

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

VOLUME 19, NUMÉRO 4 – JUIN 2018



Soutenir les petits commerçants transfrontaliers africains

AFRIQUE

Pourquoi faciliter le petit commerce transfrontalier, et comment?

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE

La ZLECAF peut-elle contribuer à mobiliser le potentiel du commerce informel?

GENRE

Promouvoir l'autonomisation des commerçantes transfrontalières



International Centre for Trade
and Sustainable Development



PASSERELLES

VOLUME 19, NUMÉRO 4 – JUIN 2018

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Fabrice Lehmann et Jocelyn Hu

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via passerelles@ictsd.ch ou passerelles@endacacid.org

DÉVELOPPEMENT

- 4 **Le petit commerce transfrontalier en Afrique : pourquoi faut-il le soutenir ?**

Paul Brenton et Carmine Soprano

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE

- 8 **La Zone de libre-échange continentale : une opportunité pour le commerce transfrontalier informel**

Lily Sommer et Chris Nshimbi

GENRE

- 13 **Encourager l'autonomisation des femmes dans le cadre du petit commerce transfrontalier**

Emma Marie Bugingo

FACILITATION DES ÉCHANGES

- 16 **Un aperçu des régimes commerciaux simplifiés d'Afrique orientale et australe**

Taku Fundira

AFRIQUE DE L'OUEST

- 20 **Le commerce transfrontalier ouest-africain : dynamique et perspectives**

Bio Goura Soulé

DERNIER MOT

- 23 **Fraude et tracasseries sur les corridors commerciaux en Afrique de l'Ouest**

Cheikh Tidiane Dieye

- 26 **Publications et ressources**

Soutenir les petits commerçants transfrontaliers africains



Le petit commerce transfrontalier – souvent appelé commerce transfrontalier informel – est omniprésent en Afrique. Il a donc d'importantes implications sur le plan social et économique. Sur l'ensemble du continent, d'innombrables commerçants franchissent quotidiennement les frontières pour vendre leurs produits ou leurs services dans un pays limitrophe, une forme de commerce qui représente près de la moitié du commerce intra-africain, selon la FAO. Certaines estimations suggèrent également que ces activités commerciales contribuent aux revenus de plus de 40 pourcent des africains, ce qui atteste de leur importance économique.

Le petit commerce transfrontalier offre un potentiel considérable en termes de développement durable. Il contribue à la lutte contre la pauvreté en générant des revenus substantiels pour les communautés transfrontalières, et ses avantages potentiels vont encore plus loin. Certains experts soulignent ainsi que cette forme de commerce peut aussi contribuer à la sécurité alimentaire, à la diversification économique, et au maintien de la paix et de la stabilité en entretenant des liens sociaux et économiques par-delà les frontières. Un autre aspect clé est l'importance de la dimension liée au genre, car la majorité des petits commerçants transfrontaliers sont des femmes, ce qui signifie que cette activité est susceptible de jouer un rôle crucial pour l'autonomisation économique de celles-ci.

Malheureusement, les dirigeants africains ont longtemps ignoré le rôle de ce petit commerce en tant que vecteur positif de changement. Ce désintérêt est d'autant plus regrettable que les petits commerçants se heurtent à de sévères contraintes dans leur activité. Il est clair, cependant, que les politiques et les approches sont en train de changer. Quelques pays, communautés économiques régionales et partenaires de développement ont ainsi mis en place des mesures et des programmes dans ce domaine négligé mais important. Quelles sont les initiatives lancées pour faciliter le petit commerce transfrontalier et encourager sa formalisation ? Quelles sont les difficultés pratiques rencontrées par les petits commerçants africains et pourquoi est-il important de soutenir ces derniers pour les surmonter ? Comment exploiter au mieux le potentiel de cette forme de commerce en matière de développement ?

Le premier article, signé Paul Brenton et Carmine Soprano, insiste sur l'importance de maximiser les dividendes que le petit commerce transfrontalier peut générer en termes de développement et évoque quelques pistes pour y parvenir. Dans le second article, Lily Sommer et Chris Nshimbi réfléchissent au rôle potentiel de la Zone de libre-échange continentale africaine pour faciliter les activités commerciales à petite échelle. Emma Marie Bugingo évoque, quant à elle, la manière dont le soutien apporté aux petits commerçants peut favoriser l'autonomisation économique des femmes. Ce numéro contient également un article de Taku Fundira, dans lequel l'auteur s'intéresse aux régimes commerciaux simplifiés mis en place en Afrique orientale et australe. Le dernier article de ce numéro examine les grandes tendances et les évolutions du commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest sous un angle plus historique et général.

Comme toujours, nous sommes heureux de recevoir vos commentaires et suggestions. Écrivez-nous à bridgesafrica@ictsd.ch.

DÉVELOPPEMENT

Le petit commerce transfrontalier en Afrique : pourquoi faut-il le soutenir ?

Paul Brenton et Carmine Soprano

Le petit commerce transfrontalier joue un rôle fondamental dans la réduction de la pauvreté et l'amélioration la sécurité alimentaire dans toute l'Afrique. Comment le soutenir pour exploiter tout son potentiel en matière de développement?

Les économies d'Afrique subsaharienne sont inextricablement liées entre elles depuis des siècles. Souvent issus d'une même famille ou d'un même groupe ethnique, les commerçants traversent depuis longtemps les frontières d'aujourd'hui pour échanger des biens et des services, donnant lieu à d'importants flux commerciaux qui représentent une part significative des échanges du continent. Ce commerce transfrontalier constitue aujourd'hui un aspect important de l'environnement social et économique de l'Afrique : selon certaines estimations, il contribue aux revenus d'environ 43 pourcent de la population du continent. Il améliore les conditions de vie et crée des emplois, y compris pour certaines catégories de population marginalisées ou défavorisées. Ces échanges transfrontaliers sont par ailleurs dominés par les produits de l'agriculture et de l'élevage, et constituent par conséquent un facteur essentiel pour la sécurité alimentaire dans de nombreux endroits. Ils jouent donc à de multiples égards un rôle crucial pour la prospérité et la réduction de la pauvreté. Le commerce transfrontalier est particulièrement important dans les États fragiles touchés par des conflits, car il permet aux populations vulnérables de se reconnecter au monde et d'accéder à des biens et services indispensables à leur reconstruction économique et sociale. Dans ces environnements, le commerce contribue également à encourager la solidarité entre les communautés frontalières et favorise par conséquent la paix et la stabilité.

Le commerce transfrontalier est généralement un commerce à petite échelle, souvent dominé par les femmes. Ces acteurs échangent le plus souvent des biens de valeur modeste en faible quantité, en raison d'un ensemble de contraintes, comme par exemple les difficultés d'accès au financement, la mauvaise qualité des intrants, la faiblesse des capacités, l'absence de machinerie et le manque d'efficacité des circuits de commercialisation et de distribution. Ils ne sont pas forcément enregistrés officiellement en tant que chefs d'entreprise, mais dans la plupart des cas ne cherchent pas pour autant à contourner la législation, la fiscalité ou les procédures applicables. En réalité, les commerçants transfrontaliers utilisent généralement les points de passage officiels et sont même soumis aux procédures officielles de dédouanement, mais leurs chargements sont souvent de si petite taille qu'ils échappent aux enregistrements officiels.

La grande majorité des petits commerçants africains sont des femmes : jusqu'à 70 à 80 pourcent dans certains cas. Le commerce transfrontalier est souvent leur unique moyen de subsistance : selon une étude du BIT, près de 60 pourcent des emplois indépendants non-agricoles occupés par des femmes en Afrique subsaharienne relèvent du commerce. Les petites commerçantes font également partie des catégories de population les plus vulnérables dans de nombreuses régions du continent et, par rapport à leurs homologues masculins, elles souffrent de manière disproportionnée des différentes contraintes afférentes aux activités commerciales transfrontalières. Elles sont en outre exposées à un certain nombre de difficultés et de risques propres à leur genre. Les analyses ou interventions dans le domaine de la facilitation du commerce transfrontalier doivent donc nécessairement intégrer la dimension du genre.

Les contraintes infrastructurelles, politiques, procédurales et comportementales qui existent aux frontières entravent la capacité des commerçants à développer et formaliser leurs activités. Les infrastructures frontalières sont rarement adaptées aux besoins des

43 pourcent

Selon certaines estimations, le commerce transfrontalier informel contribue aux revenus d'environ 43 pourcent de la population du continent africain.

petits commerçants, les obligeant souvent à partager les zones de dédouanement avec des camions et d'autres véhicules, ce qui augmente l'insécurité et ralentit les formalités. Les structures existantes, comme par exemple les postes frontaliers ou les marchés couverts, sont souvent délabrées et dépourvues d'équipements sanitaires, d'éclairage ou de clôtures.

De plus, le niveau élevé des droits de douane, la complexité des formalités de dédouanement et la lourdeur des exigences documentaires (qui dépendent souvent de systèmes centralisés de permis et d'agrément), qui s'ajoutent au caractère imprévisible des politiques commerciales, sont autant de facteurs qui contribuent à faire augmenter les coûts du commerce. Ces coûts ont tendance à être fortement régressifs, affectant de manière disproportionnée les petits opérateurs : une étude de cas réalisée en 2013 par la Banque mondiale à la frontière entre la Zambie et la République démocratique du Congo (RDC) montre ainsi que les petits commerçants paient jusqu'à 193 pourcent de plus que les commerçants de plus grande taille pour dédouaner une tonne de maïs par la voie officielle. Seuls les opérateurs importants et établis depuis longtemps, qui ont la possibilité de bénéficier d'économies d'échelle, sont généralement capables de se conformer aux exigences existantes. La faiblesse de la gouvernance, le manque de capacités et l'inconduite des fonctionnaires douaniers contribuent aussi à augmenter les coûts du commerce et à rendre les frontières africaines peu sûres et peu accueillantes pour les petits commerçants, et notamment pour les femmes. Des études réalisées à différents points frontaliers dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne montrent que la corruption et le harcèlement (et notamment les violences liées au genre à l'encontre des femmes) sont des caractéristiques courantes du commerce transfrontalier².

Quel rôle pour le petit commerce transfrontalier dans la réduction de la pauvreté ?

