des acteurs sur l'application intégrale des protocoles sur la libre circulation des personnes	35
Tableau 6: Opinion des acteurs sur l'application intégrale des différents protocoles sur la libre circulation des biens, services et capitaux spécialement le SLEC.....	35
Tableau 7 : Exactions subies par les citoyens	36
Tableau 8 : Plan d'actions	37

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Nombre de postes de contrôle par 100 km par pays pour des camions ayant tous les documents en règle	17
---	----

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Les protocoles sur la libre circulation des biens et des personnes	12
Encadré 2 : Décisions relatives à la libre circulation des personnes.....	13
Encadré 3 : Protocoles régissant la libre circulation des marchandises.....	19
Encadré 4 : Protocoles additionnels adoptés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ..	20

RESUME EXECUTIF

L'Etude Evaluation du Protocole de la CEDEAO sur La Libre Circulation de 1979 et Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO (SLEC) est une initiative du Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (CACID).

Ce présent rapport vise à faire l'état des lieux de la libre circulation des personnes et des marchandises, ainsi que de la mise en œuvre du SLEC dans les pays membres de la CEDEAO éligibles.

Il est organisé en trois grandes parties. La première partie est consacrée à un état des lieux critiques de l'application du Protocole de la CEDEAO relatif à la libre circulation des personnes et des marchandises. La seconde partie fait le bilan critique de la mise en œuvre du SLEC en Afrique de l'Ouest et s'efforce à identifier et documenter le cas des pays ayant intégralement, mis en œuvre le schéma et les obstacles. La troisième partie propose des éléments pouvant aider à élaborer un plan d'actions en vue d'une mise en application plus efficace de ces deux instruments et des recommandations.

Dans le but de renseigner les trois parties ci-dessus, l'étude s'est basée sur une approche méthodologique qui se veut classique puisqu'elle repose sur les trois types d'activités que sont la collecte des données et de documents (revue documentaire), les entretiens avec les acteurs concernés et la synthèse et rédaction des rapports.

A partir de l'analyse des données, il est indéniable qu'en matière de libre circulation des personnes, des progrès importants ont été accomplis en Afrique de l'Ouest. Ainsi, on reconnaît que :

- ✓ aucun visa n'est exigé aux ressortissants des Etats membres pour leurs déplacements dans l'espace CEDEAO ;
- ✓ un passeport CEDEAO a été instauré depuis décembre 2000 et est appelé à remplacer les passeports nationaux ;
- ✓ l'introduction du régime de la carte brune d'assurance automobile ;
- ✓ le chèque de voyage CEDEAO fut officiellement lancé le 30 Octobre 1998 durant le 21ème Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement et géré par l'Agence Monétaire Ouest Africaine (AMOA) pour faciliter le commerce et le paiement des transactions intra régionaux au sein de la communauté ;
- ✓ la Commission de la CEDEAO a entrepris la mise en place et l'opérationnalisation des unités pilotes de suivi aux frontières du Nigéria, du Bénin, du Togo, du Ghana, du Burkina Faso, du Mali et de la Guinée.

Toutefois, il se pose toujours un problème de généralisation des instruments ce qui amène à relativiser les acquis dans leur mise en œuvre et soulève certains obstacles au nombre desquels : les fermetures de frontière, les tracasseries routières, le nombre très élevé de barrages et barrières illégaux et le problème d'insécurité sur les routes.

Quant au Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO (SLEC), le processus de la mise en place au sein de la CEDEAO de la zone de libre-échange se poursuit malgré la lenteur notée. En effet, la libre circulation des produits du cru et de l'artisanat ne pose pas de problèmes de fond tandis qu'au niveau des produits industriels qui doivent recevoir un agrément, des difficultés ont été plus observées.

Les obstacles à sa mise en œuvre se résument par la fréquence du respect des dispositions du SLEC par les états membres ainsi que l'ignorance des dispositions conventionnelles se rapportant aux régimes applicables aux exportations et importations relatives aux obstacles tarifaires. De même, on note la persistance de certaines pratiques notamment celles relatives aux obstacles non tarifaires (mesures administratives, tracasseries routières).

L'analyse des instruments communautaires relatifs à la libre circulation des personnes et des marchandises a montré qu'ils ont introduit des avancées importantes en Afrique de l'Ouest.

Cependant, les obstacles observés relativisent ces résultats. Pour surmonter ces obstacles, l'étude propose des actions à mettre en œuvre pour rendre les instruments sous revue plus optimaux.

Sur la base des enquêtes et des entretiens, l'analyse des informations permet de retenir le plan d'action suivant :

Libellé de l'action	Responsables	Délais et échéancier	Indicateurs de suivi
OBJECTIF 1 : Informer les acteurs sur les Instruments communautaires			
Action 1.1 Réaliser une Evaluation approfondie des deux instruments	Commission	Court terme	L'évaluation est réalisée et validée
Action 1.2 Des Ateliers de formation sont organisés pour les experts des Etats membres	Commission, Etats membres	Court terme	Nombre d'experts formés
Action 1.3 Information et sensibilisation des citoyens de la Communauté	Commission, Etats membres, ANE	Court terme	Pourcentage des citoyens informés sur les protocoles de la CEDEAO
OBJECTIF 2 : Suppression des barrières illégales			
Action 2.1 Mis en place de sanctions effectives contre les fonctionnaires indélélicats	Etats membres	Court terme	Pourcentage des fonctionnaires indélélicats par pays
Action 2.2. Installer des contrôles sur les corridors principaux	Etats membres	Moyen terme	Nombre de contrôles effectués sur les principaux corridors de la CEDEAO
Action 2.3 Sensibiliser les agents douaniers sur les contrôles abusifs	Commission et Etats membres	Court terme	Nombre d'agents douaniers sensibilisés par pays sur les contrôles abusifs

OBJECTIF 3 : Apporter des Ajustements aux dispositions des Instruments				
Action 3.1 Exploiter l'évaluation d'impact pour proposer les ajustements	Commission	Moyen terme	Pourcentage des recommandations issues des évaluations d'impact mises en œuvre	
Action 3.2 Faire adopter les ajustements	Commission et Etats membres	Moyen terme	Nombre d'ajustements opérés dans les protocoles par an	
Action 3.3 Mise en place d'un dispositif de suivi -évaluation sur la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO	Commission et Etats membres	Moyen terme	Le dispositif de suivi-évaluation est fonctionnel	

A l'issue de l'élaboration de ce plan d'action, les recommandations suivantes ont été faites aux différentes catégories d'acteurs:

✓ **Recommandations aux Autorités politiques**

- il s'agira d'identifier pour chaque Etat, les tenants et les aboutissants de la libéralisation des échanges ainsi que la mise en œuvre de la libre circulation des personnes et des marchandises ;
- les Autorités signataires doivent s'assurer qu'au niveau de chaque Etat signataire, il existe un chronogramme assorti des tâches à exécuter en vue de la mise en œuvre effective des accords signés ;
- La multiplicité des accords est parfois un handicap à la libre circulation des personnes et des marchandises alors les Autorités politiques doivent veiller à la cohérence dans les accords avant d'envisager leurs signatures ;

✓ **Recommandations aux fonctionnaires de la Commission**

- Les ressources appropriées tant humaines que financières doivent être mises à la disposition des fonctionnaires de la Commission chargée de la conception et du suivi de la mise en œuvre des instruments communautaires.

✓ **Recommandations aux fonctionnaires nationaux**

- A l'endroit des fonctionnaires ou responsables locaux, les responsables à divers niveaux (police, douane, gendarmerie, et forêt), doivent veiller à organiser des contrôles visant à sanctionner les indélégités qui profitent de l'ignorance des populations pour organiser la corruption, les blocages et l'érection anarchique de barrières sur les corridors.

✓ **Recommandations aux citoyens de la Communauté**

- Les citoyens doivent être sensibilisés sur les avantages liés à la détention des documents de voyage et au respect des procédures.

- Ils doivent également proposer des solutions, suite aux perturbations qu'ils subissent lors de leurs déplacements. Au niveau des frontières, les citoyens n'ont aucun recours lorsqu'ils sont confrontés aux abus.
- ✓ **Recommandations aux autres acteurs**
- Les organisations du secteur privé doivent se faire représenter dans les commissions qui traduisent en acte les différents accords signés au niveau de la Communauté.
- Les Commissions Nationales d'Agréments (CNA) doivent publier les listes des bénéficiaires des agréments afin d'éviter les fraudes.

Ces recommandations non exhaustives pourraient donner une forte impulsion à la libre circulation des personnes et des marchandises au sein de la Communauté si elles sont mises en œuvre.

INTRODUCTION

Créée le 28 Mai 1975, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) couvre actuellement une superficie de 5.113.000 km² et compte en 2012 environ 308 millions d'habitants pour quinze Etats membres : Bénin, Burkina-Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra-Léone, Togo. Consciente du rôle du commerce dans le développement, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a comme objectif la mise en place progressive d'un marché commun entre les Etats membres. Selon, le Traité révisé de cette Communauté, l'atteinte de cet objectif passe, entre autres par : (i) la libéralisation des échanges ; (ii) l'établissement d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) par une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers et (iii) la suppression entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement.

Dans ce cadre, les Etats membres ont mis en place des instruments juridiques et pris des mesures de politique pour aller vers l'édification de ce marché commun. Mais, près de quarante ans après la création de cette Communauté, force est de reconnaître qu'on n'a pas assisté à un accroissement sensible de la part des échanges commerciaux entre les Etats membres de la CEDEAO. A titre illustratif, le commerce intra régional est, par exemple, de 15% en Afrique de l'Ouest, alors qu'il est de 65% en Amérique du Nord ; 70% en Europe ; 40% en Asie du Sud-Est et près de 35% en Amérique Latine (zone Mercosur)¹.

En dehors du constat de la faiblesse de sa part, le commerce intra régional de la CEDEAO a la caractéristique de présenter une configuration atypique.

En effet, selon le Rapport sur l'Etat du commerce en Afrique de l'Ouest (ENDA CACID, 2012), le commerce régional s'organise autour de pôles construits et développés par les acteurs autour de critères d'ordre géographique.

C'est ainsi que la région se retrouve avec cinq sous régions ou sous espaces d'échanges².

Si on considère le potentiel énorme de commerce dont la région recèle, cette situation ne peut s'expliquer que par les entraves de toutes sortes au commerce qui persistent dans la région. Il serait fastidieux de faire une liste exhaustive de ces entraves. Mais, on peut les regrouper en :

- ✓ faiblesse et mauvaise qualité des infrastructures ;
- ✓ caractère fragmentaire de l'information et inopérante des politiques de promotion commerciale ;
- ✓ non-respect des mesures et instruments mis en place ;
- ✓ tracasseries policières ;
- ✓ etc.

¹Selon le TDR (Information générale)

²Sous espace Ouest composé du Sénégal, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée Bissau, de la Mauritanie et tout l'ouest du Mali. Sous espace Centre qui regroupe la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, le Mali et le Burkina Faso. L'espace Est dirigé par le Nigéria comprend en plus du géant le Ghana, le Niger. L'espace de conurbation méridionale regroupe le Sud du Nigéria, le Bénin, le Togo, le Ghana et se prolonge jusqu'en Côte d'Ivoire. Enfin, le dernier sous espace constitue la bande sahélienne qui va de Kano au Nord du Nigéria jusqu'à Sikasso, au Mali.

Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur les instruments mis en place au niveau régional afin de rechercher les solutions adéquates. La présente étude est dans cette logique, puisqu'elle s'efforce d'évaluer le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation de 1979 et Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO (SLEC).

L'objectif visé est de faire l'état des lieux de la libre circulation des personnes et des marchandises, ainsi que de la mise en œuvre du SLEC dans les pays membres de la CEDEAO éligibles.

De manière plus spécifique, l'étude se doit de :

- ✚ documenter l'importance du marché régional, y compris pour la sécurité alimentaire ;
- ✚ identifier les obstacles structurels, institutionnels et humains qui entravent son développement;
- ✚ proposer des outils de plaidoyer pour la facilitation des échanges et l'application des règles communautaires.

Deux résultats sont attendus de cette étude. Il s'agit (i) qu'elle documente et évalue le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des marchandises ainsi que le Schéma de Libéralisation des Echanges régionaux ; (ii) que les acteurs du commerce régional (petits commerçants ; acteurs du commerce transfrontalier, femmes d'affaires et femmes commerçantes informelles ; élus locaux, secteur privé, agents de contrôle aux frontières) connaissent les instruments juridiques de la CEDEAO, leurs droits et les revendiquent (usagers) ou les appliquent (agents).

Le présent rapport qui rend compte des conclusions de l'étude d'évaluation est organisé en trois grandes parties.

La première partie est consacrée à un état des lieux critiques de l'application du Protocole de la CEDEAO relatif à la libre circulation des personnes et des marchandises. Elle indique précisément les éléments déjà mis en œuvre ; les éléments en retard et les causes de ces retards.

La seconde partie fait le bilan critique de la mise en œuvre du SLEC en Afrique de l'Ouest et s'efforce à identifier et documenter le cas des pays ayant intégralement, mis en œuvre le schéma et les obstacles.

Sur la base des acquis et des insuffisances identifiés dans les deux premières parties, la troisième partie propose des éléments pouvant aider à élaborer un plan d'actions en vue d'une mise en application plus efficace de ces deux instruments et des recommandations.

1. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Partant d'une bonne connaissance des caractéristiques du marché régional, l'étude doit, à travers une revue critique des deux mécanismes, faire ressortir des approches de solution. Ces dernières devant contribuer à donner un coup d'accélérateur au commerce intra CEDEAO. L'atteinte des objectifs fixés a conduit à adopter une démarche méthodologique qui se veut classique puisqu'elle repose sur les trois types d'activités que sont la collecte des données et de documents (revue documentaire), les entretiens avec les acteurs concernés et la synthèse et rédaction des rapports.

1.1. Collecte des données

Les travaux ont commencé par la collecte d'études, de documents d'analyse et de stratégie ainsi que de données statistiques disponibles. Cette collecte a été riche puisque le sujet a fait l'objet de plusieurs travaux aussi bien par les cadres de la Commission de la CEDEAO, que par des spécialistes du secteur public, du secteur privé et de la société civile. La documentation collectée a été riche et variée. On peut citer :

- les textes communautaires (Traités, Actes Additionnels, Décisions, Résolutions, Protocoles) ;
- des notes explicatives sur les questions abordées, élaborées ou non par la Commission de la CEDEAO ;
- des mémoires et autres travaux académiques portant sur un ou les deux mécanismes sous revue ;
- des présentations réalisées par des experts de la Commission lors de différentes manifestations ;
- les rapports d'activité de la Commission ;
- 23ème rapport de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA) UEMOA version provisoire ;
- Etc.

1.2. Entretiens

Pour conforter les conclusions de la revue documentaire et surtout pour prendre connaissance des derniers développements sur la question, des entretiens ont été organisés aux postes frontières, dans les structures administratives (Directions de l'intégration, Douanes, Chambres de Commerce et d'Industries) et auprès d'autres acteurs qui s'occupent de la question au Bénin, au Sénégal, en Gambie.

Les personnes ciblées sont des acteurs du secteur public et privé, de la société civile intéressés par la question. Ces entretiens n'ont pas le caractère d'une enquête statistique représentative. Ils permettent tout simplement d'avoir le point de vue de certains acteurs concernés par la question.

Un guide d'entretien a été élaboré pour chaque catégorie d'acteurs. Ces guides sont présentés en annexe.

1.3. Rédaction du Rapport

La Collecte des données, leur traitement et leur analyse, la synthèse des documents et des grandes lignes, et les principales conclusions des entretiens ont servi à:

- ✚ faire l'état des lieux ;
- ✚ déterminer les mesures et actions à prendre et à mettre en œuvre ;
- ✚ proposer les grandes lignes d'un plan d'actions et les recommandations à l'endroit des différents acteurs.

L'ensemble de ces éléments a permis de rédiger le présent rapport.

2. LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES



2.1. Présentation

Au titre des normes définies pour faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises dans l'espace CEDEAO, il y a les textes régissant la libre circulation des personnes, le droit de résidence et le droit d'établissement. Ces textes s'articulent principalement autour de deux points. Il s'agit de :

- Traité instituant la CEDEAO, Article 2, Paragraphe 2 et Article 27 ;
- Décision A/DEC du 8 mai 1985 modifiant le paragraphe 1 de l'Article 27 du Traité.

L'encadré 1 ci-dessous relate les différents protocoles sur la libre circulation des biens et des personnes.

Encadré 1 : Les protocoles sur la libre circulation des biens et des personnes

- Protocole du 1 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ;
- Protocole A/SP du 1 juin 1989 portant protocole additionnel Modification et complétant les dispositions de l'article 7 du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ;
- Protocole A/P du 5 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la communauté ;
- Protocole additionnel A/SP du 1 juillet 1982 portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ;
- Protocole additionnel A/SP du 1 juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ;
- Protocole additionnel A/SP du 2 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ;

Les Décisions adoptées par la Conférence des chefs d'Etat sur la libre circulation des personnes dans l'espace sont illustrées à travers l'encadré 2 suivant :

Encadré 2 : Décisions relatives à la libre circulation des personnes

- Décisions C/DEC du 3 décembre 1992 relative à l'institution d'un formulaire (harmonisé) d'immigration et d'émigration des Etats membres de la CEDEAO ;
- Décision A/DEC du 10 mai 1982 relative à l'application du protocole sur la libre circulation et au programme d'information du public ;
- Décision A/DEC du 2 mai 1990 portant institution d'une carte de résident des Etats membres de la CEDEAO ;
- Résolution A/RE du 2 novembre 1984 de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement relative à l'application de la première étape du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

La libre circulation des personnes signifie que tout ressortissant de la Communauté a le droit de se déplacer librement d'un Etat à un autre sans entrave³.

L'article 2 du Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement en ses principes généraux dispose : « *Les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrer, de réaliser et de s'établir sur le territoire des Etats membres. Le droit d'entrée, de résidence et d'établissement mentionné sera établi progressivement, au cours d'une période maximum de quinze (15) ans, à compter de l'entrée en vigueur définitive du présent protocole, par l'abolition de tous les obstacles à la libre circulation des personnes et au droit de résidence et d'établissement* ».

Le droit d'entrée, de résidence et d'établissement sera instauré en trois étapes au cours de la période transitoire, à savoir :

- première étape : droit d'entrée et abolition de visa,
- deuxième étape : droit de résidence,
- troisième étape : droit d'établissement.

Cinq ans maximum après l'entrée en vigueur définitive du présent Protocole, la Communauté, se fondant sur l'expérience acquise au cours de l'exécution de la première étape, fera des propositions au Conseil des Ministres pour une libéralisation plus poussée durant les étapes du droit de résidence et d'établissement des personnes à l'intérieur de la Communauté.

→ **Le droit d'entrée et l'abolition de visa**

Le protocole du 29 Mai 1979 garantit la libre entrée, c'est-à-dire sans l'obligation de détenir un visa dans les États membres pour les citoyens dont le séjour ne dépasse pas les quatre-vingt-dix(90) jours. Une seule condition est à remplir, être en possession d'un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité.

Les États disposent d'un pouvoir discrétionnaire de refuser l'entrée sur leur territoire à tout citoyen qualifié d'immigrant inadmissible aux termes de leurs lois et règlements en vigueur et pour des motifs de santé (en cas d'épidémie par exemple).

→ **Le droit de résidence et le droit d'établissement**

Le droit de résidence sur le territoire d'un État membre de la CEDEAO est reconnu aux citoyens désirant accéder ou non à une activité salariée et à l'exercer, à part les emplois de l'administration publique à moins d'une réglementation nationale contraire. Les citoyens auront les mêmes droits et libertés que les nationaux de l'État membre d'accueil, exception faite des droits politiques.

Mais avant d'aller plus loin, il convient de rappeler la notion de citoyenneté au terme du Protocole du 29 Mai 1982 portant code de citoyenneté de la Communauté.

³ Paragraphe 2 (d) de l'article 2 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest qui demande aux Etats Membres de réaliser par étapes l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et de capitaux.

Sera considéré « *citoyen* » de la Communauté «*toute personne qui, par la descendance, a la nationalité d'un État membre et qui ne jouit pas de la nationalité d'un État non membre de la Communauté*». Ce qui garantit une facilitation et une simplification des formalités de passage des citoyens aux frontières à travers le carnet de voyage CEDEAO et le passeport CEDEAO.

Selon le Protocole additionnel du 6 Juillet 1985 portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, obligation est faite aux États membres d'informer les citoyens sur les conditions d'entrée, de séjour, de résidence et d'établissement dans les autres États membres de même que les conditions d'expulsion.

Mis à part cette exigence de citoyenneté, le droit de résidence requiert certaines conditions indispensables pour sa jouissance :

- ✚ La carte de résident vaut permis de séjour ou carte de séjour ;
- ✚ Délai de validité 3 ans renouvelable par périodes successives de 3 ans ;
- ✚ Retrait de la carte de résident en cas de condamnation du titulaire par une juridiction à une peine d'emprisonnement pour crime et délit ;
- ✚ Refus de délivrer la carte de résident est discrétionnaire ;
- ✚ Les travailleurs migrants et les membres de leur famille entrés régulièrement sur le territoire d'un État membre peuvent être expulsés pour des raisons de sécurité nationale et de bonnes mœurs ;
- ✚ Les travailleurs migrants en situation régulière bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État membre d'accueil.

Le droit d'établissement, c'est le droit reconnu à un citoyen, ressortissant d'un État membre de s'installer ou de s'établir dans un État membre autre que son État d'origine, d'accéder à des activités économiques, de les exercer ainsi que de constituer et de gérer des entreprises et/ou sociétés dans les conditions définies par la législation de l'État membre d'accueil pour ses ressortissants.

→ Le pays frontière

Depuis 2005, un processus de transformation des régions frontalières en zones de contact et d'échanges pour faciliter la libre circulation des populations vivant le long des frontières est opérationnel.

Le Programme d'initiatives transfrontalières et le fonds de facilitation de la coopération transfrontalière ont été adoptés en Janvier 2006 par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO.

La Convention de coopération transfrontalière a été examinée et approuvée en Octobre 2006 par les Experts des États membres de la CEDEAO; le Parlement de la Communauté l'a adoptée en Mai 2007.

Les unités pilotes de suivi de la libre circulation des personnes aux frontières ont été créées en Janvier 2007 par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO. Au total, Huit (8) États membres ont été retenus pour expérimenter ces unités pilotes. Il s'agit du

Nigéria, du Bénin, du Togo, du Ghana, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso, du Mali et de la Guinée.