Les revenus générés par les activités commerciales à petite échelle jouent un rôle clé dans la réduction de la pauvreté dans les zones frontalières. La contribution du petit commerce transfrontalier au développement à plus long terme a pourtant besoin d'être étudiée plus en détail. Les bénéfices tirés de ces activités sont limités et servent principalement à couvrir des besoins de première nécessité tels que l'alimentation ou la scolarisation, ce qui laisse peu de possibilités de réinvestissement dans l'activité commerciale. Les revenus tirés du commerce transfrontalier sont souvent la principale source de revenus des ménages concernés. Une enquête réalisée auprès de 600 négociants en RDC et en Zambie montre ainsi que les activités commerciales transfrontalières représentent la principale source de revenus familiaux pour trois négociants sur quatre. Elle montre également qu'en ce qui concerne des indicateurs tels que la qualité du logement, l'accès à l'électricité, le type de combustible utilisé pour la cuisine ou la possession de biens de consommation durables, les foyers des commerçants transfrontaliers jouissent du même niveau de confort que le foyer urbain moyen. Les activités commerciales jouent donc un rôle crucial pour permettre aux ménages des zones frontalières d'atteindre des conditions de vie comparables à celles des ménages dans d'autres régions du pays. D'autres analyses seraient toutefois nécessaires pour mesurer la contribution de ces activités aux progrès en matière de développement à long terme. Certaines données empiriques montrent qu'en contribuant aux revenus du ménage, les activités commerciales peuvent favoriser l'autonomisation des femmes au sein du foyer. Cela peut en retour accroître leur rôle dans la prise de décision et conduire à des dépenses accrues pour une alimentation plus variée et de meilleure qualité, réduisant ainsi les taux de malnutrition infantile et améliorant la fréquentation scolaire. Ces facteurs sont à leur tour susceptibles d'améliorer la productivité des futures générations.

Les petits commerçants ont la volonté de développer leur activité, mais se heurtent à des difficultés considérables pour y parvenir. En plus des coûts et des problèmes rencontrés aux frontières, comme évoqué plus haut, ils sont limités par le manque d'accès aux capitaux, par leur connaissance restreinte des procédures commerciales et par la distance qu'ils peuvent parcourir au-delà de la frontière, pour des raisons réglementaires ou logistiques, du fait par exemple des moyens de transport disponibles. Peu de petits commerçants disposent de comptes bancaires et de collatéraux leur permettant d'obtenir ne serait-ce que des prêts de petits montants. La majorité d'entre eux aimeraient également améliorer leurs compétences commerciales limitées. Ces difficultés sont particulièrement ressenties

par les femmes, qui ont encore plus de mal à obtenir des financements et ne sont souvent pas prises en compte par les programmes de renforcement des capacités. Lorsque des formations sont proposées, leurs horaires ne sont souvent pas adaptés à leurs contraintes familiales et commerciales. Tout cela les empêche en fin de compte de tirer pleinement parti des avantages du commerce et limite la possibilité pour les pouvoirs publics d'utiliser le commerce comme outil de croissance et de réduction de la pauvreté.

État des lieux : les initiatives en cours pour faciliter le petit commerce transfrontalier

Le soutien octroyé aux petits commerçants transfrontaliers a été relativement limité jusqu'à présent, bien que cela soit en train de changer. Il y a une prise de conscience, au niveau national et régional, de l'importance de ce type de commerce, et certaines institutions régionales travaillent actuellement à des initiatives de soutien aux petits commerçants. Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) a ainsi adopté des réglementations dont il soutient la mise en œuvre, qui définissent les droits et obligations des petits commerçants, et finance des Trade Information Desks qui facilitent leur passage aux frontières. Le COMESA a également mis en place un « régime commercial simplifié » (STR en anglais), qui prévoit une exonération de droits de douane et des formalités de dédouanement simplifiées pour les transactions de faible montant généralement réalisées par les petits commerçants. Sans être complet, au sens où il ne prévoit pas de dérogation en ce qui concerne les obligations documentaires telles que les certificats, les permis et les licences, ce régime représente clairement un pas dans la bonne direction.

Les revenus générés par les activités commerciales à petite échelle jouent un rôle clé dans la réduction de la pauvreté dans les zones frontalières.

Un certain nombre de gouvernements sont également en train de mettre en œuvre des projets visant spécifiquement le commerce à petite échelle. Avec le soutien de la Banque mondiale, les gouvernements de la RDC, du Rwanda et de l'Ouganda, en collaboration avec le COMESA, sont en train de mettre en œuvre un projet de facilitation des échanges dans la région des grands lacs (Great Lakes Trade Facilitation Project). Ce projet entend faciliter les échanges transfrontaliers en réduisant les coûts et en développant les capacités commerciales des commerçants, et notamment des femmes commerçantes et des petits commerçants, aux frontières clés de la région. Le fonds d'intervention prévoit des améliorations des infrastructures frontalières pour mieux répondre aux besoins des petits commerçants (files piétonnes, éclairages et clôtures), ainsi que la construction de marchés frontalières. Il encourage également la simplification des politiques et procédures applicables aux petits commerçants, la formation et le renforcement des capacités des commerçants et des fonctionnaires et la mise en place d'un meilleur suivi et d'une meilleure gestion de la performance des agences présentes aux frontières. Il a aussi introduit un code de conduite du personnel pour lutter contre la violence fondée sur le genre sur les chantiers de développement des infrastructures liées au commerce. L'une des premières réussites du projet a été la mise en place d'un éclairage fonctionnant à l'énergie solaire aux frontières entre la RDC et le Rwanda, qui a non seulement amélioré la sécurité et les conditions de travail des commerçants et des fonctionnaires, mais a également permis un allongement des heures d'ouverture de la frontière. Cet aspect est particulièrement précieux pour les petites commerçantes, car il leur permet de mieux organiser leur activité commerciale en fonction de leurs contraintes familiales.

Le rôle possible des pouvoirs publics, des donateurs et des professionnels

Les mesures prises pour faciliter les échanges commerciaux doivent répondre aux besoins des petits commerçants, et plus particulièrement des petites commerçantes. Les gouvernements et les partenaires de développement font actuellement des efforts concertés pour faciliter le commerce, améliorer la productivité des secteurs tournés vers l'exportation et renforcer la compétitivité. Ces efforts ont toutefois besoin d'être mieux

ciblés pour s'assurer de toucher les petits commerçants transfrontaliers, et pas seulement les grands commerçants. Il est important que ces interventions tiennent compte des réalités du petit commerce transfrontalier, et notamment de la forte implication des femmes dans ces activités et des difficultés propres à leur genre auxquelles elles se heurtent couramment.

Pour que l'Afrique puisse exploiter tout son potentiel commercial régional, les gouvernements ont besoin de faire davantage d'efforts pour soutenir le petit commerce, et plus particulièrement : (a) reconnaître son importance, à la fois pour les échanges commerciaux au niveau national et pour les communautés concernées, (b) s'assurer que les règles et réglementations applicables sont claires, transparentes et largement disponibles aux frontières, (c) simplifier les documents commerciaux et les obligations réglementaires pour les petits commerçants, (d) concevoir des mesures de facilitation des échanges qui bénéficient aux petits commerçants, (e) lutter contre les risques auxquels les petits commerçants sont confrontés dans leurs activités commerciales, qui sont généralement bien plus importants que ceux auxquels les grands commerçants, mieux connectés, sont exposés et (f) reconnaître la place importante des femmes dans le commerce transfrontalier, en s'efforçant d'éliminer les contraintes liées au genre et de lutter contre les difficultés spécifiques rencontrées par les femmes lorsqu'elles souhaitent s'investir dans le commerce et développer leur activité.

L'élimination des obstacles à l'intégration commerciale au niveau régional en Afrique devrait s'avérer particulièrement avantageuse pour les populations pauvres, qui réalisent la plus grande partie des échanges commerciaux transfrontaliers à petite échelle sur le continent. Les avantages potentiels sont nombreux : une plus grande sécurité alimentaire, une accélération de la création d'emplois, une réduction de la pauvreté, des recettes fiscales plus élevées pour les pouvoirs publics et de meilleurs résultats en matière de développement à long terme.

❶ La distinction entre commerce « à petite échelle » (ou « petit commerce ») et commerce « informel » est importante. Dans la littérature existante, de nombreuses sources désignent le phénomène évoqué dans cet article par le terme « commerce transfrontalier informel » (CTFI). Ce terme peut toutefois avoir une connotation négative, car il est facile d'assimiler « informel » à « illégal ». Il ne correspond pas non plus à la réalité des flux commerciaux sur le terrain, les négociants étant susceptibles d'utiliser à la fois les circuits de passage formels et informels en fonction de différents facteurs, tels que la valeur de leur chargement, la longueur des files d'attente à la frontière ou l'humeur du fonctionnaire de service. La terminologie retenue pour cet article est le « commerce transfrontalier à petite échelle » et le « petit commerce transfrontalier », utilisés comme synonymes.

❷ Banque mondiale. « *Integrating Sierra Leone's Small-scale Traders into the Formal Economy* », mai 2016; Banque mondiale. « *Great Lakes Trade Facilitation Project* ». Document d'évaluation de projet, septembre 2015; Brenton, Paul et al. « *Improving Behaviour at Borders to Promote Trade Formalization: the Charter for Cross-Border Traders* », Banque mondiale, Policy Note no 41, 2014; EASSI. « *Women Informal Cross-Border Traders: Opportunities and Challenges in the East African Community* ». EASSI, 2012; Brenton, Paul et al. « *Risky Business: Poor Women Cross-Border Traders in the Great Lakes Region of Africa* ». Banque mondiale, Africa Trade Policy Note 11, 2011.



Paul Brenton
Économiste principal pour
l'Afrique, Groupe de la Banque
mondiale



Carmine Soprano
Spécialiste commerce et genre,
Groupe de la Banque mondiale

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE

La Zone de libre-échange continentale : une opportunité pour le commerce transfrontalier informel

Lily Sommer et Chris Nshimbi

Comment les pays africains peuvent-ils tirer parti de la Zone de libre-échange continentale pour s'attaquer aux défis relatifs au commerce transfrontalier informel et exploiter le potentiel de ce commerce en matière de revenus, de création d'emplois, de transformation structurelle et de sécurité alimentaire ?

Le commerce transfrontalier informel (CTFI) est susceptible de jouer un rôle déterminant pour la réalisation des objectifs de transformation structurelle et de réduction de la pauvreté figurant dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine. L'économie informelle emploie la majorité des africains. Une grande partie des personnes impliquées dans l'économie informelle exercent une activité commerciale informelle transfrontalière. Le CTFI représente ainsi 30 à 40 pourcent du commerce intra-régional total au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et 40 pourcent au sein du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)①.

En l'absence d'opportunités économiques suffisantes dans le secteur formel, ce commerce joue un rôle crucial dans la génération de revenus, la création d'emplois et la sécurité alimentaire, notamment pour les populations les plus vulnérables du continent, comme par exemple les femmes et les jeunes, qui constituent généralement la majorité des commerçants transfrontaliers informels. En Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest, les femmes représentent près de 60 pourcent des commerçants informels. En Afrique australe, cette part est de 70 pourcent②. Le CTFI, qui s'avère être plus réactif que le commerce formel face aux chocs et aux crises alimentaires, est largement pratiqué par les personnes officiellement au chômage et les micro, petites et moyennes entreprises (MPME), et il doit donc être pris en compte pour les stratégies d'inclusion.