2.2. Etat de la mise en œuvre du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises de la CEDEAO

Il est indéniable qu'en matière de libre circulation des personnes, des progrès importants ont été accomplis en Afrique de l'Ouest. Si bien que sur certains aspects, la région est citée en exemple. Ainsi, on reconnaît aisément que :

- ✚ aucun visa n'est exigé nulle part aux ressortissants des Etats membres pour leurs déplacements dans l'espace CEDEAO. Les ressortissants de l'Afrique de l'Ouest ont désormais le droit de circuler librement, de s'installer où ils veulent dans la Communauté en vue d'exercer ou non une activité.
- ✚ un passeport CEDEAO a été instauré depuis décembre 2000 et est appelé à remplacer les passeports nationaux. Toutefois, seuls le Bénin, le Sénégal, la Guinée, le Libéria et le Mali ont effectivement mis en circulation ce document de voyage communautaire.
- ✚ L'introduction du régime de la carte brune d'assurance automobile. Il y a actuellement douze pays appliquant le régime: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Léone et Togo. La carte brune est une mesure d'accompagnement aux programmes sur la libre circulation des personnes et des biens, et le programme de transport.
- ✚ Le chèque de voyage CEDEAO fut officiellement lancé le 30 Octobre 1998 durant le 21ème Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement et géré par l'Agence Monétaire Ouest Africaine (AMOA) pour faciliter le commerce et le paiement des transactions intra régionaux au sein de la communauté. Des programmes de facilitation de transport et de transit routier inter-états sont en voie d'exécution au niveau de la Communauté.
- ✚ La Commission de la CEDEAO a entrepris la mise en place et l'opérationnalisation des unités pilotes de suivi aux frontières du Nigéria, du Bénin, du Togo, du Ghana, du Burkina Faso, du Mali et de la Guinée. Le but de ces unités est de repérer toutes les infractions à la libre circulation des personnes aux frontières. Chaque unité est formée de représentants de la société civile, d'un juge, d'un parlementaire et d'un représentant des médias. Le Togo et le Ghana ont déjà effectivement mis en place leurs unités pilotes de suivi. Il en est de même pour celui entre le Bénin et le Nigéria.

Des progrès sont accomplis dans la mise en œuvre de cet instrument. Mais, même à ce niveau, la question de la généralisation des instruments se pose toujours.

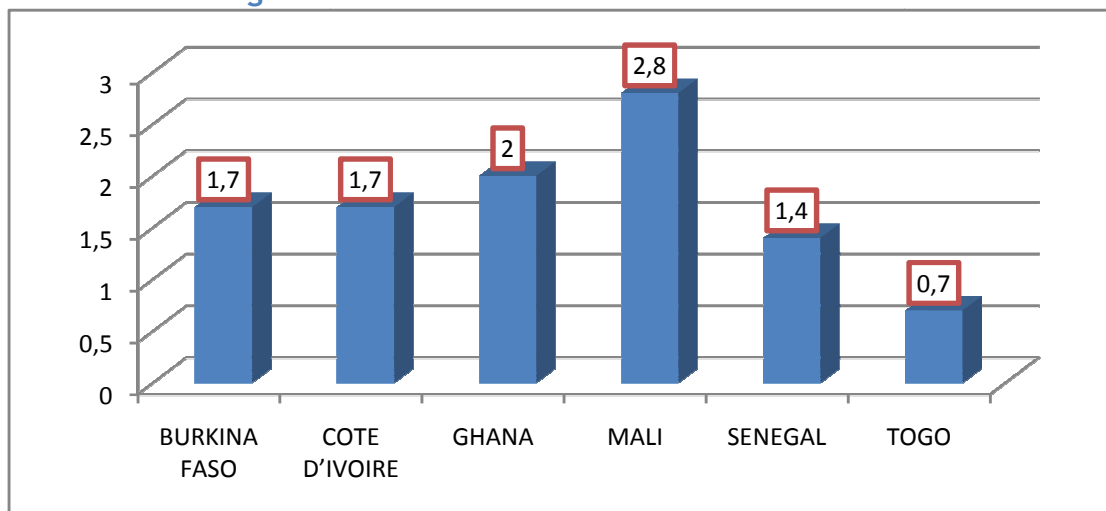
Et l'interrogation qui est toujours revenue sur les lèvres lors des entretiens est : est-ce de l'absence de volonté politique de la part des responsables de certains Etats membres ? Où sommes-nous en face de la nécessité d'opérer des réglages techniques ? Si c'est le cas, qu'est ce qui est fait pour lever ces contraintes ? Ces questions relativisent les acquis dans la mise en œuvre des instruments.

2.3. Obstacles à sa mise en œuvre

Les progrès notés dans la mise en application des dispositions des textes sur la libre circulation des personnes ne doivent pas faire oublier qu'il existe de nombreux obstacles. On peut citer : les fermetures de frontière, les tracasseries routières, le nombre très élevé de barrages et barrières illégaux et le problème d'insécurité sur les routes.

On peut donner à ce sujet plusieurs exemples. A la frontière de Sèmè entre le Bénin et le Nigéria par exemple, selon le Centre Frontalier d'Information⁴ (CFI) à leur installation à la frontière, il y avait huit barrières de chaque côté (côté béninois comme côté nigérian). Aujourd'hui, il y a quatre de chaque côté. Ces barrières ne servent en dernière analyse, que pour le rançonnement des usagers par les douaniers et les policiers. Le graphique 1 qui suit, extrait de l'étude Borderless montre par Etat membre, le nombre de postes de contrôle par 100 kilomètres.

Graphique 1 : Nombre de postes de contrôle par 100 km par pays pour des camions ayant tous les documents en règle



Source : Auteurs à partir de Borderless, Rapport de l'Observatoire des Pratiques Anormales

L'absence de document de voyage s'observe aussi au niveau de l'ensemble des frontières terrestres des différents corridors. Cette situation offre aux agents opérant à ces postes frontières de prendre de manière « visible » des sommes d'argent auprès des voyageurs.

⁴ Ce sont des centres qui sont dans la sensibilisation, la vulgarisation du protocole

3. SCHEMA DE LIBERALISATION DES ECHANGES



Le port d'Abidjan

3.1. Présentation

Au niveau du Traité de la CEDEAO, il est prévu l'application d'un ensemble de mesures en vue de favoriser les échanges entre les Etats membres, notamment la réduction graduelle jusqu'à élimination totale - des droits de douanes et taxes d'effet équivalent ; le démantèlement des barrières non tarifaires et la mise en place d'un Tarif Extérieur Commun (TEC), en d'autres termes la mise en place d'une Union douanière entre les Etats membres.

Ce processus a commencé depuis 1979 avec l'adoption d'un dispositif de désarmement tarifaire pour les produits du cru, de l'artisanat traditionnel et les produits entièrement transformés.

Au nombre des instruments juridiques favorisant la mise en œuvre de la libéralisation des échanges au sein de la CEDEAO, on note les traités, les protocoles et les décisions. Sans aller dans les détails, nous faisons ici références à certains de ces outils privilégiés.

Au niveau du traité instituant la CEDEAO, plusieurs articles stipulent une volonté affichée pour une libéralisation des échanges au sein de la Communauté. On pourrait citer entre autres, ceux qui suivent:

- Article 2 ;
- Article 4 ;
- et les Articles 12 à 26.

Encadré 3 : Protocoles régissant la libre circulation des marchandises

- ▣ Décision A/DEC du 8 mai 1979 de la Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest portant consolidation des droits de douane et taxes d'effet équivalent et des barrières non tarifaires ;
- Décision A/DEC du 15 mai 1980 de la Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest relative a la fixation du niveau de la participation des nationaux au capital social des entreprises industrielles bénéficiant de la taxation préférentielle ;
 - Décision A/DEC du 1 mai 1981 relative à la libération des échanges des produits de l'artisanat traditionnel ;
 - Décision C/DEC du 2 novembre 1981 portant classification des droits et taxes à l'importation des droits et taxes indirects intérieurs à réduire et à éliminer ou à harmoniser conformément aux dispositions des articles 13 et 17 du code du travail de la CEDEAO ;
 - Décision C/DEC du 4 mai 1982, portant définition et nomenclature des barrières non tarifaires devant être éliminées à la discrétion des membres dans un délai de quatre ans à partir du 28 mai 1981 ;
 - Décision A/DEC du 1 mai 1983 relative à l'adoption et la mise en application d'un unique schéma de libéralisation des échanges de produits industriels originaires des Etats membres de la Communauté ;
 - Décision C/DEC du 3 juin 1988 portant définition de la procédure d'agrément des produits industriels et en entreprises au bénéfice des avantages du schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO ;
 - Décision C/DEC du 7 décembre 1988 relative au transfert du Comité Supérieur de Transports Terrestres (CSTT) au sein du secrétariat de la CEDEAO ;
 - Décision C/DEC du 7 juillet 1991 relative à la réglementation de la circulation routière sur la base de la charge à l'essieu de 11.5 tonnes pour la protection des infrastructures routières et des véhicules de transports routiers ;
 - Décision C/DEC du 4 juillet 1992 complétant la décision C/DEC du 3 juin 1988 et du 21 juin 1988.

Plusieurs Protocoles ont été signés dans le but de faciliter au sein de la Communauté, les conditions d'échanges. Au nombre de ces protocoles, on relève les protocoles suivants présentés dans l'encadré 3

Des protocoles additionnels ont également été signés en vue de renforcer les protocoles pré-existants. L'encadré 4 présente les protocoles précédemment nommés :

Encadré 4 : Protocoles additionnels adoptés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement

- Protocole additionnel A/SP du 1 mai 1981 modifiant l'article 2 du protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ;
- Protocole additionnel A/SP du 3 mai 1980 portant modification de l'article 8 du texte français du protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats membres (régime applicable aux mélanges) ;
- Protocole additionnel A/SP du 2 mai 1979 portant amendement du protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats membres ;
- Protocole additionnel A/SP du 1 mai 1979 portant amendement du texte français du protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats membres ;
- Protocole A/P. /02 relatif à la définition de la notion de «produits originaires» des Etats membres de la CEDEAO ;
- Protocole A/P. /02 relatif à l'application des procédures de compensation des pertes de recettes subies par les Etats membres de la CEDEAO du fait de la libéralisation des échanges ;

Dans le même sens et toujours pour renforcer le processus de libéralisation des échanges entre les Etats membres de la CEDEAO, plusieurs décisions ont été prises. Voir en annexe les références des décisions sur la libéralisation des échanges.

Il était convenu que la première étape vers la mise en place de ladite Union douanière serait la création d'une zone de libre-échange, d'où le lancement du Schéma de Libéralisation des Echanges le 1^{er} Janvier 1990.

Ce premier programme de libéralisation des échanges comprend les stades suivants :

- La consolidation des droits de douanes et taxes d'effet équivalent ainsi que les barrières non tarifaires ;
- La libéralisation immédiate des produits non transformés et les objets d'art traditionnel ;
- La libéralisation graduelle des produits traditionnels originaires des Etats membres ;
- La mise en place graduelle d'un Tarif Extérieur Commun (TEC).

Dans la pratique, il a été constaté que s'agissant des produits industriels, sur 142 produits ayant été approuvés pour bénéficier du schéma, aucun d'eux n'en avait bénéficié et ce pour deux raisons principales :

- Ces produits sont échangés hors du cadre du schéma de libéralisation sans utilisation de la documentation nécessaire, en l'occurrence, le certificat d'origine, la déclaration en douane etc. ;
- Des retards ont eu lieu dans l'application des mesures nécessaires pour démanteler toutes les barrières qui entravent la mise en œuvre du schéma, retard occasionné par les Etats membres. Ces mesures, portant sur le fonctionnement efficace du schéma, comprennent :
 - a) la constitution d'un budget en vue de la compensation des pertes de recettes douanières ;
 - b) l'élaboration de procédures visant l'agrément de produits industriels aptes à bénéficier du schéma ;
 - c) l'adoption des mesures législatives et financières dans chaque Etat membre pour l'application du schéma ;
 - d) la sensibilisation des opérateurs économiques et des fonctionnaires concernés des Etats membres à la question.

Ainsi, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre effective du schéma concernaient en particulier les conditions d'origine et de structure. Ce qui a conduit à une simplification du schéma afin d'accélérer sa mise en œuvre. De nouvelles dispositions ont donc été prises en 1992 en vue d'améliorer l'efficacité du schéma existant.

Au départ, une période de dix ans avait été retenue en vue de la suppression des droits et taxes pour les échanges intra-communautaires. Suite à une longue période de léthargie, les instances de la CEDEAO ont décidé d'accélérer la mise en place de la zone de libre échange qui conformément aux textes devait être effective dès le 1^{er} Janvier 2000.

Un nouveau schéma de libéralisation des échanges a été adopté en Janvier 2003. Pour que la zone de libre-échange soit consolidée en 2004, les Etats ont été invités à appliquer pleinement ce nouveau schéma.

Au niveau du Secrétariat Exécutif et en exécution des directives de la 7^{ème} session extraordinaire du Conseil des Ministres qui s'est tenue à Cotonou les 1^{er} et 2 septembre 2003, les dispositions suivantes ont été prises :

Pour le retrait des agréments accordés aux entreprises et produits industriels ne remplissant pas les nouveaux critères d'origine, une correspondance a été adressée aux Etats membres leur demandant :

i) d'informer les entreprises frappées par les dispositions de l'article 7 du protocole AP1/1/03 du 31 Janvier 2003 relatif à la définition de la « notion de produits originaires » des Etats membres de la CEDEAO que leurs produits ne bénéficient plus des avantages du Schéma de Libéralisation des Echanges. Sont concernés par cette disposition, les produits fabriqués en zone franche, aux points francs, en entrepôt industriel, en admission temporaire pour transformation et d'une façon générale tout produit transformé à partir d'intrants importés en suspension ou en exonération partielle ou totale des droits d'entrée;

ii) d'inviter les services en charge de la délivrance des certificats d'origine à cesser de les délivrer pour les produits des entreprises mises en cause;

iii) de communiquer au Secrétariat Exécutif la liste des entreprises frappées par cette disposition de l'article 7, pour les besoins de réconciliation avec la liste des entreprises détenues par le Secrétariat.

Il convient également de signaler que certains Etats membres ont mis en place leur Comité National d'Agrément conformément au règlement C/REG.3/4/02 du 23 avril 2002 relatif à la procédure d'agrément des produits originaires au Schéma de Libéralisation des Echanges. Les Comités nationaux de certains Etats membres comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria, le Sénégal et le Togo ont déjà procédé à l'agrément de leurs entreprises et produits relevant de leur compétence.

Pour ce qui concerne les marchandises soumises au Schéma de Libéralisation des Echanges commerciaux, elles doivent répondre à des règles d'origine qui ont définis les produits originaires de la CEDEAO comme suit :

- Les produits du cru ;
- Les produits entièrement obtenus dans les Etats membres ;
- Les marchandises fabriquées à partir de substances autres que les animaux vivants nés et élevés dans les pays, utilisées seules ou mélangées à d'autres matières sous réserve que leur proportion en quantité soit supérieure ou égale à 60% de l'ensemble des matières premières mises en œuvres. Une procédure d'agrément aux produits originaires permet au Secrétariat Exécutif de la CEDEAO de diffuser la liste des produits agréés auprès des Etats membres. Un certificat d'origine des produits originaires de la Communauté atteste l'origine communautaire des produits. Toutefois les produits de l'agriculture et de l'élevage ainsi que les articles faits à la main en sont dispensés. Ajoutons qu'une procédure de règlement des litiges nés de l'application du Schéma de Libéralisation des Echanges est en place. Ainsi, en cas de désaccord entre les parties, la Cour de Justice de la CEDEAO est habilitée à rendre un jugement final qui est sans aucun recours.

La circulation des biens non transformés entre les Etats membres serait exemptée des droits de douane et taxes et ne serait soumise à aucune restriction quantitative ou administrative. Dans ce cadre, pour une admission à l'exemption, les biens non transformés et les produits traditionnels doivent provenir des Etats membres et doivent être accompagnés d'un certificat d'origine d'une déclaration d'exportation CEDEAO.

Ainsi, pour pouvoir faire le commerce sous le SLEC, les fabricants doivent prendre plusieurs mesures. Il s'agira pour eux, de :

- Obtenir en premier lieu, un formulaire portant dossier-type de demande d'agrément auprès de l'autorité compétente dans votre pays qui est désignée à cette fin ;⁵
- Remplir et déposer le formulaire auprès de l'autorité compétente qui le soumet à un comité en charge du SLEC et connu sous le nom de Comité National d'Agréments (CNA);
- Attendre que les demandes soient examinées par le Comité National d'Agréments.
- La liste des entreprises agréées et non-agréées est soumise à la Commission de la CEDEAO qui procède à une validation avant notification à tous les Etats membres de la CEDEAO.
- L'autorité compétente vous informe que les produits concernés par la requête sont agréés. En conséquence, les Certificats d'Origine peuvent faire l'objet de demande de délivrance. Le délai de validité du Certificat d'Origine est de six (06) mois à compter de sa date de délivrance. Toutefois, il ne peut couvrir qu'un seul produit ;
- Vous pouvez exporter vos marchandises en franchise vers tout Etat membre de la CEDEAO en utilisant votre certificat d'origine. Veuillez-vous assurer que vous avez votre certificat avant de tenter d'exporter.

Au nombre des documents nécessaires à fournir pour une demande d'adhésion au schéma, figurent les pièces qui suivent :

- Une fiche de demande d'agrément au SLEC renfermant :
 - Une description complète de l'identité de l'entreprise ;
 - Une description complète et assez détaillée des marchandises et des matières premières utilisées dans la production conformément aux pratiques commerciales ;
 - Une description complète du processus de fabrication et les éléments ainsi que tous les autres coûts comme les salaires.
- Une copie des statuts, des certificats de l'entreprise et toutes les pièces justificatives de l'inscription de l'entreprise.
-

En outre, la mise en place de la Zone de Libre-échange comporte un mécanisme de compensation des pertes subies par les Etats membres du fait du démantèlement tarifaire sur les échanges intra-communautaires.

Le Protocole A/P2/1/03 relatif à l'application des procédures de compensation des pertes de recettes subies par les Etats membres de la CEDEAO du fait de la libéralisation des échanges et le Protocole additionnel A/SP1/12/03 portant amendement de l'Article 6 du Protocole AP2/1/03 ont immensément contribué à la résolution de ce que l'on pourrait considérer comme la plus épineuse question dans l'application du schéma communautaire par les Etats membres.

Les Etats membres importateurs sont tenus de transmettre au Secrétariat Exécutif un dossier contenant : un état récapitulatif des déclarations de douanes traitées au titre du schéma, les

⁵Notamment au Bénin, le ministère de l'économie et des finances, plus précisément la Direction de l'intégration Régionale, est l'autorité compétente. Au Burkina Faso, c'est la Direction Régionale du Développement Industriel tandis qu'en Côte d'Ivoire, c'est le ministère de l'intégration africaine.

originaux des certificats d'origine ainsi que les exemplaires des déclarations de mise à la consommation des produits concernés.

Les réclamations doivent être soumises dans un délai de six (06) mois à compter du mois de référence. Les paiements des pertes de recettes sont désormais effectués par le Secrétariat Exécutif dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours à compter de la date de réception des réclamations.

La perte de recettes douanières subie par un Etat membre est constituée par l'ensemble des moins-values de recettes douanières enregistrées par cet Etat en raison de l'importation de produits industriels originaires agréés. Le montant des moins-values se calcule comme suit :

$$MV = (Tde + Trs) \cdot Vcaf$$

Où :

MV = moins-values de recettes douanières

Tde = taux du droit de douane et taxes d'effet équivalent

Trs = taux de la redevance statistique

Vcaf = valeur CAF du produit.

La durée d'application du dispositif de compensation financière est fixée à quatre ans à compter du 1^{er} Janvier 2004. Il importe de préciser à cet effet, que les montants à compenser sont fonction des pertes de recettes subies par un Etat par suite de l'importation de produits industriels originaires agréés.

Ces montants sont fonction des taux dégressifs suivants :

- 100% des moins-values subies en 2004 ;
- 80% des moins-values subies en 2005 ;
- 60% des moins-values subies en 2006 ;
- 30% des moins-values subies en 2007 ;
- 0% des moins-values du compter du 1^{er} janvier 2008.

Le montant de la compensation payable est prélevé sur les recettes du prélèvement communautaire. En effet, un prélèvement communautaire de 0.50 % de la valeur CAF des marchandises a été imposé sur les produits en provenance des Etats non membres de la CEDEAO⁶ et destinés à la consommation domestique, afin de financer la Communauté pour l'exécution de ses programmes prioritaires.

Ce prélèvement communautaire institué par la Conférence des Chefs d'Etat pour générer des ressources propres à la Communauté est entré dans sa phase de plein droit et est appliqué correctement dans la plupart des Etats membres.

Il doit contribuer au bon fonctionnement de la zone de libre-échange par le paiement régulier et rapide des compensations des pertes de recettes douanières enregistrées par les Etats membres.

Avec ce nouveau schéma, l'épineux problème de compensation des pertes de recettes est résolu. La procédure d'agrément est simplifiée. Ces améliorations sont de nature à encourager

⁶ Cette donnée pourrait changer avec la signature d'un éventuel APE

les Etats membres dans l'application effective du schéma. Ceci pourrait d'ailleurs expliquer l'adhésion de deux nouveaux pays au schéma en 2004 : le Burkina Faso et le Sénégal.

Si la zone de libre Echange est opérationnelle en 2008, il faut signaler que seulement huit pays se sont engagés à mettre en pratique le schéma. Il s'agit du Bénin, du Burkina-Faso, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, du Nigéria, du Sénégal. Il convient de noter que dans la pratique la suppression des taxes a été tardive. En effet, jusqu'en 2008, c'est seulement quelques pays qui appliquaient le schéma de libéralisation. Il s'agit du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Togo. En outre, la Guinée a interrompu l'application du schéma tandis que le Mali et le Niger ne l'avaient pas encore appliqué.

A cet effet, ces Etats doivent éliminer les droits et autres taxes d'effet équivalent perçus à l'importation des produits admis au bénéfice du régime tarifaire de la Communauté. Il faut préciser que dans le cadre des échanges, les produits du cru et de l'artisanat traditionnel originaires des Etats membres ne sont soumis à aucun droit à l'importation et à aucune restriction quantitative. Pour ce qui concerne les produits industriels admis au bénéfice du régime tarifaire préférentiel, les droits à l'exportation doivent être éliminés conformément au Schéma de Libéralisation des Echanges intra-communautaires des produits industriels. Les restrictions quantitatives ou similaires et les interdictions de nature contingente, ainsi que les obstacles administratifs au commerce entre les Etats sont également éliminés.

Afin de susciter au sein de tous les Etats membres leur participation à la mise en œuvre du schéma, des campagnes d'information et de sensibilisation sur le fonctionnement de la zone de libre-échange ont été entreprises par le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO.