De façon peut-être plus surprenante, le CTFI offre également des opportunités significatives en matière de diversification économique, de valeur ajoutée et de développement de chaînes de valeur transfrontalières compétitives. Cela s'explique par le fait que la portée du CTFI est large et va au-delà des produits agricoles de base, tels que le maïs ou le lait cru, pour inclure également des produits manufacturés (produits alimentaires transformés, vêtements, produits électroniques et pièces détachées automobiles) ou des services (réparations de vélos ou de voitures, services de coiffure et travail artisanal).

Les conditions difficiles du CTFI

Les commerçants transfrontaliers informels sont confrontés à un certain nombre de difficultés qui empêchent le CTFI de déployer tout son potentiel : manque de facilitation des échanges, infrastructures inadéquates aux frontières, accès limité au financement, manque d'informations sur les marchés, corruption et insécurité, compétences et possibilités de formation limitées en matière de gestion d'entreprise.

Bien que ces difficultés soient communes à de nombreux commerçants africains, elles sont particulièrement marquées dans le contexte informel. La majorité des commerçants transfrontaliers sont par exemple partiellement ou complètement analphabètes, ce qui les empêche de lire, comprendre et remplir les nombreux formulaires et de satisfaire aux autres formalités exigées aux frontières. Les fonctionnaires des douanes en profitent dans certains cas pour demander aux commerçants transfrontaliers informels de payer des droits sur des marchandises qui ne devraient pas en faire l'objet, voire d'exiger des pots-de-vin pour les laisser passer la frontière avec leurs marchandises. Les commerçants

informels sont également souvent traités comme des criminels ou des clandestins, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux abus, à la corruption et au harcèlement des représentants de l'autorité (fonctionnaires des douanes, de l'immigration ou forces de police).

Mettre en place un environnement plus propice

Bien que le CTFI ait traditionnellement été laissé de côté dans les discussions politiques sur le commerce et le développement, il y a eu plus récemment un certain nombre d'initiatives encourageantes sur le continent en vue d'améliorer les conditions dans lesquelles le CTFI s'effectue et d'encourager la transition vers des activités plus formelles.

Les efforts les plus ambitieux comprennent les régimes commerciaux simplifiés (STR en anglais) introduits par le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) en vue de faciliter le petit commerce transfrontalier pour les produits originaires de ces CER. Les négociants transfrontaliers informels reçoivent ainsi des certificats d'origine simplifiés, une liste de produits courants bénéficiant du régime commercial simplifié, des documents de douane simplifiés et une assistance pour remplir les documents de douane, s'acquitter des formalités de dédouanement et répondre aux demandes de renseignements commerciaux des agents des bureaux de renseignements commerciaux aux frontières. Ces initiatives ont permis de résoudre certains des problèmes rencontrés par les commerçants transfrontaliers informels, contribuant ainsi à formaliser davantage le CTFI et à étendre les avantages de la libéralisation des échanges à cette forme de commerce. Certains commerçants transfrontaliers informels interrogés dans le COMESA considèrent ainsi que leur entreprise se développera et se formalisera comme celles de leurs anciens collègues « qui étaient 'petits' comme eux avant de passer dans la cour des 'grands' (commerçants officiels) grâce aux avantages du STR ».³

Les représentants officiels du Burundi, de la République démocratique du Congo, de l'Ouganda, du Rwanda et de la Tanzanie se sont engagés à collaborer pour lutter contre les difficultés qui entravent le commerce transfrontalier dans la région. Cette collaboration prévoit la construction de marchés aux frontières pour aider les commerçants transfrontaliers informels et d'autres installations complémentaires, comme par exemple des centres de développement de la petite enfance pour aider les femmes commerçantes.⁴

Le manque de statistiques fiables concernant le CTFI est un facteur important pour expliquer le peu de reconnaissance de son importance économique dans les cadres politiques nationaux et régionaux. Quelques pays africains – dont le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda – ont néanmoins commencé à collecter des données sur le commerce informel. Des données concernant le CTFI sont aussi régulièrement collectées par le Conseil des céréales de l'Afrique de l'Est (EAGC), le Réseau des systèmes d'alerte précoce contre la famine (FEWS NET), l'Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe (ACTESA) et Brahim Cisse (CILSS). Le régime commercial simplifié du COMESA s'est également avéré un outil précieux pour évaluer la contribution du CTFI au commerce total grâce aux formulaires qu'il utilise, dont les informations sont enregistrées par le biais du Système douanier automatisé (ASYCUDA).

Ces efforts constituent indéniablement un pas dans la bonne direction, mais il en faudra davantage pour conduire à un véritable changement d'attitude des décideurs politiques sur l'ensemble du continent. L'accord historique établissant la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), qui a été signé lors d'un sommet spécial de l'Union africaine (UA) à Kigali le 21 mars 2018, pourrait offrir un cadre unique et complet pour y parvenir et exploiter pleinement le potentiel du CTFI.

La ZLECAf : exploiter le potentiel du CTFI

Bien que le CTFI ne soit pas explicitement mentionné dans l'accord sur la ZLECAf et le protocole de l'UA concernant la libre circulation des personnes, la ZLECAf pourrait offrir des avantages significatifs aux commerçants transfrontaliers informels. Il est encore temps, en outre, d'intégrer les questions relatives au CTFI à la seconde phase

40 pourcent

Le commerce transfrontalier informel représente 30 à 40 pourcent du commerce intra-régional total au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et 40 pourcent au sein du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

des négociations de la ZLECAf, qui porteront sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de la concurrence, ainsi qu'à la phase de mise en œuvre de la ZLECAf.

Le rapport conjoint de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), du haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) et du bureau genevois de la Fondation Friedrich Ebert (FES), intitulé « La zone de libre-échange continentale en Afrique, vue sous l'angle des droits de l'homme », fournit des indications utiles sur la manière dont le cadre de la ZLECAf pourrait être utilisé pour élaborer une stratégie continentale consacrée au CTFI^⑤.

Encourager la formalisation du CTFI

En réduisant les droits de douane, la ZLECAf rendra les circuits formels plus abordables pour les commerçants transfrontaliers informels, qui pourront ainsi bénéficier d'un niveau plus élevé de protection. Cela pourrait être amplifié par la mise en place d'un régime commercial simplifié continental, car les commerçants transfrontaliers utilisant un tel régime ne commerceraient plus de manière informelle. Les représentants officiels du régime commercial simplifié du COMESA les appellent ainsi des « petits commerçants » (ou commerçant « à petite échelle ») plutôt que des commerçants informels, ce qui contribue également à éliminer la perception d'illégalité.

En matière de conception et de mise en œuvre, l'approche idéale serait de gérer ce régime commercial simplifié continental au niveau des communautés économiques régionales (CER) et dans un cadre bilatéral entre les États membres voisins au sein d'une CER donnée, sachant que les conditions économiques et de marché ne sont pas uniformes sur le continent. La ZLECAf fournirait un cadre général et des seuils élevés au sein desquels les CER et les États membres auraient la possibilité de négocier les produits et services particuliers pouvant être échangés au titre de la liste commune en fonction des conditions locales. Ces listes devraient s'efforcer d'être plus complètes que les listes communes des régimes commerciaux simplifiés du COMESA et de la CAE (englobant les produits manufacturés) et prévoir des seuils raisonnablement élevés. Il sera également important d'investir dans des actions de sensibilisation et de diffusion des connaissances concernant à la fois le contenu de l'accord sur la ZLECAf et le régime commercial simplifié continental.

Des stratégies nationales de formalisation, prévoyant en particulier un soutien en faveur des MPME, seront nécessaires pour compléter les opportunités offertes par la ZLECAf. Les pays africains devraient notamment concevoir des incitations à la simplification de la fiscalité et de l'enregistrement des entreprises ; limiter les autorisations et certifications aux activités pour lesquelles cela se justifie (pour des raisons de santé et de sécurité par exemple) ; réduire les coûts d'enregistrement et veiller à ce qu'ils ne soient pas régressifs ; et garantir enfin que toutes les exigences légales soient pleinement justifiées^⑥.

Réduire les coûts du CTFI

La ZLECAf devrait permettre de résoudre certaines difficultés inhérentes au CTFI, car elle contient des dispositions relatives aux barrières non tarifaires, à la facilitation des échanges, au transit et à la coopération douanière. L'accord sur la ZLECAf exige notamment des pays africains qu'ils mettent en place un mécanisme de surveillance, de déclaration et de suppression des barrières non tarifaires dans le cadre de la ZLECAf, qui s'inspire du travail remarquable déjà accompli par les CER africaines. Ce mécanisme devrait être conçu de manière à être accessible aux commerçants transfrontaliers informels. Il serait également utile d'avoir des processus simples de déclaration et des services de traduction permettant d'effectuer les déclarations dans les différentes langues locales. Pour encourager l'adoption du système, des formations pourraient également être proposées aux commerçants informels de petite taille pour les aider à identifier les barrières non tarifaires auxquelles ils se heurtent. Des incitations (récompenses) pourraient aussi être offertes à ceux qui signalent des barrières non tarifaires vérifiables qu'ils ont observées ou auxquelles ils ont été confrontés.

La ZLECAf a également relancé le débat sur son initiative sœur, le Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT en anglais), qui fournit un cadre essentiel pour répondre aux contraintes entravant le commerce intra-africain, qui sont particulièrement ressenties par les commerçants transfrontaliers informels, en matière notamment d'infrastructures liées au commerce, de financement du commerce et de renseignements liés au commerce. La CEA a recommandé que la structure institutionnelle de mise en œuvre et de suivi du Plan d'action BIAT soit incorporée à la ZLECAf⁷. Le secteur privé est susceptible de jouer un rôle déterminant dans les initiatives de la ZLECAf et du plan d'action BIAT qui concernent le CTFI. La Banque africaine d'import-export (AFREXIMBANK) a ainsi exprimé son intérêt à soutenir l'offre de produits de paiement et de financement du commerce destinés aux commerçants transfrontaliers informels et de nombreux acteurs du commerce électronique voient dans le secteur informel un marché crucial.

Le CTFI dans la seconde phase des négociations de la ZLECAf

Il est encore possible d'intégrer le commerce transfrontalier informel à la seconde phase des négociations de la ZLECAf, qui seront consacrées à l'investissement, aux droits de propriété intellectuelle et à la politique de la concurrence. Il faudrait que les consultations nationales sur les sujets de cette nouvelle phase de négociation incluent des commerçants transfrontaliers informels ou des représentants du secteur, et notamment des femmes. Cela permettrait d'influencer l'élaboration de dispositions encourageant le développement de politiques et de programmes en faveur du CTFI. Ces dispositions pourraient, par exemple, prévoir des quotas d'investissement ciblés dans les secteurs et les domaines qui façonnent le cadre (physique) de travail des commerçants transfrontaliers informels.