C'est dans ce cadre que des séminaires ont été organisés à l'attention des administrations, des opérateurs économiques, de la société civile et du secteur privé à Abuja, Lagos, Ouagadougou, Bamako, Accra, Freetown, Conakry. Ces séminaires dont le but est non seulement la sensibilisation pour la mise en œuvre effective de la zone de libre-échange, mais également la diffusion de l'information sur les nouveaux textes des schémas harmonisés CEDEAO/UEMOA en vue de leur application immédiate, se sont ensuite poursuivis pour une couverture totale de l'ensemble des Etats.

En vue de l'alignement des systèmes tarifaires en vigueur dans les différents Etats de la Communauté sur celui de l'UEMOA conformément au schéma de construction de la zone de libre-échange, il était prévu au chronogramme adopté, la mise en place d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) CEDEAO à l'image de celui de l'UEMOA à partir du premier janvier 2005. Cependant, par suite des difficultés et des lenteurs observées dans la mise en œuvre de la zone de libre-échange, et pour permettre aux Etats membres d'aligner leur politique douanière, il a été convenu d'accorder une période transitoire de trois ans (2005-2007). Ainsi donc, le TEC devrait connaître une application effective dans les quinze Etats depuis 2008. Mais le constat est que jusqu'en 2012, des retouches continuent d'être faites et le processus tarde à être mis en place malgré les multiples échéances retenues. A chaque échéance, on constate que les tarifs retenus n'arrangeraient pas tous les Etats et des nouvelles corrections sont faites. Les dernières en dates portent sur l'insertion d'une cinquième bande tarifaire dans le système de tarification initial.

3.2. Etat de la mise en œuvre du Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO

Le processus de la mise en place au sein de la CEDEAO de la zone de libre-échange se poursuit malgré la lenteur notée.

D'une manière générale, la libre circulation des produits du cru et de l'artisanat ne pose pas de problèmes de fond. Les échanges de cette catégorie de produits se font sans trop de contraintes. On estime que les statistiques officielles sous-estiment le trafic des produits du cru du fait même de cette libre circulation.

C'est au niveau des produits industriels qui doivent recevoir un agrément, que des difficultés ont été les plus observées. Cela n'a pas empêché que sur la période de 1988 à 2005, plus de 2700 entreprises aient été agréées. Ce qui correspond à une moyenne annuelle d'agrément de 171 entreprises.

Tableau 1 : Agrément des entreprises au SLE

Années Pays	88-91	92	93	94	95	96	98	99	00	01	02	03	04	05	Total
BENIN	6	3		21	7			5	22	1	10	7			82
BURKINA FASO	2												3		5
CAP-VERT	2					1									3
CÔTE D'IVOIRE	0						56		140	140	200	99	22	76	733
GHANA	37		2	9	11	3	14	75	92	89	97	80	24	64	597
GUINEE	0							2	1			61			64
MALI	3														3
MAURITANIE	0					4									4
NIGER	3														3
NIGERIA	19	47	70	28	30	17	54	133	68	61	165	161	55	53	961
SENEGAL	16			2	3			39	29	33	9	12	9	49	201
SIERRA LEONE	1	1					2								4
TOGO	0			2	13	3	6	39	4	5	6	1	1		80
Total	89	51	72	62	64	28	132	293	356	329	487	421	114	242	2740

Source : CEDEAO

Ces agréments vont de pair avec des compensations de perte de recettes. Au 31 décembre 2004, le total des compensations réclamées par les Etats membres de 1996 à 2004 s'élève à vingt-trois millions trois cent trente-neuf mille sept cent soixante-dix-sept (\$23.339.777) dollars US. Ce montant résulte des demandes de compensation de trois Etats membres à savoir le Bénin, le Ghana et le Togo.

Il ne serait pas aussi totalement fondé de penser que le SLEC n'a pas eu d'effet positif sur le volume des échanges. Le commerce intra régional ouest africain est dynamique, même s'il est encore en deçà du potentiel de la Communauté. Toutes transactions confondues, il a progressé de 12,406 milliards de dollars en 2005 à 13,632 Milliards en 2010, soit un accroissement cumulé de 10% ». La préoccupation doit être de savoir comment accroître l'impact positif du SLEC sur les échanges communautaires.

3.3. Obstacles à la mise en œuvre

L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest avec la CEDEAO reste un processus complexe alors que l'objectif d'un plus grand développement du commerce intracommunautaire n'est toutefois pas atteint.

Malgré la volonté affichée pour une libéralisation des échanges au niveau de la Communauté, des difficultés énormes entravent son bon fonctionnement. Cela est confirmé par le Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etat de la CEDEAO qui ont exhorté les Etats membres à observer scrupuleusement le Schéma de Libéralisation des Echanges à travers notamment l'application stricte des règles d'origine de la CEDEAO et la poursuite des efforts pour la levée des barrières non tarifaires et à réactiver la politique industrielle de la Communauté. Il a aussi été demandé au Président de la Commission CEDEAO de mettre en place un groupe de travail sur le Schéma de Libéralisation des Echanges.

La persistance de certaines pratiques, notamment celles relatives aux obstacles non tarifaires (mesures administratives, tracasseries routières) atténue les effets induits des réformes et pourrait annihiler les efforts et les acquis obtenus dans le cadre du développement du commerce intracommunautaire;

ce qui, à l'évidence, porte atteinte au processus d'intégration régionale. Les insuffisances à la mise en œuvre du schéma de libération des échanges tournent autour de deux points : les obstacles tarifaires et non tarifaires.

Les obstacles à la libre circulation des marchandises ont un effet sur le coût des marchandises comme le tableau suivant le montre.

Tableau 2 : Taxes illicites et temps supplémentaire à la frontière par pays lorsque les camions ont tous les documents en règle

Pays	Taxes illicites (en \$ USD)	Temps supplémentaire (en minute)
BURKINA FASO	3,82	15
COTE D'IVOIRE	4,93	9
GHANA	1,03	13
MALI	8,39	24
SENEGAL	3,59	16
TOGO	1,31	8

Source : OCAL, septembre 2011

→ Les obstacles tarifaires

La zone de libre-échange qui est censé être mise en place avec le Schéma de libéralisation n'a pas toujours été effective. La CEDEAO n'a pas supprimé intégralement les barrières tarifaires. Pour favoriser les échanges des produits industriels originaires de la Communauté, elle les soumet au régime préférentiel de la TPC (Taxe Préférentielle Communautaire). Les tarifs douaniers ont traditionnellement deux fonctions à savoir, la protection de l'économie et la fourniture des ressources budgétaires aux Etats.

Ayant réduit ou supprimé les barrières douanières, la CEDEAO a amoindri leur rôle, ce qui ne va pas sans poser de difficultés.

Au niveau de la Communauté, il n'est malheureusement pas rare de voir certains Etats ignorer les dispositions conventionnelles se rapportant aux régimes applicables aux exportations et importations.

a) La majoration du taux de la TPC

En matière d'échanges internationaux, la doctrine libérale repose sur le libre-échange, ce qui favorise les Etats développés grâce au jeu de l'avantage comparatif. La doctrine protectionniste adoptée par les Etats sous-développés en général et même certains Etats développés, quant à elle, s'oppose à la première et considère que l'optimum national ne peut être atteint dans tous les cas par la concurrence pure et parfaite. La doctrine CEDEAO se situe à la limite de ces deux doctrines par le jeu de la TPC. Le taux de cette taxe est constamment majoré. Les produits du cru et de l'artisanat traditionnel qui en principe, circulent en franchise de tous droits et taxes d'entrée, sont parfois imposés.

Comme nous l'avons souligné, l'agrément à la TPC permet aux produits bénéficiaires de ce régime d'être plus compétitifs au niveau des prix. La TPC permet de protéger les produits industriels communautaires contre ceux de l'extérieur. La majorer reviendrait à ébranler les efforts de la Communauté dans l'optique d'accroître les échanges intra CEDEAO. Nous constatons malheureusement que des Etats, et pas des moindres, empruntent cette voie.

b) La taxation des produits du cru et de l'artisanat traditionnel

Les produits du cru et de l'artisanat traditionnel bénéficient d'un régime de franchise totale des droits et taxes d'entrée. Ce principe, nettement affirmé par l'article 36 du Traité révisé, ne connaît pas une application parfaite, bien que la nature ait spécialisé les productions des Etats membres. Dans le cadre de ces entraves, il faut noter deux niveaux : d'une part, un relèvement parvenu à la suite de l'adoption d'une loi modifiant la fiscalité interne et d'autre part, un rétablissement des droits de douane.

Il faut faire remarquer que certains produits bénéficient d'une dispense en ce qui concerne l'exigence de marquage à savoir les produits de l'agriculture et de l'élevage. Dans le cas d'une absence de marquage, ils sont imposés. Ce qui constitue une violation des dispositions du Traité de la Communauté. Bien souvent les pays importateurs ne font pas recours à l'article 13 alinéa 3 du protocole A/P1/1/03 qui prévoit le bénéfice des avantages liés à l'origine, sous réserve de la constitution par l'importateur, d'une caution garantissant les droits et taxes en vigueur dans l'Etat importateur. Ces Etats appliquent tout simplement la fiscalité de porte de droit commun comme s'il s'agissait de produits provenant des pays tiers.

Dans la Communauté, on constate des sur-taxations indues : l'application de la tarification se fait parfois à la hausse. Ce qui ne peut cacher une quelconque connivence entre le douanier et l'importateur. Des responsables de douanes reconnaissent d'ailleurs qu'il s'agit d'une mauvaise application de la réglementation qui résulte du fait que certains douaniers exigent des certificats d'origine. Or, pour les produits du cru et de l'artisanat traditionnel, cela n'a pas lieu d'être depuis 2002 et qu'en leur absence, le droit de douane est appliqué. Dans certains cas, la distinction entre importation CEDEAO et de pays tiers n'est pas faite.

Des sous-taxations sont aussi fréquentes ; il est dans l'intérêt de l'importateur d'avoir une minoration du tarif appliqué. Il est toutefois difficile de décrypter, selon les provenances, le favoritisme dont bénéficie un importateur. Sans doute peut-on seulement expliquer les traitements de faveur par la capacité d'influence du commerçant sur les douaniers ?

Les obstacles tarifaires constituent, à n'en point douter, un handicap à la promotion des échanges, mais les entraves non tarifaires n'en constituent pas moins, pour ne pas dire le sont encore plus.

→ **Les obstacles non tarifaires**

Traditionnellement, on les oppose aux obstacles tarifaires. Les entraves non tarifaires se manifestent à ce stade au niveau des produits, au niveau des restrictions quantitatives de contingentement, ainsi qu'au niveau des obstacles administratifs au commerce entre les Etats membres.

a) Au niveau des produits

Seuls les produits originaires de la Communauté peuvent bénéficier ou bénéficient du régime préférentiel. Mais, la difficulté qui se pose concerne leur identification. Pour de multiples raisons, des Etats ont établi des quotas pour certains produits, ce qui va à l'encontre des objectifs de la Communauté.

• **Identification des produits**

Selon l'article 34 du Code français des douanes, « *le pays d'origine d'un produit est celui où ce produit a été récolté, extrait du sol ou fabriqué* ». Le code des douanes des « Quinze » a repris cette définition.

L'identification des produits du cru et de l'artisanat traditionnel concernant leur origine, ne pose pas de multiples problèmes au regard de ceux rencontrés pour les produits industriels. La facilité de reconnaissance des produits du cru et de l'artisanat traditionnel est due à la spécialisation naturelle des pays. En effet, si nous prenons les huit principaux produits échangés et leurs principaux producteurs et exportateurs, la situation est la suivante :

- le pétrole : Nigéria, Côte d'Ivoire ;
- le bétail sur pied : Burkina Faso, Mali, Sénégal ;
- le coton, le maïs : Burkina Faso, Mali ;
- le poisson frais, les légumes, le thé, le sucre : Nigéria, Côte d'Ivoire, Ghana.

La nature a donc éliminé dans une certaine mesure, la concurrence entre eux. La suppression n'est pas complète puisqu'il y a pour certains produits, plusieurs producteurs. Le problème qui se pose est que les exportateurs, le plus souvent ne prennent pas la peine de se soumettre aux formalités d'obtention des différents certificats d'origine leur permettant de bénéficier des diverses facilités. Cette attitude s'explique soit par la méconnaissance du système, soit par le souci de gagner du temps. Ainsi, les produits communautaires qui ne peuvent justifier leur

origine par le biais d'un certificat sont considérés comme des productions étrangères et soumises au régime de droit commun.

En ce qui concerne les produits industriels, une distinction est opérée entre les produits agréés et ceux qui ne le sont pas. Pour les premiers, obligation est faite d'être marqués pour leur identification. Cette opération ne fera qu'élever le prix de revient des produits, ce qui ne va pas sans présenter des inconvénients. Outre ce marquage, ces produits industriels doivent être « accompagnés » de certificat d'origine. Dans la Communauté, des marquages ont été réclamés même par des douaniers pour certains produits du cru et de l'artisanat traditionnel or le marquage n'est qu'un moyen recommandé, l'origine étant attestée par le certificat d'origine. Pourquoi exiger cette formalité d'impression aux uns et ne pas l'étendre aux autres?

Cette question mérite d'être posée car, tous les produits fabriqués dans la Communauté bénéficient d'un traitement préférentiel. Où l'on exige le marquage pour tous les produits industriels communautaires, ou l'on ne l'impose pas. Pour éviter les fraudes, on peut proposer cette identification pour tous les produits manufacturés en dépit de l'incidence financière.

- **Le contingentement**

Le contingentement est une pratique consistant à fixer un maximum de quantité de marchandises pouvant entrer ou sortir d'un territoire douanier. Il sert dans le cadre de l'importation soit à protéger les productions nationales similaires, soit à redresser ou équilibrer la balance des paiements. A l'exportation par contre, cette pratique vise à faire pression sur l'Etat importateur. Pour mémoire, on peut citer l'embargo décidé contre le Libéria par l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou à maintenir un approvisionnement suffisant du marché national à des prix modérés lorsque les produits importés renchérissent.

Une autre forme de restriction consiste à introduire des normes qui limitent voire empêchent les importations mais aussi les débouchés au niveau de la demande finale. Tel est le cas pour les huiles alimentaires au Nigéria (emballages de 4 litres minimum), des ustensiles en aluminium au Burkina Faso (avec des normes de forme), le concentré de tomate (avec l'interdiction de toute forme de colorant).

Depuis le début de l'application du Traité révisé et du schéma de libéralisation, un accent a été mis sur le respect de l'article 49 du Traité dans l'optique d'une élimination effective des restrictions quantitatives. Il en est de même pour certaines pratiques administratives.

- b) Les obstacles administratifs**

Les difficultés concernent non seulement la complexité de la procédure à l'importation ou à l'exportation et des formalités à remplir, mais aussi de la pratique administrative proprement dite à savoir le comportement des agents.

- **La complexité des procédures**

Nul n'ignore que cette complexité est un facteur entravant la progression notable des échanges commerciaux. Parmi elles on peut citer :

- **la dissymétrie des seuils entre l'UEMOA et la CEDEAO** : malgré la volonté d'harmoniser les procédures entre l'UEMOA et la CEDEAO, il existe toujours un déphasage au niveau des seuils (à ne pas dépasser) retenus pour certains éléments constitutifs du prix de revient ex-usine d'un produit et la valeur ajoutée.
- **la dissymétrie au niveau des charges fiscales** : la mise en place d'une union douanière devrait avoir pour conséquence immédiate un allègement de la charge fiscale qui pèse sur

les biens lors de leurs échanges. Tel n'est pas le cas en Afrique de l'Ouest où on assiste plutôt à un alourdissement de la charge fiscale pour les particuliers dans l'espace CEDEAO ; ce, à cause de la double imposition douanière inhérente au chevauchement et à l'effet cumulé des impositions relevant de la CEDEAO et de l'UEMOA.

- **la dissymétrie dans le rythme de désarmement** : concernant ce volet, les Schémas de Libéralisation de la CEDEAO et celui de l'UEMOA affichent des divergences en ce qui concerne les règles d'origine, le régime tarifaire applicable aux produits industriels originaires.

Se rapportant aux règles d'origine, si elles sont les mêmes pour ce qui touche les produits du cru et de l'artisanat traditionnel, elles diffèrent en ce qui concerne les produits industriels.

- **Les pratiques administratives**

Nous pouvons retenir parmi tant d'autres la lenteur administrative et le comportement des agents.

- **les lenteurs administratives** : il n'est pas impératif de s'appesantir sur cet aspect. Tout le monde a pu se rendre compte de l'inertie et de la lenteur de nos administrations. On pouvait penser que sur le plan strictement économique, la situation serait meilleure mais telle n'est pas le cas.

Les opérateurs économiques se plaignent de la difficile mobilisation et la lenteur d'instruction des agents des douanes pour les visiter pour les apurements et qu'ils perdent un temps considérable pour obtenir les certificats d'origine.

- **le comportement des agents administratifs** : les administrations invoquent souvent des usages indus du régime suspensif pour justifier des contrôles administratifs abusifs. Des régimes suspensifs résultant la plupart du temps des codes des investissements en vigueur dans les pays membres de l'UEMOA, permettant à des entreprises de bénéficier, entre autres, des franchises de droits de douane, en principe transitoires, sur leurs intrants pour la production destinée à l'exportation.

Des cas pratiques d'obstacles non tarifaires sont donnés dans la partie sur le point de vue des acteurs.

4. PLAN D' ACTIONS ET RECOMMANDATIONS

L'analyse des instruments communautaires relatifs à la libre circulation des personnes et des marchandises a montré qu'ils ont introduit des avancées importantes en Afrique de l'Ouest. Cependant, les obstacles observés relativisent ces résultats. Il s'agit ici de mettre en relief des actions à mettre en œuvre pour rendre les instruments sous revue plus optimaux.

4.1. Éléments du Plan d'actions

Pour proposer des mesures et actions d'amélioration, il faut aller au-delà de l'identification des obstacles et compléter l'analyse en identifiant les acteurs, à travers la revue du rôle de ces derniers et faire ressortir les axes d'intervention.

4.1.1. Acteurs

→ Les Autorités Politiques

Ce sont les autorités qui signent et ratifient les différents accords. Ils sont donc garants de la mise en œuvre desdits accords. Or, certains actes montrent qu'ils se retrouvent plutôt dans la logique contraire. C'est le cas des fermetures unilatérales des frontières comme la fermeture de la frontière du Nigeria en 2004. On peut aussi citer l'absence de sanctions contre les actes avérés des accords communautaires.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces actes. L'un des plus importants est l'absence d'évaluation des instruments. Il semble par exemple qu'il n'y a pas encore eu une évaluation rigoureuse et complète de ces instruments.

Il est évident que si les autorités pouvaient avoir des informations précises et mises à jour sur résultats (par exemple le dernier point sur les entreprises agréées au SLEC porte sur 2005) et sur les gains du SLEC pour leurs entreprises, ils allaient, par exemple, faire moins de fixation sur les pertes de recettes.

→ Fonctionnaires de la Commission

Les fonctionnaires de la Commission sont chargés de la conception et du suivi de la mise en œuvre des instruments communautaires. Dans ce cadre, ils doivent veiller à faire des évaluations régulières pour présenter les effets positifs et proposer des mesures correctives le cas échéant.

Par ailleurs, ils sont chargés, en collaboration avec les administrations nationales, d'organiser la vulgarisation des textes communautaires. Plusieurs canaux sont utilisés pour le faire, mais, le constat est qu'il existe des insuffisances dans ce domaine.

→ Fonctionnaires nationaux

Quant aux fonctionnaires ou responsables locaux, nos investigations ont permis de constater qu'ils ont une certaine connaissance des accords sur la libre circulation des personnes et des marchandises.

Mais, en s'appuyant sur l'ignorance des populations, ils organisent les tracasseries routières, le nombre très élevé de barrages et barrières illégaux et le problème d'insécurité sur les routes. Ils profitent du manque de contrôle et de sanctions pour généraliser leurs pratiques.

→ Citoyens de la Communauté

Quant aux citoyens, la non détention des documents de voyage, le non-respect volontaire ou non des procédures et l'ignorance de leurs droits les mettent à la merci des fonctionnaires prédateurs qui les exploitent et rendent difficiles leurs déplacements et la traversée des frontières pour leurs produits.

→ Autres Acteurs

A ces acteurs directs, on peut ajouter les organisations du secteur privé et ceux de la société civile. Ces acteurs non étatiques qui ont montré leur dynamisme dans le cadre des négociations de l'Accord de Partenariat Economique (APE), doivent s'impliquer beaucoup plus. La présente étude rentre dans cet ordre d'idée puisqu'elle est commanditée par un acteur non étatique.

4.1.2. Insuffisances à combler

Au total, les insuffisances à combler peuvent se regrouper en : absence d'information, l'existence d'entraves à la libre circulation et nécessité d'opérer des ajustements au niveau des instruments.

Absence d'information sur les instruments

Les principaux acteurs victimes de ce manque d'information sont les autorités politiques, certains fonctionnaires nationaux et les citoyens de la communauté. Le problème rencontré par les autorités vient du fait qu'en l'absence d'évaluation des mécanismes et de leurs effets, ils sont enclins à faire volte-face dès qu'ils sont confrontés à des effets négatifs. Il est donc indispensable que les mécanismes mis en place soient évalués et fassent l'objet d'un suivi rigoureux.

Quant aux fonctionnaires nationaux, face à la mobilité qu'ils subissent, ils ont parfois besoin d'une formation sur les procédures des instruments qu'ils sont chargés de mettre en application

Enfin, les citoyens de la Communauté qui ne sont pas au courant des mesures prises au niveau communautaire méritent de bénéficier de séance d'information et de sensibilisation par divers canaux (presse, journées de l'intégration, associations etc.)

Entraves à la libre circulation

Ces entraves qui prennent plusieurs formes (barrières, extorsions de fonds, brimades etc.) doivent préoccuper les autorités et appeler des mesures de lutte contre ces barrières. Les citoyens doivent aussi être sensibilisés dans le sens de dénoncer ses entraves illégales.

Des actions citoyennes à réaliser par les acteurs non étatiques pourraient aussi être organisées pour dénoncer les entraves à la libre circulation des personnes et des marchandises.

Nécessité d'apporter des ajustements

Le bilan de la mise en œuvre et des différentes mesures doivent permettre de relever les sources des dysfonctionnements et de proposer des ajustements à faire adopter par les Etats membres.