Les commerçants transfrontaliers informels sont confrontés à un certain nombre de difficultés qui empêchent le commerce transfrontalier informel de déployer tout son potentiel.

Libre circulation des négociants transfrontaliers informels

Pour soutenir le Protocole sur la libre circulation des personnes, les pays africains devraient envisager de créer un document de voyage spécial pour les commerçants transfrontaliers informels. Ce document leur permettrait de franchir les frontières de façon légale et à moindre coût pour leur activité commerciale. À l'heure actuelle, une part significative des commerçants transfrontaliers informels n'est pas en mesure de se procurer un passeport pour des raisons de coût. La fréquence élevée à laquelle les petits commerçants traversent les frontières internationales renchérit le coût déjà élevé des passeports, en raison de la nécessité de les remplacer plusieurs fois par an. Ces commerçants ont tendance à utiliser à la place des dispositions d'entrée temporaire (permis journaliers par exemple) pour se rendre dans les pays voisins.

Ce document de voyage spécial pour les commerçants transfrontaliers informels pourrait s'inspirer du concept des permis journaliers accordés aux résidents des communautés frontalières dans certains pays et CER d'Afrique. Sachant que les personnes qui utilisent ces permis journaliers ne peuvent pas voyager au-delà d'une certaine distance au sein du pays visité, le document de voyage spécial pourrait prévoir une distance suffisante pour permettre aux commerçants de se rendre à l'endroit où ils souhaitent commercialiser leurs produits ou leurs services. Une approche similaire à celle adoptée par la CAE, dans laquelle les citoyens des États membres peuvent utiliser les pièces d'identité officielles de leur pays pour se rendre dans les autres États membres de la CAE, pourrait également être envisagée.

Suivi des progrès relatifs au CTFI par la collecte de données et les cadres de politiques

La phase de mise en œuvre de la ZLECAf pourrait être soutenue par la définition d'une politique continentale et d'un cadre institutionnel facilitant le suivi des progrès en matière

de réduction des difficultés rencontrées par les commerçants transfrontaliers informels, et en particulier par les femmes. Une politique de cette nature aurait besoin d'être conçue de manière à offrir des opportunités pour les commerçants transfrontaliers informels non seulement d'être reconnus (sans être « étiquetés » comme illégaux), mais également de revendiquer leur place au sein de la ZLECAf et des États membres de l'UA. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il sera possible d'établir des références pour mesurer les progrès accomplis concernant le CTFI et les droits des commerçants transfrontaliers informels en tant qu'acteurs économiques. Le cadre institutionnel de soutien devrait avoir pour but de créer un environnement dans lequel les commerçants transfrontaliers informels, et notamment les femmes, puissent former des associations reconnues en vue d'identifier et de rechercher des possibilités d'assistance pour surmonter les difficultés rencontrées par leurs membres.

Le suivi des progrès sur les questions liées au CTFI exigera des améliorations significatives dans la collecte de données : en Afrique, à quelques exceptions près, les statistiques officielles du commerce reflètent uniquement le commerce officiel. Ces données pourraient servir de base à une assistance financière et non-financière visant spécifiquement les commerçants transfrontaliers, en matière par exemple de crédit, de conseil aux entreprises, de services de formation et d'informations sur les marchés. La CEA et l'AFREXIMBANK s'apprêtent ainsi à lancer un projet pilote de collecte de données sur le CTFI le long du corridor Abidjan-Lagos, en espérant qu'il fournira un cadre méthodologique utile pour une extension à l'échelle du continent.

Conclusion

Le commerce transfrontalier informel a un rôle important à jouer pour le développement de l'Afrique, en contribuant à la génération de revenus, à la création d'emplois, à la transformation structurelle et à la sécurité alimentaire. La Zone de libre-échange continentale africaine offre une occasion unique de mettre le CTFI au service du développement. L'accord de la ZLECAf comporte plusieurs dispositions qui devraient permettre de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité du CTFI. Il est important que ces dispositions soient appuyées par des mesures complémentaires de facilitation du CTFI, comprenant par exemple un régime commercial simplifié, une amélioration de la collecte de données concernant cette forme de commerce, des programmes ciblés de financement des activités commerciales et des infrastructures transfrontalières, et des efforts de réduction des coûts associés à la formalisation pour les MPME. La seconde phase des négociations devrait également servir de plateforme pour apporter une réponse plus efficace aux différents problèmes et enjeux relatifs au commerce transfrontalier informel.



Lily Sommer

Spécialiste de politique commerciale, Centre africain pour la politique commerciale, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique



Chris Nshimbi

Directeur adjoint et chargé de recherche, Centre for the Study of Governance Innovation (GovInn), Université de Pretoria

- ① Nshimbi, Chris et Inocent Moyo (Eds.). *Migration, Cross-Border Trade and Development in Africa: Exploring the Role of Non-state Actors in the SADC Region*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.
- ② Afrika, Jean-Guy et Gerald Ajumbo. « Informal Cross Border Trade in Africa: Implications and Policy Recommendations ». *Africa Economic Brief* 3, numéro 10, Banque africaine de développement, 2012.
- ③ Nshimbi Chris. « The Human Side of Regions: Informal Cross-border Traders in the Zambia–Malawi–Mozambique Growth Triangle and Prospects for Integrating Southern Africa ». *Journal of Borderlands Studies*, 2017.
- ④ TradeMark East Africa. « Region in joint efforts to develop cross-border trade ». 30 novembre 2017.
- ⑤ CEA, bureau de Genève de la FES et HCDH. *La Zone de libre-échange continentale (ZLEC) en Afrique, vue sous l'angle des droits de l'homme*. 2016.
- ⑥ Organisation de coopération et de développement économiques. « Removing barriers to formalisation ». 2006.
- ⑦ CEA. « Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the CFTA About ». 2017.

GENRE

Encourager l'autonomisation des femmes dans le cadre du petit commerce transfrontalier

Emma Marie Bugingo

L'organisation non-gouvernementale rwandaise Pro-Femmes/Twese Hamwe mène depuis six ans un projet d'autonomisation des femmes axé sur le petit commerce transfrontalier. Pourquoi est-il important, sous l'angle du genre, de faciliter ce type de commerce ?

Issue de la société civile rwandaise, Pro-Femmes/Twese Hamwe est une confédération d'organisations qui travaillent les questions d'autonomisation des femmes, d'égalité hommes-femmes, de consolidation de la paix et de développement au Rwanda. Elle chapeaute actuellement 53 organisations membres dans l'ensemble du pays et s'efforce de promouvoir une société rwandaise pacifique et stable, exempte de toute forme de discrimination liée au genre et caractérisée par l'égalité et l'équité entre hommes et femmes, dans le cadre d'un processus plus large de développement durable.

Entre 2012 et mars 2018, avec le soutien de TradeMark East Africa (TMEA), Pro-Femmes/Twese Hamwe a mis en œuvre un projet qui a pour but d'accroître le pouvoir économique des femmes dans le commerce transfrontalier informel. Partant de rien, le projet a d'abord identifié des femmes impliquées dans le commerce transfrontalier informel qui n'avaient pas de capital, afin de les aider à s'enregistrer, à se faire reconnaître et à développer des entreprises prospères. En l'espace de six ans, ce soutien s'est appliqué à 63 coopératives regroupant plus de 3 000 adhérents, dont 98 pourcent de femmes, dans les neufs principaux districts frontaliers du pays. Il a permis aux personnes concernées d'acquérir de nouvelles connaissances et compétences pour les aider à accéder aux financements et aux marchés.

Pourquoi soutenir les commerçantes transfrontalières ?

Le commerce transfrontalier informel (CTFI) – également appelé petit commerce transfrontalier, ou commerce transfrontalier à petite échelle – est très répandu en Afrique. Bien que les estimations varient, elles indiquent toutes que cette activité représente une part significative du commerce intra-africain. Le Rwanda en est la parfaite illustration : selon un rapport du ministère du commerce et de l'industrie intitulé « Stratégie nationale pour le commerce transfrontalier : 2012–2017 », les exportations informelles du Rwanda vers les pays voisins étaient supérieures de 51 pourcent aux exportations formelles en 2011. Le CTFI a donc d'importantes implications économiques et sociales, qui lui confèrent une importance cruciale en matière d'inclusion et de développement durable.

Malgré les importants progrès réalisés en matière d'intégration régionale et de facilitation des échanges, le commerce transfrontalier entre le Rwanda et ses voisins reste largement sous-développé. Le développement et la formalisation du CTFI et l'augmentation de la valeur des entreprises commerciales pourraient donc contribuer de manière significative à la croissance de l'ensemble du pays et à son développement. De nombreuses études montrent que le commerce transfrontalier est particulièrement bénéfique pour l'économie des communautés frontalières, notamment en Afrique, car il améliore la sécurité alimentaire, crée des emplois et permet à des millions de personnes de se procurer des produits et des services qui ne sont pas disponibles dans leur pays ou qui y coûtent beaucoup plus cher. Un rapport de la Banque mondiale de 2011¹ note que le petit commerce transfrontalier a des retombées plus importantes que celles du commerce à plus grande échelle sur les ménages pauvres.

Surtout, la dimension du genre constitue un aspect fondamental du CTFI. Un grand nombre de commerçants transfrontaliers sont des femmes pauvres qui, en traversant quotidiennement les frontières pour vendre leurs produits, contribuent de manière

déterminante au bien-être de leurs familles et de leurs communautés. Elles jouent souvent un rôle clé dans la sécurité alimentaire, transportant des produits alimentaires de base en provenance de régions où ils sont relativement bon marché vers les régions où leur offre est insuffisante. Une étude de 2012 montre que dans la région des grands lacs, la majorité des commerçants transfrontaliers informels sont des femmes (74 pourcent). On estime que pour 90 pourcent d'entre elles, le commerce transfrontalier représente leur seule source de revenus. Les efforts qui visent à faciliter le CTFI et à aider les petits commerçants transfrontaliers à développer leur activité sont donc susceptibles de jouer un rôle déterminant pour encourager l'autonomisation économique des femmes, laquelle pourrait à son tour entraîner une transformation sociale plus large à différents titres.