4.1.3. Point de vue des acteurs

Ces analyses sont confortées par les résultats de l'enquête d'opinion réalisée auprès de certains acteurs aux postes frontaliers de quelques Etats membres. Même si ce sondage d'opinion n'a pas un caractère représentatif, il donne des indications assez pertinentes sur la perception des acteurs. Le questionnaire a identifié : (i) les usagers et (ii) les fonctionnaires. Les usagers par exemple, ont une connaissance vague de la CEDEAO et de ses objectifs. La proportion de ceux qui connaissent et maîtrisent les différents instruments est faible (50%) chez les usagers par rapport aux fonctionnaires (100%).

Tableau 3 : Pourcentage des acteurs ayant connaissance du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises

Modalités	Fonctionnaires	Usagers
Oui	100,0%	50,0%
Non	0	50,0%

En ce qui concerne les instruments qui régissent le protocole sur la libre circulation des personnes, 88,9% des fonctionnaires déclarent connaître l'instrument « Libre circulation des personnes, Droits de résidence et d'établissements » pour 40% des usagers. Pour l'instrument « Code de citoyenneté de la communauté », 58,8% des Fonctionnaires affirment la connaître contre 6,3% des usagers.

Tableau 4 : Pourcentage des acteurs ayant connaissance des différents protocoles sur la libre circulation des personnes

Protocoles	Fonctionnaires	Usagers
Libre circulation des personnes, Droits de résidence et d'établissements	88,9%	40,0%
Code de citoyenneté de la CEDEAO	58,8%	6,3%

Par ailleurs, la mise en œuvre de ce protocole n'est pas ce qui devrait être selon les personnes rencontrées. Au niveau des fonctionnaires, c'est-à-dire les agents de contrôle, la plupart d'entre eux soit 70,6% affirment que le protocole de la CEDEAO est intégralement appliqué dans leur pays contre 29,4% qui affirment le contraire. D'après les résultats, le Benin est le pays qui essaie d'appliquer les dispositions de ce protocole. L'effectivité du passage des usagers en possession de pièces à jour, et l'augmentation de résidents sont autant d'actions qui participent à l'application du protocole selon les fonctionnaires.

Du côté des usagers, 33,3% d'entre eux déclarent effective, l'application du protocole par les acteurs contre 66,7% qui affirment le contraire. Selon eux, la pratique majeure qui entrave la mise en œuvre de ce protocole dans les pays est le paiement de faux frais exigées aux usagers étrangers ayant leur papier à jour. Le tableau ci-dessous fourni une illustration des différentes réponses des enquêtés.

Tableau 5 : Opinion des acteurs sur l'application intégrale des protocoles sur la libre circulation des personnes

Modalités	Fonctionnaires	Usagers
Application effective	70,6%	33,3%
Application non effective	29,4%	66,7%

Les fonctionnaires connaissent plus les différents protocoles qui régissent les Schémas de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO (SLEC) que les usagers des frontières. Le protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats membres de la CEDEAO est le moins connu. Seulement 37,5% des fonctionnaires en ont une connaissance. Les protocoles les plus connus sont la « Suppression de Droits et autres taxes à l'exportation sur les Produits admis au bénéfice du régime tarifaire CEDEAO » (88,2%); la « Suppression de Droits et autres taxes à l'exportation sur les Produits admis au bénéfice du régime tarifaire CEDEAO » (82,4%) et les « Procédures de règlement des litiges nés de l'application du SLEC » (58,8%).

Malgré une faible connaissance des différents protocoles énumérés dans le tableau par les usagers, « Evaluation des pertes de recettes enregistrées par les Etats membres de la CEDEAO » et le « Fonds de coopération de compensation et de développement de la CEDEAO » demeurent les plus impopulaires auprès de ceux-ci (confère tableau A5 en annexe).

En outre, la plupart des personnes enquêtées déclarent que le protocole relatif à la libre circulation des biens, services et capitaux spécialement le SLEC ne sont pas appliqués dans leur pays. Parmi les fonctionnaires, 53,3% admettent l'application effective contre 46,7% qui considèrent qu'elle ne s'applique pas. Du côté usagers, la tendance est contraire en ce sens que, 58,8% d'entre eux affirment la non application du protocole contre 23,5% qui soutiennent le contraire.

La mise en place d'un service spécialisé pour l'application du SLEC à la frontière et la vérification des marchandises de l'import/export participe à l'application des protocoles selon les personnes rencontrées.

Pour les autorités, la méconnaissance des droits et devoirs par la population, la corruption sur le corridor et les tracasseries administratives au niveau des frontières freinent l'application des protocoles. Quant aux usagers, ils pensent que c'est plutôt le manque d'harmonisation des taxes, leur refus de payer les taxes (en réexportant les produits par exemple) qui ralentissent l'exécution parfaite des protocoles.

Tableau 6: Opinion des acteurs sur l'application intégrale des différents protocoles sur la libre circulation des biens, services et capitaux spécialement le SLEC

Modalités	Fonctionnaires	Usagers
Application effective	53,3%	23,5%
Application non effective	46,7%	58,8%

Dans l'exercice de leur rôle, les autorités (agents de contrôle et élus locaux) sont confrontées à d'énormes problèmes. A cet effet, ces derniers ont fait un certain nombre de propositions pouvant permettre d'améliorer l'application du Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des marchandises.

La sensibilisation des acteurs, la vulgarisation de textes (confère tableau A6 en annexe).

Face aux exactions qu'ils subissent, les usagers du Corridor Abidjan-Lagos ont également fait un certain nombre de propositions qui peuvent permettre de booster la mise en œuvre des instruments. La grande partie des enquêtés (40%) suggèrent une grande sensibilisation sur la CEDEAO à tous les échelles et dans les langues les plus parlées dans les pays membres. Ils prônent aussi une harmonisation des lois, la réduction du rançonnement des usagers, la mise en œuvre effective de la libre circulation des personnes et des marchandises (confère tableau A7 en annexe).

De façon globale, les exactions dont sont victimes les usagers tournent autour du paiement de faux frais réclamés par les agents de contrôle même en cas de possession de pièces à jour.

Tableau 7 : Exactions subies par les citoyens

Exactions subies par les citoyens	Oui	Non
Corruption sur le corridor	33,3%	66,7%
Retard dans les échanges	10,0%	90,0%
Coût élevé des marchandises en transit vers le Nigéria	10,0%	90,0%
Tracasseries policières	16,7%	83,3%

Analyse comparative des résultats du 23^{ème} rapport de l'OPA et du point de vue des acteurs

Selon le 23^{ème} rapport de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA) sur les huit corridors de l'espace UEMOA, les entraves à la libre circulation des personnes et des biens sont évaluées suivants trois principaux points à savoir : le nombre de contrôles, les prélèvements illicites et le temps de contrôle. Au titre du premier indicateur, le nombre de contrôles par pays a été déterminé pour chacun des Etats de l'UEMOA. Le présent rapport, dans sa démarche méthodologique, a mené une enquête couvrant le Nigéria, le Bénin, le Togo, le Sénégal et la Gambie. Etant entendu que le Nigeria et la Gambie ne sont pas membres de cette Union, notre analyse sur le nombre de contrôles par pays sera orientée vers les pays ci-dessus énumérés et présents dans le 23^{ème} rapport de l'OPA. Alors le Bénin, le Togo, le Sénégal feront l'objet de cette analyse.

Sur une analyse basée sur la densité de contrôles par pays⁷, le rapport de l'OPA révèle que des progrès significatifs ont été réalisés par tous les corps (Police, Gendarmeries, Douanes et autre) au Sénégal. Aussi, le Bénin se distingue par une baisse des contrôles de la gendarmerie. La situation est stable au Togo.

⁷ 23^{ème} rapport de l'OPA, page 6, figure 4

En ce qui concerne le second indicateur (prélèvement illicite⁸) mesuré par le rapport OPA, comme pour le nombre de contrôles, le Sénégal réalise de bonnes performances grâce à la baisse notable des montants perçus par la police et la gendarmerie. La gendarmerie béninoise fait également des efforts pour la baisse des prélèvements illicites. La situation est inchangée au Togo.

Enfin, au titre du troisième indicateur au temps de contrôle⁹, le Bénin se démarque par une diminution alors que la situation reste plate au Sénégal et au Togo. Si dans le rapport de l'OPA, l'évaluation des pratiques anormales s'est faite sur la base des indicateurs mesurables et prédéfinis, la présente étude via son investigation menée sur les corridors Lagos-Lomé et Dakar-Banjul, a mesuré les pratiques anormales sur la base de questions ouvertes adressées aux citoyens et aux fonctionnaires.

Il s'en suit que les exactions subies par les populations et révélées par cette enquête sont le résumé des principales difficultés rencontrées par les citoyens au Nigéria, au Bénin, au Togo et au Sénégal. Ainsi de l'analyse comparative, il ressort que ces exactions corroborent avec les pratiques anormales repérées par le 23^{ème} rapport de l'OPA (la corruption sur les corridors-prélèvements illicites ; le retard dans les échanges-temps de contrôle et les tracasseries policières-Nombre de contrôles).

4.1.4. Plans d'actions

Sur la base des constats et analyses qui précèdent, le plan d'actions (confère tableau ci-dessous) ci-après peut être proposé. Il pourrait servir de base à un travail plus systématique au niveau des instances régionales et pourrait inspirer les organisations des acteurs non étatiques.

Tableau 8 : Plan d'actions

Libellé de l'action	Responsable	Délais et échéancier	Indicateurs de suivi
OBJECTIF 1 : Informer les acteurs sur les Instruments communautaires			
Action 1.1 Réaliser une Evaluation approfondie des deux instruments	Commission	Court terme	L'évaluation est réalisée et validée
Action 1.2 Des Atelier de formation sont organisés pour les experts des Etats membres	Commission, Etats membres	Court terme	Nombre d'experts formés
Action 1.3 Information et sensibilisation des citoyens de la Communauté	Commission, Etats membres,	Court terme	Pourcentage des citoyens informés sur les protocoles

⁸ 23eme rapport de l'OPA, page 8, figure 7

⁹ 23eme rapport de l'OPA, page 10, figure 10

	ANE		de la CEDEAO
OBJECTIF 2 : SUPPRESSION DES BARRIERES ILLEGALES			
Action 2.1 Mis en place de sanctions effectives contre les fonctionnaires indéclicats	Etats membres	Court terme	Pourcentage des fonctionnaires indéclicats par pays
Action 2.2. Installer des contrôles sur les corridors principaux	Etats membres	Moyen terme	Nombre de contrôles effectués sur les principaux corridors de la CEDEAO
Action 2.3 Sensibiliser les agents douaniers sur les contrôles abusifs	Commission et Etats membres	Court terme	Nombre d'agents douaniers sensibilisés par pays sur les contrôles abusifs
OBJECTIF 3 : Apporter des Ajustements aux dispositions des Instruments			
Action 3.1 Exploiter l'évaluation d'impact pour proposer les ajustements	Commission	Moyen terme	Pourcentage des recommandations issues des évaluations d'impact mise en œuvre
Action 3.2 Faire adopter les ajustements	Commission et Etats membres	Moyen terme	Nombre d'ajustements opérés dans les protocoles par an
Action 3.3 Mise en place d'un dispositif de suivi -évaluation sur la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO	Commission et Etats membres	Moyen terme	Le dispositif de suivi-évaluation est fonctionnel

4.2. Recommandations

Les recommandations ci-après sont faites aux différentes catégories d'acteurs.

4.2.1. Recommandations aux Autorités politiques

Au niveau de chaque Etat, des études doivent être commanditées par les Autorités et plus précisément celles chargées de l'intégration régionale et du commerce afin de clarifier les avantages de la création d'une zone de libre-échange aussi bien sur le plan communautaire qu'au niveau de chaque pays membre. De façon spécifique, il s'agira d'identifier pour chaque Etat, les tenants et les aboutissants de la libéralisation des échanges ainsi que la mise en œuvre de la libre circulation des personnes et des marchandises.