Pour les États membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE – dont le Rwanda est membre), le genre représente un aspect crucial du commerce transfrontalier, lequel est jugé indispensable au processus plus large de développement socio-économique et de croissance durable au sein de la région. Cette reconnaissance est positive, au sens où elle signifie que les membres de la CAE considèrent que le CFTI constitue un domaine prioritaire pour les pays qui souhaitent renforcer leurs efforts de lutte contre la pauvreté en mettant particulièrement l'accent sur les femmes. En bref, la facilitation et la formalisation du commerce transfrontalier vont de pair avec l'autonomisation économique des femmes, tout en conduisant également à une réduction des violences à caractère sexiste qui accompagnent souvent la nature informelle et peu sûre de leur activité économique.

Les difficultés rencontrées par les commerçantes transfrontalières

Les mesures politiques et les projets qui visent à soutenir le petit commerce transfrontalier sont dans la droite ligne de l'engagement du Rwanda à encourager l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes, comme le prévoit le programme de développement du gouvernement intitulé « Vision 2020 », qui ambitionne de faire du Rwanda une économie à revenu intermédiaire d'ici 2020, ainsi que la seconde Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (*Economic Development and Poverty Reduction Strategy* -EDPRS) 2008-2012. L'égalité hommes-femmes est une question transversale qui doit être intégrée à l'ensemble des politiques et stratégies sectorielles, car l'incidence des politiques et des processus de développement est différente pour les hommes et pour les femmes.

Bien que les pays aient adopté des stratégies et signé des traités pour réduire les obstacles au commerce transfrontalier, et notamment au commerce informel, les commerçants concernés continuent de se heurter à un certain nombre de difficultés, comme par exemple :

- des connaissances et des compétences limitées face à l'interconnexion croissante des marchés dans le cadre des technologies de l'information et des communications (TCI) ;
- un accès limité au financement en raison des conditions rigoureuses imposées par le secteur financier pour l'obtention de prêts : taux d'intérêt élevés et exigences de collatéral que la plupart des femmes impliquées dans le commerce transfrontalier ne peuvent satisfaire ;
- l'absence de capitaux pour créer des entreprises ;
- la lenteur de mise en œuvre des politiques existantes en matière de commerce transfrontalier ;
- une connaissance très limitée des exonérations d'impôt, de droits ou de redevances, ainsi qu'un haut risque d'amendes informelles et de confiscation des produits ;
- le manque de cohérence et d'harmonisation des différentes lois et politiques nationales et de leurs instruments régionaux.

Même si la plupart de ces contraintes concernent également les commerçants transfrontaliers de sexe masculin, elles ont tendance à peser plus lourdement sur les femmes. Celles-ci se heurtent en outre à un certain nombre de risques et de difficultés propres à leur genre dans les zones frontalières : violence verbale, harcèlement et abus sexuels. Elles sont également souvent obligées de transporter de lourdes charges sur de longues distances en raison de l'absence d'installations de stockage appropriées.

Solutions potentielles

Pour que le petit commerce transfrontalier ait un impact plus direct sur les ménages pauvres tout en encourageant l'autonomisation économique des femmes, il est nécessaire d'intensifier et de cibler davantage les efforts qui visent à le soutenir et à le développer. La réduction des obstacles au commerce transfrontalier informel et la création d'un environnement plus sensible au problème de la discrimination liée au genre peuvent jouer un rôle important pour lutter contre la grande pauvreté dont souffrent encore les femmes des communautés frontalières de la plupart des pays de la région.

Maintenant que des coopératives ont été mises en place et qu'elles sont impliquées dans des activités de création de valeur ajoutée, il devient nécessaire d'améliorer l'accès aux marchés et leur interconnexion, ainsi que les connaissances et les compétences dans ce domaine. Les interventions futures devraient se concentrer sur le renforcement des liens avec les marchés au moyen des TIC, et plus particulièrement des téléphones portables : 89 pourcent des bénéficiaires du projet TMEA mis en œuvre par Pro-Femmes/Twese Hamwe utilisent leur téléphone comme principal moyen de réception et de communication d'informations liées aux marchés.

En ce qui concerne l'environnement commercial, le Rwanda dispose d'un cadre politique et juridique favorable, mais l'application de ces politiques laisse encore à désirer. Il sera nécessaire, à l'avenir, de résorber ce décalage au moyen d'un suivi ciblé de certaines politiques et d'actions encourageant une mise en œuvre plus efficace.

Il est également important d'aider les coopératives à remplir les critères du Rwanda Standards Board et de mener des actions en faveur d'une simplification des normes applicables aux produits pour les petites entreprises. Il restera aussi nécessaire d'améliorer les capacités des coopératives existantes dans leurs différentes fonctions, au moyen notamment d'un mécanisme de formation des formateurs, de façon à ce que les coopératives formées puissent former à leur tour les nouvelles coopératives qui suivent leurs traces.

Les enseignements à retenir

Forte de son expérience dans le domaine du commerce transfrontalier, Pro-Femme/Twese Hamwe est désormais capable de tirer plusieurs enseignements pour exploiter tout le potentiel de ce type d'échanges en matière de développement, dans le cadre notamment des efforts d'autonomisation des commerçantes transfrontalières. Il est indispensable d'apporter à ces dernières une aide directe et d'améliorer les conditions dans lesquelles elles exercent leur activité commerciale, ainsi que de faciliter leur accès à des financements et à des garanties de prêt et d'encourager la création d'un plus grand nombre de coopératives de commerçants transfrontaliers afin de faciliter le processus de développement des capacités.

Les efforts futurs devraient avoir pour but de s'assurer que les coopératives ont la capacité de respecter les normes de base des produits pour les marchés nationaux et régionaux. Des actions en faveur d'une simplification des normes et des autorisations sont également souhaitables. La poursuite des efforts visant à permettre aux adhérents des coopératives d'accéder à des financements est également importante, tout comme le renforcement des capacités pour la définition des plans d'entreprise et la négociation des conditions d'emprunt avec les établissements financiers (allongement des durées de remboursement et baisse des taux d'intérêt).

Il sera donc nécessaire de renforcer les synergies et la collaboration entre les différentes parties intéressées dans l'ensemble de leurs activités ainsi que la mise en œuvre des politiques publiques pour faire de ce segment du commerce un moteur important pour le développement durable dans la région.



Emma Marie Bugingo
Secrétaire exécutive de Pro-Femmes/Twese Hamwe

① Banque mondiale. *Women and Trade in Africa: Realizing the Potential*. 2013.

FACILITATION DES ÉCHANGES

Un aperçu des régimes commerciaux simplifiés d'Afrique orientale et australe

Taku Fundira

La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) sont les deux seules communautés économiques régionales d'Afrique à avoir adopté des régimes commerciaux simplifiés (RCS) en vue de faciliter le commerce transfrontalier à petite échelle. Quels sont les enseignements à tirer de leur expérience ?

A lors que les opportunités d'emplois formels se réduisent dans la région, les efforts d'intégration régionale prennent conscience de la contribution du commerce transfrontalier informel (CTFI) au développement socio-économique. Le CTFI est source d'emplois, car les commerçants favorisent la création d'emplois à la fois dans leur pays d'origine et dans ceux où ils se procurent leurs produits. Il représente également une source de revenus complémentaires pour les ménages en sous-emploi, contribuant ainsi à combler le déficit de revenus qui caractérisent de nombreux foyers africains.

Selon une étude récemment publiée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, « le CTFI désigne le commerce de biens/marchandises et de services qui peuvent être importés ou exportés légalement d'un côté de la frontière, et illégalement de l'autre, ou vice versa, au sens où il n'est ni enregistré dans les statistiques officielles du commerce, ni soumis aux formalités frontalières obligatoires, telles que les formalités de dédouanement »¹.

Pour faciliter le CTFI, les États membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ont adopté des régimes commerciaux simplifiés (RCS) destinés au commerce transfrontalier à petite échelle. Ces régimes ont pour but de faciliter les activités commerciales à petite échelle au moyen d'outils et de mécanismes adaptés aux besoins des petits commerçants qui exercent leur activité dans les régions frontalières, au sein desquelles le commerce informel est omniprésent. Il n'existe pas encore de RCS au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), mais des efforts existent pour mettre en place un régime de cette nature couvrant le commerce intra-SADC.

Les dispositions des accords commerciaux régionaux se rapportant au commerce informel

Il existe un certain nombre d'instruments politiques et de protocoles qui peuvent s'appliquer au secteur du commerce informel au niveau régional, en matière notamment de promotion de la facilitation des échanges et de l'intégration économique des pays d'Afrique orientale et australe. Par exemple, l'article 3 du traité du COMESA, l'article 5.1 du traité de la CAE et l'article 5.1.1 du traité de la SADC contiennent tous les trois des éléments susceptibles de s'appliquer au commerce informel.

Bien que ces dispositions soient potentiellement pertinentes et importantes pour les commerçants informels, elles ne prennent pas forcément en compte le secteur de manière adéquate en raison de sa nature informelle, et n'apportent donc pas de réponse efficace aux difficultés rencontrées par les commerçants transfrontaliers informels. Dans la plupart des cas, les protocoles sont silencieux sur la manière dont les commerçants informels ou leurs associations peuvent en profiter, que ce soit au titre de leur contenu ou par la reconnaissance du rôle significatif de ces commerçants dans le commerce régional. Conscients de cet état de fait, le COMESA et la CAE ont introduit et mis en œuvre des RCS, tandis que la SADC est en train de mettre au point son propre RCS dans le cadre de son programme de facilitation des échanges.

Examen des régimes commerciaux simplifiés en Afrique orientale et australe

En 2007, le COMESA et la CAE ont lancé des RCS pour certaines catégories de produits de base, qui prévoient un formulaire de douane et un certificat d'origine simplifiés pour les petits commerçants, en vertu desquels les produits originaires des pays membres dont la valeur ne dépasse pas 1 000 US\$ (COMESA) ou 2 000 US\$ (CAE) par chargement bénéficient d'une entrée en franchise de droits sur les marchés concernés. Le certificat est délivré aux postes-frontières pour que les commerçants des zones isolées puissent bénéficier de ce régime simplifié. La SADC n'a pas encore adopté de RCS, mais des efforts sont en cours pour mettre au point des dispositions similaires dans le cadre de son programme de facilitation des échanges et de sa Stratégie et Feuille de route pour l'industrialisation (SISR).

Au titre des RCS, les gouvernements se sont mis d'accord – bilatéralement dans le cas du COMESA et pour l'ensemble de la communauté dans celui de la CAE – sur des listes de produits dispensés de droits de douane pour les chargements de petite taille. Ces listes sont affichées aux postes-frontières et tenues à disposition dans les bureaux des douanes et les associations de commerçants transfrontaliers aux frontières et dans les grandes agglomérations. Disponible aux postes-frontières, le certificat d'origine simplifié est signé par le bureau des douanes. Il est important de noter que les chargements doivent être composés de produits ayant une valeur marchande pour bénéficier de l'exemption de droits de douane. Le RCS n'élimine pas l'exigence de permis à l'import ou à l'export pour certaines denrées agricoles ou certains produits d'origine animale, ce qui signifie que les commerçants doivent faire la demande de ces permis le cas échéant.

Le commerce transfrontalier informel représente une source importante d'emplois et de revenus pour de nombreux habitants de la région, et il joue un rôle significatif en matière de sécurité alimentaire.

COMESA

Le RCS a été développé par le Secrétariat du COMESA dans le but de faciliter le CFTI. Le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe sont les seuls pays de la SADC qui en bénéficient actuellement, bien qu'il soit prévu de l'étendre à tous les États membres. L'examen du RCS du COMESA pour les pays participants fait ressortir plusieurs problèmes pour les petits commerçants. Le manque de connaissance du RCS amène parfois ces derniers à payer des droits de douane sur des marchandises qui pourraient bénéficier d'un traitement en franchise de droits au titre du RCS. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires des douanes ne fournissent pas d'informations ou de conseils aux commerçants sur le RCS. Les autres problèmes comprennent le harcèlement physique et sexuel des fonctionnaires des douanes à l'encontre des femmes, ainsi que la saisie de marchandises en raison d'un paiement incorrect ou d'une absence de paiement des droits de douanes. Ces problèmes génèrent un environnement propice à la corruption, dans lequel les commerçants finissent par payer des pots-de-vin inutiles qui compromettent la rentabilité de leur activité.

Sur une note plus positive, une étude réalisée dans les pays concernés du COMESA montre que les commerçants transfrontaliers expérimentés impliqués depuis longtemps dans le CFTI ont pu augmenter leurs revenus et formaliser leur activité pour devenir des commerçants officiels grâce aux mesures de soutien gouvernemental. Certaines données montrent également que le CFTI génère des emplois et des sources de revenu pour ces acteurs. Il est intéressant de noter que les commerçants informels ont tendance à financer eux-mêmes leur activité, plutôt que de se tourner vers les établissements financiers formels qui sont bien souvent incapables de les soutenir en raison de la nature informelle de leur activité commerciale.

Régimes commerciaux simplifiés

Les États membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ont adopté des régimes commerciaux simplifiés (RCS) destinés au petit commerce transfrontalier. Ces régimes ont pour but de faciliter les activités commerciales à petite échelle au moyen d'outils et de mécanismes adaptés aux besoins des petits commerçants.

CAE

Dans la CAE, les produits susceptibles de bénéficier d'un dédouanement au moyen du certificat d'origine simplifié sont définis par un document officiel appelé « Liste des produits d'origine de la CAE couramment échangés par les petits commerçants transfrontaliers ». À l'heure actuelle, 370 produits au total figurent sur cette liste, qui couvre notamment des denrées agricoles de base comme le maïs ou les haricots, des produits de la pêche, des textiles, des produits de beauté, des fournitures de bureau et des articles ménagers. La facilité d'utilisation du certificat d'origine simplifié a transformé la manière dont les commerçants transfrontaliers informels exercent leur activité, leur permettant de dédouaner leurs marchandises rapidement, en toute sécurité et avec beaucoup moins de problèmes. Dans le cadre du RCS, des augmentations notables des volumes d'échange ont ainsi été observées au Rwanda et en Ouganda – les deux seuls pays qui suivent depuis 2014 les statistiques annuelles du CTFI.

Un nombre significatif de commerçants restent malgré tout peu informés quant aux droits qui leurs sont conférés par les protocoles, à la manière dont ces dispositions s'appliquent, ainsi qu'aux procédures et documents douaniers obligatoires. Cette asymétrie d'information les rend vulnérables au harcèlement et à la corruption, qui prennent par exemple la forme de frais excessifs, de l'extorsion de pots-de-vin, de la saisie de marchandises ou de la difficulté à obtenir des passeports ou des visas. Incertains des droits de douane ou des impôts applicables à leurs marchandises, beaucoup de commerçants préfèrent emprunter les chemins de *panya* (contrebande) avec tous les dangers que cela suppose.

SADC

La SADC n'a pas encore de RCS en place, mais l'importance du CFTI y est largement reconnue, avec des initiatives qui remontent à 2010, lorsque la SADC avait formulé une stratégie en faveur du CTFI – bien que celle-ci soit aujourd'hui en train de s'empoussiérer faute de mise en œuvre. Plus récemment, la SADC a adopté une stratégie d'industrialisation qui prévoit la mise en place d'un RCS dans le cadre des efforts de facilitation des échanges. Les ministres chargés du commerce ont ainsi demandé au Secrétariat de la SADC de définir un RCS pour le commerce intra-SADC qui respecte les règles de l'OMC et la Convention de Kyoto pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

Malgré l'absence de RCS, d'importantes recherches ont été effectuées sur le CFTI au sein de la SADC. Une étude récente, qui s'appuie sur des données collectées auprès de 146 commerçants transfrontaliers dans huit pays de la SADC, fournit ainsi des informations utiles sur les facteurs clés de réussite et les difficultés rencontrées par les petits commerçants. Elle souligne que ceux-ci ne bénéficient pas d'une protection officielle en raison de la nature informelle de leur activité. Le manque de reconnaissance du commerce transfrontalier en tant qu'activité commerciale à part entière a pour résultat une criminalisation de cette forme de commerce, qui se traduit par des abus et des pratiques de harcèlement de la part des autorités.

Conclusion

Le commerce transfrontalier informel a une importance incontestable en Afrique orientale et australe ; il représente une source importante d'emplois et de revenus pour de nombreux habitants de la région, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté, et joue un rôle significatif en matière de sécurité alimentaire. En tant qu'actrices majeures du secteur, les femmes devraient largement bénéficier des mesures qui visent à promouvoir le CTFI. Les problèmes liés au CFTI sont communs à l'ensemble des communautés économiques régionales (CER) : harcèlement physique et sexuel aux frontières, manque de sécurité des biens et des personnes, corruption rampante, abus de pouvoir et autres activités qui se rapprochent de la criminalité et encouragent la contrebande et l'utilisation de passages frontaliers informels. Bien que les traités et instruments juridiques des CER d'Afrique orientale et australe contiennent des dispositions susceptibles de faciliter et de promouvoir le CFTI, on note également qu'elles ne prennent pas forcément en compte le secteur de manière appropriée et ne répondent donc pas de manière efficace à ses besoins.

Une chose est claire : là où des programmes pratiques sont mis en place, ils contribueront à impliquer les commerçants transfrontaliers au niveau politique, ce qui permettra aux gouvernements de mieux comprendre et cerner le rôle que ce secteur peut jouer dans le développement durable et inclusif de la région, et de l'ensemble du continent. Il est possible de tirer des leçons de l'expérience de la région de la CAE, dans laquelle certains gouvernements sont activement engagés dans des actions de sensibilisation et de diffusion d'information concernant le CFTI, ainsi que de suivi des flux commerciaux transfrontaliers. Les États de la CAE ont ainsi établi des bureaux de renseignements commerciaux situés sur les frontières clés pour garantir le bon fonctionnement du RCS. Ces bureaux ont amélioré le respect des formalités commerciales et réduit les délais d'attente pour le passage des frontières.

Pour finir, il est crucial que les pays d'Afrique orientale et australe améliorent la collecte de données et leurs capacités d'analyse pour mieux évaluer la contribution du commerce transfrontalier informel à leurs économies et définir des réponses adaptées en matière de politiques publiques. La région a besoin de mettre en place un cadre politique, réglementaire, institutionnel et commercial qui renforce le rôle des commerçants transfrontaliers informels, légitime leur activité (lorsque ce commerce est jugé bénéfique pour l'économie) et les intègre progressivement à l'économie formelle.

Il est important de noter que le CTFI (circulation des marchandises) ne peut pas être séparé de la circulation des commerçants. Cet aspect doit être reconnu dans les accords et les protocoles relatifs aux services et à la libre circulation des personnes. Par ailleurs, la sécurité alimentaire constitue toujours un défi et il est donc nécessaire d'étudier une approche plus adaptée concernant les normes applicables (en matière technique ou SPS) sans pour autant compromettre la santé humaine, animale ou végétale. Il est également indispensable de disposer d'infrastructures adéquates aux frontières pour exploiter pleinement le potentiel du CTFI. Les efforts actuels de renforcement des infrastructures dans ce domaine doivent donc être salués et intensifiés^③.

Enfin, bien que les pays africains soient conscients de l'importance de la facilitation des échanges pour le développement économique, l'adoption de mesures allant dans ce sens est souvent freinée par des questions de politique économique, certaines parties prenantes ayant peur que leurs intérêts soient lésés. Il est donc nécessaire d'impliquer l'ensemble des parties prenantes pour réaliser les ambitions d'intégration de l'Afrique, en adoptant une vision plus large de la facilitation des échanges, qui va au-delà des mesures de transit et d'ouverture des frontières visant à libéraliser le commerce, pour intégrer également le développement des infrastructures physiques et les politiques intérieures qui influencent le commerce^④.

Cet article est une version raccourcie d'une [note d'information](#) publiée par le TRALAC.

① Koroma, Suffyan, et al., « *Formalization of informal trade in Africa Trends, experiences and socio-economic impacts* », Rome: Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2017

② Muqayi, Solomon. « *The relevance of the Simplified Trade Regime in addressing trade protectionism: Small scale cross-border traders at the Chirundu One-Stop-Border Post* », *Pakistan Journal of Social Sciences* 12, no 3 (2015)

③ Bausinger, Mirabel. *Effective Implementation of SADC's STR*. Imani Development, 2017

④ Dube, Memorym et Patrick Kanyimbo. « *Leveraging Trade Facilitation to Drive Africa's Regional Integration Agenda* », *Bridges Africa*, volume 6, numéro 3 (mai 2017)



Taku Fundira
Chercheur, TRALAC

AFRIQUE DE L'OUEST

Le commerce transfrontalier ouest-africain : dynamique et perspectives

Bio Goura Soulé

Le phénomène du commerce transfrontalier n'est pas nouveau en Afrique de l'Ouest. Quelles sont les évolutions majeures qui l'ont marqué au fil du temps ? Et quels sont les obstacles qui freinent encore son développement ?

La signature par quarante-quatre pays africains, le 21 mars 2018 à Kigali, de l'accord établissant la Zone de libre-échange continentale a relancé les débats sur les enjeux du commerce transfrontalier en Afrique en général et dans les communautés économiques régionales en particulier. Cette préoccupation doit être mise en relation avec l'un des engagements contenus dans la déclaration adoptée par les chefs d'États de l'Union africaine à Malabo en 2014, celui de tripler, à l'horizon 2025, la valeur des échanges commerciaux intra-africains. L'expérience de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, dont la valeur des échanges intra-communautaires peine à franchir la barre des 12 pourcent des transactions commerciales de la région, et ce malgré un schéma de libéralisation des échanges en place depuis 2003, suggère de modérer l'optimisme ambiant. Le commerce transfrontalier en particulier, en dépit des mutations qualitatives qu'il a enregistrées au cours des cinquante dernières années, est encore confronté à de nombreux obstacles qui l'empêchent de jouer pleinement le rôle qui est attendu de lui, celui de catalyseur de la croissance et du développement des pays de la région.