Par ailleurs, pour tous les accords en vigueur dans le cadre de la libre circulation des personnes et des marchandises, les Autorités signataires doivent s'assurer qu'au niveau de chaque Etat signataire, il existe un chronogramme assorti des tâches à exécuter en vue de la mise en œuvre

effective des accords signés. Les responsabilités doivent être situées après chaque accord signé afin d'éviter que les retards observés jusque-là se répètent.

La multiplicité des accords est parfois un handicap à la libre circulation des personnes et des biens. Les Autorités politiques doivent veiller à la cohérence dans les accords avant d'envisager leurs signatures.

4.2.2. Recommandations aux fonctionnaires de la Commission

Les ressources appropriées tant humaines que financières doivent être mises à la disposition des fonctionnaires de la Commission chargée de la conception et du suivi de la mise en œuvre des instruments communautaires. Ces moyens serviront à procéder régulièrement à des évaluations et suivis de la mise en œuvre des accords. Ces évaluations et suivis permettront de déceler les goulots d'étranglement et de suggérer des actions correctives convenables.

Au plan de la vulgarisation des textes communautaires, pour corriger les insuffisances existant à cet effet, un renforcement de la collaboration entre les fonctionnaires de la Communauté et les administrations nationales est souhaité en vue d'une divulgation plus forte des textes communautaires.

4.2.3. Recommandations aux fonctionnaires nationaux

A l'endroit des fonctionnaires ou responsables locaux, les responsables à divers niveaux (police, douane, gendarmerie, et agents des eaux et forêts), doivent veiller à organiser des contrôles visant à sanctionner les indécents qui profitent de l'ignorance des populations pour organiser la corruption, les blocages et l'érection anarchique de barrières sur les corridors.

La police, la douane et la gendarmerie pourraient par exemple rendre officiel le nombre de postes de contrôle qui existent sur chaque tronçon. Des actions pourraient être menées pour faire connaître de tous, les postes officiels. Par ailleurs, sur certains tronçons où la circulation des personnes et des biens est pénible en raison des barrières et de l'insécurité organisées par des citoyens hors-la-loi, les fonctionnaires nationaux doivent dénoncer ces cas et y remédier par des sanctions appropriées.

Pour finir, un effort d'urbanisation est à envisager pour réduire l'insécurité sur certains corridors. De part et d'autre de certaines routes et sur une longue distance, la brousse favorise les actes de vandalisme et d'atteinte à la sécurité des personnes et des marchandises.

4.2.4. Recommandations aux citoyens de la Communauté

Les citoyens doivent être sensibilisés sur les avantages liés à la détention des documents de voyage et au respect des procédures. Ils doivent chercher à connaître leurs droits et devoirs en tant que citoyen de la Communauté. Les citoyens sont aussi appelés à dénoncer les abus au sujet des entraves de toute sorte à la libre circulation des personnes et des biens. Ils doivent également proposer des solutions suite aux perturbations qu'ils subissent lors de leurs déplacements. Au niveau des frontières, les citoyens n'ont aucun recours lorsqu'ils sont confrontés aux abus.

Par conséquent, il est nécessaire qu'ils disposent d'une association de défense de leurs droits. Cette association doit avoir une forte collaboration avec la commission communautaire et les autorités locales.

4.2.5. Recommandations aux autres acteurs

Les Organisations du secteur privé doivent se faire représenter dans les Commissions qui traduisent en acte les différents accords signés au niveau de la Communauté. Suite à chaque accord signé, le secteur privé doit immédiatement savoir les implications de ces accords aussi bien par rapport aux droits qu'aux devoirs qui leurs incombent.

La société civile est appelée à être très active en la matière, en dénonçant les abus et en aidant les citoyens et les acteurs privés à se mettre en règle.

Les Commissions Nationales d'Agréments (CNA) doivent publier les listes des bénéficiaires des agréments afin d'éviter les fraudes. En outre, les agents de ces commissions doivent être très rigoureux dans l'octroi des agréments et aller vers les entreprises.

La prépondérance du secteur informel au sein de la Communauté crée un manque de clarté dans le niveau effectif des échanges intercommunautaires. Les recommandations des études faites dans le sens de la réglementation du secteur informel pourraient être mises en application afin de réduire la part des échanges informels dans les échanges de la Communauté.

La faiblesse au niveau des échanges intracommunautaires est aussi due à la faiblesse de la production de biens et services dans certains Etats de la Communauté. Une impulsion doit être donnée à la production au niveau de certains Etats par la mise en œuvre de filières potentielles.

Le mauvais état des infrastructures routières constituant un handicap majeur à la libre circulation des personnes et des marchandises, les projets de construction des infrastructures pour renforcer certains corridors en routes et en chemins de fer doivent être appuyés du soutien financier des bailleurs de fonds.

Ces recommandations non exhaustives pourraient donner une forte impulsion à la libre circulation des personnes et des biens au sein de la Communauté si elles sont mises en œuvre.

CONCLUSION

La présente étude avait pour objectif d'évaluer le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation de 1979 et le Schéma de Libéralisation des Echanges de la CEDEAO (SLEC). Il ressort des analyses effectuées qu'en matière de libre circulation des personnes, des progrès importants ont été accomplis en Afrique de l'Ouest. En effet, les succès clés de la CEDEAO dans ce sens sont : (i) aucun visa n'est exigé nulle part aux ressortissants des Etats membres pour leurs déplacements dans l'espace CEDEAO ; (ii) un passeport CEDEAO a été instauré depuis décembre 2000 et est appelé à remplacer les passeports nationaux ; (iii) l'introduction du régime de la carte brune d'assurance automobile ; (iv) le lancement du chèque de voyage CEDEAO.

D'une manière générale, la libre circulation des produits du cru et de l'artisanat ne pose pas de problèmes de fond. Toutefois, le SLEC n'a pas eu d'effet positif sur le volume des échanges. En effet, le commerce intra régional ouest africain est dynamique, même s'il est encore en deçà du potentiel de la Communauté. Toutes transactions confondues, il a progressé de 12,406 milliards de dollars en 2005 à 13,632 Milliards en 2010, soit un accroissement cumulé de 10%.

Cependant, plusieurs obstacles relativisent ces résultats. Ainsi, des mesures et actions d'amélioration sont proposées dans un Plan d'Actions assorti d'indicateurs de suivi, le rôle des différents acteurs et les axes d'intervention.

BIBLIOGRAPHIE

ADJOVI E.(2010), « Les Politiques commerciales, l'union douanière et le renforcement du marché régional de la CEDEAO », Séries études et Documents du CAPOD.

BORDERLESS, « commerce sans frontière en Afrique de l'Ouest » <http://www.borderlesswa.com> (publication des rapports de l'Observatoire des pratiques anormales).

BOURDET Y. (2005), « Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », SEPTEMBRE 2005, 48p.

ENDA CACID (2012), « Rapport sur l'Etat du commerce en Afrique de l'Ouest ».

SANOH N. (2010), « libre circulation des personnes dans le processus d'intégration régionale: cas de la CEDEAO » Communication.

ANNEXES

Tableau A1: Pourcentage des acteurs ayant connaissance du protocole sur la libre circulation des personnes et des marchandises

Modalités	Fonctionnaires	Usagers
Oui	100,0%	50,0%
Non	0	50,0%

Tableau A2: Pourcentage des acteurs ayant connaissance des différents protocoles sur la libre circulation des personnes

Protocoles	Fonctionnaires	Usagers
Libre circulation des personnes, Droits de résidence et d'établissements	88,9%	40,0%
Code de citoyenneté de la CEDEAO	58,8%	6,3%

Tableau A3: Opinion des acteurs sur l'application intégrale des protocoles sur la libre circulation des personnes

Modalités	Fonctionnaires	Usagers
Application effective	70,6%	33,3%
Application non effective	29,4%	66,7%

Tableau A4: Opinion des acteurs sur l'application intégrale des différents protocoles sur la libre circulation des biens, services et capitaux spécialement le SLEC

Modalités	Fonctionnaires	Usagers
Application effective	53,3%	23,5%
Application non effective	46,7%	58,8%

Tableau A5: Pourcentage des acteurs ayant connaissance des différents protocoles sur la libre circulation des biens, services et capitaux spécialement le SLEC

Protocoles	Fonctionnaires	Usagers
Suppression de Droits et autres taxes à l'exportation sur les Produits admis au bénéfice du régime tarifaire CEDEAO(SLEC)	88,2%	46,7%
Suppression de Droits et autres taxes à l'importation sur les Produits admis au bénéfice du régime tarifaire	82,4%	46,7%

CEDEAO (SLEC)		
Procédures de règlement des litiges nés de l'application du SLEC	58,8%	23,1%
Définition de la notion de produits originaires des Etats membres de la CEDEAO	37,5%	38,5%
Réexportation au sein de la CEDEAO de marchandises importées des pays tiers	52,9%	30,8%
Evaluation des pertes de recettes enregistrées par les Etats membres de la CEDEAO	52,9%	7,7%
Fonds de coopération de compensation et de développement de la CEDEAO	56,3%	7,7%
Création d'une Carte Brune CEDEAO relatif à l'Assurance Responsabilité Civile Automobile au tiers	60,0%	15,4%

Tableau A6: Suggestions des autorités pour la mise en place des instruments

Suggestions des autorités	Oui	Non
Renforcer les capacités des douanes	7,7%	92,3%
Vulgariser les textes	28,6%	71,4%
Sensibiliser les opérateurs économiques (acteurs) sur leurs droits et devoirs	53,8%	46,2%
Harmoniser les politiques tarifaires (TEC)	7,7%	92,3%
Alphabétiser la population	30,8%	69,2%
Réduire le clientélisme politique	7,7%	92,3%
Réduire la corruption sur le corridor	7,7%	92,3%
Bonne volonté politique des Etats membres	15,4%	84,6%
S'assurer de l'application effective des protocoles dans l'espace	26,7%	73,3%
Instaurer monnaie commune	15,4%	84,6%
Développer système de sécurité commun	7,7%	92,3%
Actualiser projet de construction de voie	7,7%	92,3%
Unifier des services de communication dans l'espace	7,7%	92,3%

Tableau A7: Suggestions des usagers pour la mise en œuvre des instruments

Suggestions	Oui	Non
Harmonisation des lois	27,3%	72,7%
Application équitable des lois	20,0%	80,0%
Sensibilisation sur la CEDEAO	40,0%	60,0%
Manque de ressource humaine compétente	10,0%	90,0%
Interpellation du Nigeria pour la mise en œuvre effective des protocoles	18,2%	81,8%
Rendre effective la libre circulation des personnes et marchandises	27,3%	72,7%
Investir d'avantage dans la production locale	10,0%	90,0%
Faciliter les échanges pour croissance régionale	10,0%	90,0%
Mise en place d'une monnaie commune	18,2%	81,8%
Sensibilisation par media	20,0%	80,0%
Plaidoyer pour réduction de frais de transport	20,0%	80,0%
Réduire la corruption	27,3%	72,7%

Tableau A8: Exactions subies par les citoyens

Exactions subies par les citoyens	Oui	Non
Corruption sur le corridor	33,3%	66,7%
Retard dans les échanges	10,0%	90,0%
Coût élevé des marchandises en transit vers le Nigéria	10,0%	90,0%
Tracasseries policières	16,7%	83,3%