Un phénomène mutant

L'ancienneté des échanges transfrontaliers en Afrique de l'Ouest ne fait l'ombre d'aucun doute. Les travaux des historiens permettent de faire remonter à des siècles antérieurs le commerce caravanier qui mettait alors en contact des régions sahéliennes et forestières autour des transactions de nombreux produits, allant des cotonnades aux épices en passant par le bétail, le cola et le sel. Il s'agissait d'échanges de complémentarité, qui ont contribué à une structuration spécifique de l'espace marchand régional et favorisé la naissance de réseaux marchands trans-territoires.

Le commerce transfrontalier est encore confronté à de nombreux obstacles qui l'empêchent de jouer pleinement le rôle qui est attendu de lui, celui de catalyseur de la croissance et du développement des pays de la région.

Dès les 15^{ème} et 16^{ème} siècles, la pénétration européenne modifia les flux commerciaux de deux manières : (i) un détournement des échanges vers le marché international, avec le trafic des esclaves et des matières premières, et (ii) l'émergence des échanges exploitant les opportunités induites par les disparités de politiques économiques, monétaires et fiscales entre États. Cette dernière forme de transactions a connu une sorte d'intensification dès les années 1940 avec les différenciations monétaires découlant de l'introduction du franc CFA dans les colonies françaises et de la livre dans celles de la Grande-Bretagne. Il en a résulté trois grands sous-espaces ou réseaux marchands autour de trois pôles : la Ségambie, dominée par le Sénégal ; le sous-espace Centre, autour de la Côte d'Ivoire et du Ghana ; et le sous-espace Est autour du Nigeria. Cette dynamique a induit une marque caractéristique au commerce transfrontalier ouest-africain : l'informalisation d'une importante partie des transactions.

Cette informalité résulte d'une part des pratiques de certains acteurs individuels ou entreprises ayant choisi de ne pas se faire enregistrer, pour diverses raisons, et d'autre part de pratiques commerciales en violation des réglementations nationales et régionales. Agir dans l'informel permet aux acteurs de contourner les blocages et nœuds générés par les procédures, simplifier le passage des frontières et réduire les délais d'attente et de transit, qui sont préjudiciables aux activités économiques car ils augmentent significativement les coûts et soumettent certaines marchandises au risque de dégradation.

Il s'y ajoute qu'une partie des échanges commerciaux transfrontaliers bénéficie d'une complicité active ou passive des forces de contrôle et échappent à l'enregistrement des statistiques nationales. Selon les travaux du Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale, entre 60 et 80 pourcent de l'essence commercialisée au Bénin provient de la contrebande en provenance du Nigeria. La contrebande touche également les produits agricoles de rente : plus de 10 pourcent des fèves de cacao de la Côte d'Ivoire sont commercialisées au Ghana, où les prix sont plus attractifs. Dans l'ensemble, l'ampleur des échanges transfrontaliers est, dans bien des sous-espaces ouest-africains, inversement proportionnelle au degré d'harmonisation des politiques des États. Les disparités de politiques entre le Nigeria et les pays de la zone franc (Bénin, Niger, Cameroun et le Tchad) expliquent le niveau élevé des échanges informels dans ce sous espace. Ces derniers portent sur la quasi-totalité des biens échangeables.

Un potentiel sous-exploité

Selon les statistiques officielles, les échanges intra-communautaires représentent moins de 12 pourcent de la valeur du commerce global de la région, représentant environ 4,4 pourcent du PIB et une valeur de 50 US\$ de transactions par habitant en 2015. Les échanges de produits agro-alimentaires représentent moins de 10 pourcent de la valeur des transactions intra-communautaires, en dépit du potentiel de la région. L'Afrique de l'Ouest produit environ 65 millions de tonnes de céréales, dont moins de 3 pourcent alimentent le commerce intra-régional, et ce dans une région qui importe encore plus de 6 millions de tonnes de ce type de denrées chaque année. Pour un cheptel composé de près de 200 millions de têtes, toutes espèces confondues, le commerce transfrontalier porte sur moins 5 millions de têtes, confinant la région dans une dépendance vis-à-vis du marché international à hauteur de près de 45 pourcent de ses besoins en protéines animales. La situation est plus criante encore au niveau des tubercules et racines, qui faute d'une valorisation suffisante, circulent encore très mal à l'intérieur de la région, à l'exception de quelques dérivées phares (attiéké ivoirien et semoule d'igname provenant du Ghana et du Nigeria).

Selon les statistiques officielles, les échanges intra-communautaires représentent moins de 12 pourcent de la valeur du commerce global de la région, représentant environ 4,4 pourcent du PIB.

De nombreux obstacles au développement du commerce transfrontalier

Au-delà des problèmes classiques souvent mentionnés comme obstacles au développement du commerce transfrontalier (disparités des politiques économiques, fiscales et monétaires, lourdeur et complexité des procédures) la région semble souffrir de deux autres phénomènes qui contribuent à freiner l'essor de ses échanges intra-communautaires.

Le premier phénomène est la trop grande ouverture de la région sur le marché international. L'Afrique de l'Ouest apparaît comme une des régions du monde où les taux de protection des productions locales sont les plus faibles, en dépit de la création, dans le Tarif extérieur commun (TEC), d'une cinquième bande tarifaire à 35 pourcent de droit de douane pour 130 produits agro-alimentaires. Cette situation induit un phénomène

singulier : la récurrence du commerce de réexportation. Il s'agit d'une contrebande quasi officielle qui consiste pour un pays à importer en régime de consommation intérieure des quantités de produits au-delà des besoins nationaux et de profiter des disparités de politique pour les exporter sur le marché du voisin. Le Bénin, dont les besoins nationaux sont estimés à 400 mille tonnes de riz par an, en importe chaque année en moyenne 900 000 tonnes et réexporte en contrebande plus de 500 000 tonnes sur le Nigeria. La non-application du principe de libre pratique au sein de l'Union douanière de la CEDEAO favorise encore ces formes informelles de transactions.

Le second phénomène est la faible valorisation des productions domestiques, qui circulent sous forme de produits, soit bruts, soit semi-transformés, rarement entièrement normés et standardisés. Cette situation crée un décalage important entre la demande régionale de plus en plus portée vers cette catégorie de produits et l'offre régionale. Il en résulte des pans entiers de marché satisfaits à partir des importations provenant du marché international. Ces approvisionnements portent pour une large part sur des produits bas de gamme, de récupération et de plus en plus de contrefaçon. En plus de la santé des populations qui est mise en danger, cette situation constitue un véritable obstacle au commerce régional, à la croissance économique et au développement de la région.

Ces phénomènes doivent être mis en perspective avec les ambitions de la Zone de libre échanges continentale africaine, qui visent à accroître le commerce intra-africain. En effet, si des réformes profondes ne sont pas opérées dans les pays, le marché africain pourrait devenir une proie facile pour les multinationales et les producteurs de contrefaçons, qui ont la capacité de l'inonder de produits de toutes natures.

Les perspectives du commerce transfrontalier ouest-africain

Malgré les défis évoqués, les perspectives du commerce transfrontalier ouest-africain se présentent sous de bonnes auspices au regard du potentiel de la région, qui double l'effectif de sa population presque tous les vingt ans ; une population au demeurant très jeune, qui s'urbanise de plus en plus et dont les habitudes de consommation se métamorphosent. Cependant, l'exploitation de cet énorme atout repose sur le déploiement de politiques volontaristes de promotion des chaînes de valeur régionales et la mise en place de réformes incitatives. La révision du tarif extérieur commun, pour lequel les acteurs régionaux et certains États comme le Nigeria demandent la mise en place de mesure de sauvegarde, sera un véritable indicateur du degré de prise de conscience par les autorités politiques des véritables enjeux relatifs à la promotion du commerce transfrontalier en tant que catalyseur du développement économique, de la création d'emploi et de la réduction de la pauvreté. La question reste de savoir si ces évolutions pourront répondre efficacement au phénomène du commerce informel, qui semble tirer sa force de l'incomplétude des réformes, de la corruption et de la faiblesse des appareils statistiques.



Bio Goura Soulé
Chargé de programme, Hub
Rural

DERNIER MOT

Fraude et tracasseries sur les corridors commerciaux en Afrique de l'Ouest

Cheikh Tidiane Dieye

Le commerce informel transfrontalier est rarement abordé sous l'angle de la complexité des pratiques des multiples acteurs qui l'animent. En quoi les comportements des commerçants transfrontaliers et des agents de contrôle interagissent-ils et se renforcent-ils mutuellement ?

Le commerce informel transfrontalier offre un espace privilégié d'observation et de compréhension des relations complexes qui se nouent entre les acteurs économiques utilisant les corridors commerciaux de l'Afrique de l'Ouest, traversant les frontières et croisant le chemin des agents de contrôle chargés de faire appliquer les dispositifs normatifs. Les analyses consacrées aux défis et contraintes du commerce informel transfrontalier ont souvent mis l'accent sur le comportement des agents de contrôle. On relève souvent le caractère généralisé de la corruption, les abus de pouvoir et toutes sortes de tracasseries et de brimades qui caractérisent leurs rapports avec les usagers. Bien que je partage largement cette position sur la responsabilité des agents de contrôle dans la survivance des pratiques déviantes et des barrières à la libre circulation des marchandises et des personnes, je voudrais changer la perspective en me focalisant sur les comportements des opérateurs économiques eux-mêmes, leurs logiques et pratiques commerciales, ainsi que les facteurs qui facilitent la corruption et les tracasseries sur les corridors.

En effet, comme beaucoup le savent déjà, la caractéristique la plus marquante du commerce en Afrique de l'Ouest est son informalité. Celle-ci résulte non pas de l'existence de règles, mais de la déviance consciente ou inconsciente des acteurs par rapport à la réglementation. Ce sont donc à la fois la nature de ces acteurs, leur pratiques et leurs stratégies commerciales, ainsi que le statut de leurs entreprises et les moyens de locomotion qu'ils utilisent, qui déterminent aussi le statut du commerce informel en Afrique de l'Ouest.

Fraude et contrebande: un terreau fertile pour la corruption sur les corridors

La fraude est un espace privilégié où se développe un type particulier de relation entre les agents de contrôle, notamment les douaniers, et les commerçants. En choisissant, délibérément ou par ignorance, ce qui est rare, de contourner les dispositions réglementaires relatives à l'importation de marchandises, les commerçants se placent d'emblée dans une certaine position de vulnérabilité vis-à-vis des agents.

La fraude et la contrebande ne sont pas des phénomènes nouveaux sur les corridors commerciaux ouest-africains, même si leur forme a considérablement évolué au fil du temps. La fraude est devenue complexe, plus « intelligente » et beaucoup plus importante du point de vue de son envergure financière. Il existe plusieurs modalités de transaction frauduleuses. Contrairement à la contrebande qui se développe totalement hors des structures administratives officielles, la fraude que l'on observe sur les corridors correspond à une panoplie de pratiques qui, tout en s'arrimant aux réglementations et aux procédures en vigueur, les appliquent différemment en utilisant leurs faiblesses, leur incomplétude et leur complexité. On peut notamment distinguer la fraude documentaire, qui peut prendre la forme d'une importation sans déclaration, d'une fausse déclaration, d'une sous-facturation ou d'un usage de documents faux ou falsifiés afin de minorer les droits et taxes exigibles. À cette première forme de fraude s'ajoute la fraude par dissimulation. C'est un procédé couramment utilisé par les commerçants. Elle peut porter sur la quantité, lorsque le commerçant déclare à la douane un nombre d'unités légèrement inférieur au nombre réel, ou sur la qualité lorsqu'il déclare détenir un produit, généralement peu taxé, à la place d'un autre sur lequel la réglementation est plus exigeante.

La fraude et la dissimulation sont des phénomènes qui structurent les relations entre les agents de contrôle et les commerçants. Le réflexe de la triche, de la dissimulation, des petites combines pour se tirer d'affaires est un comportement récurrent chez de nombreux commerçants. Agissant ainsi en dehors des cadres réglementaires, qui souvent sont complexes, inaccessibles et peu adaptés à la nature de leur commerce, les commerçants se placent presque toujours dans une situation de grande vulnérabilité face aux agents de contrôle. Ces derniers trouvent toujours la petite faille qui peut leur permettre de mettre la pression sur les commerçants et exiger d'eux un paiement indu.

Dans leurs rapports avec les commerçants, les agents utilisent une multitude de ressources, légales ou non, pour les contraindre et tirer ainsi un profit personnel de leurs interactions. Ils mettent en œuvre plusieurs mécanismes dont la finalité est de mettre la pression sur les commerçants. Il existe une panoplie de moyens de pression que les agents exercent sur les commerçants pour les obliger à payer. Il y a tout d'abord la méthode du prélèvement. C'est une pratique qui s'apparente au racket, car l'agent menace de saisir ou saisit une partie de la marchandise présentée par le commerçant. Cette menace débouche toujours soit sur le paiement d'une somme d'argent pour récupérer la marchandise saisie, soit sur l'abandon d'une partie de cette marchandise à l'agent. La seconde méthode est la dépossession. La dépossession fait aussi partie de l'arsenal réglementaire de la douane. Elle est utilisée pour contrer les femmes commerçantes qui, telles des fourmis, constituent des stocks importants dans un marché d'un côté de la frontière, sur lesquels elles prélèvent des petites quantités pour approvisionner le marché de l'autre côté de la frontière. Elles peuvent faire plusieurs voyages par jour. Ainsi, pour entraver ce « travail de fourmi », les agents appliquent une règle consistant à saisir systématiquement toutes marchandises frappées de prohibition d'importation, quelle que soit sa quantité. La troisième méthode est le déchargement. C'est une opération douanière redoutable qui met une importante pression sur les commerçants comme sur les chauffeurs. C'est un procédé couteux et fastidieux. Lorsque les agents demandent à un chauffeur de car de transport en commun lourdement chargé, ou un camion rempli de marchandises, de décharger son contenu, ils savent d'avance que les usagers seraient prêts à tout pour éviter cette opération, qui non seulement fait perdre un temps inestimable, mais peut aussi engendrer un risque de dégradation des marchandises.

Dans leurs rapports avec les commerçants, les agents utilisent une multitude de ressources, légales ou non, pour les contraindre et tirer ainsi un profit personnel de leurs interactions.

En définitive, quelle que soit sa forme, la fraude apparaît comme le catalyseur par excellence des transactions corruptives de la part des agents de contrôle aux frontières et sur les corridors. Elle est devenue une compétence professionnelle chez les commerçants informels comme chez certaines entreprises formelles, avec quelques fois l'intermédiation d'acteurs supplétifs jouant le rôle d'entremetteurs.

Les acteurs du commerce informel transfrontalier

Le commerce informel transfrontalier est marqué par la grande multiplicité des acteurs. En observant les comportements des acteurs vis-à-vis des dispositifs réglementaires, on peut distinguer plusieurs catégories d'opérateurs. Il y a, d'une part, ceux qui contreviennent aux règles par ignorance des procédures et principes liés à la circulation des marchandises. Ils opèrent en général dans les circuits transfrontaliers courts reliant des marchés de part et d'autre des frontières et effectuent des micro-échanges transfrontaliers sur des produits des terroirs. Les échanges sont de petite taille mais peuvent porter sur une gamme large de produits qui vont des produits du cru aux produits industriels locaux et importés. On peut distinguer dans cette catégorie des commerçants « fixes », correspondant à des commerçants effectivement installés dans des marchés où ils possèdent leur propre

magasin. Même s'ils peuvent opérer avec de petites surfaces financières, ils ont la particularité d'être repérables et identifiables sur des sites précis. On distingue aussi des commerçants ambulants, à savoir ceux qui n'ont pas de boutique fixes sur les marchés. Leur particularité est de saisir les opportunités commerciales liées aux saisons ou aux événements sociaux ou religieux pour s'approvisionner en divers produits dans certains marchés avant de les revendre dans d'autres.

Dans l'espace socio-économique transfrontalier autour du Sénégal, qui regroupe la Gambie, la Guinée Bissau, la République du Guinée, le Mali et la Mauritanie, ces commerçants ambulants sont appelés *baana-baana* s'ils sont des hommes. Le terme désigne une catégorie de commerçants mobiles dont la caractéristique principale est de n'avoir aucune spécialisation dans la vente de tel ou tel type de produit. La nature des marchandises dépend des opportunités qu'offre le marché ou des commandes qui leur sont confiées par les commerçants fixes. Ils sont perçus comme des marchands avec de très faibles moyens financiers, et qui auraient par conséquent une certaine prédisposition à s'adonner à une certaine forme de fraude pour minimiser les coûts de leurs opérations. Le terme *baana-baana* est aussi associé quelques fois au terme de *dioulo*, qui désigne la même catégorie de commerçants. Le terme *dioulo* est une déformation du mot *Dioula*, qui est le nom d'un groupe ethnique qui a fortement marqué le commerce interétatique en Afrique occidentale depuis plusieurs siècles. Ils sont dispersés entre la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso et le Nigeria, entre autres. Leur réputation de grands commerçants vient sans doute de leur sens élevé des affaires et de la vivacité des réseaux marchands qu'ils ont réussi à installer un peu partout en Afrique de l'Ouest, au-delà même des frontières nationales.

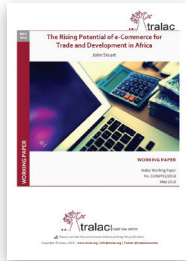
À côté des *Baana-Baana* opèrent une autre catégorie, celle de commerçantes très active sur les corridors sénégalais appelées les *njogaan*. Ce sont des femmes commerçantes, redoutables affairistes prêtes à tout pour que leurs marchandises arrivent à destination avec le minimum de frais possible. À la fois dynamiques et astucieuses, elles réussissent, au travers de mécanismes et de stratégies divers, à approvisionner les marchés des principales villes en multipliant les voyages et en achetant de petites quantités. Elles connaissent toutes les pratiques du commerce, les méthodes de dissimulation des produits et maîtrisent la distribution territoriale des postes de contrôles des brigades douanières mobiles. Elles voyagent en général en petits groupes et utilisent des moyens de transport en commun, le plus souvent des cars de 35 places appelés *ndiaga-ndiaye*, des mini-bus de 15 places ou des taxis de 7 places. Il est certes difficile de dresser une typologie de ces femmes, mais elles ont pour la plupart entre 20 et 50 ans. Leur chiffre d'affaires dépasse rarement 200'000 à 300'000 FCFA, soit environ 500 dollars. Elles n'effectuent presque jamais de dédouanements réguliers de leurs marchandises. Pour minorer les dépenses liées aux dédouanements, elles ont comme stratégie soit la dissimulation d'une partie de leurs produits sous les sièges des véhicules ou à même le corps, soit elles se lancent dans d'interminables négociations et marchandages avec les douaniers des postes de contrôle avec qui elles ont noué, au fil des voyages, des relations de proximité.

Le commerce informel transfrontalier est une réalité complexe et multiforme. Élément de structuration de dynamiques économiques, sociales et culturelles par delà les frontières, il doit être approché avec des outils théoriques et méthodologiques appropriés pour comprendre sa nature, son évolution et la façon dont on peut maximiser son important potentiel en matière de développement et de renforcement des liens socioéconomiques entre les communautés transfrontalières.



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur exécutif du Centre
africain pour le commerce,
l'intégration et le développement
(Enda Cacid)

Publications et ressources



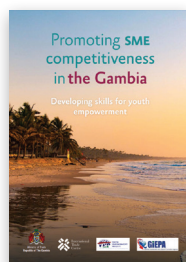
Le potentiel croissant du commerce électronique pour le commerce et le développement en Afrique – TRALAC – Mai 2018

Cette note s'intéresse au potentiel du commerce électronique pour le développement commercial et économique de l'Afrique. Elle évoque d'abord la manière dont les TIC peuvent favoriser le développement en créant de nouveaux modèles commerciaux plus accessibles. Elle examine ensuite le potentiel du commerce électronique destiné aux consommateurs et aux entreprises, ainsi que les indicateurs de pénétration de l'Internet, d'adoption des technologies, de fiabilité des services postaux et d'adoption des cartes bancaires sur l'ensemble du continent. <https://bit.ly/2skPjgt>



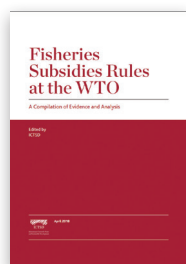
Statistiques et tendances clés de l'intégration économique : la région ACP – CNUCED – Mai 2018

Ce rapport fournit une analyse approfondie de la performance des États ACP en matière de commerce et d'autres aspects qui s'y rattachent. Après un bref historique du groupe ACP, le rapport offre un aperçu des économies ACP dans l'économie mondiale et des difficultés rencontrées par certains États du groupe. Il présente ensuite des statistiques sur les échanges de biens et de services des pays ACP, et notamment sur la structure du commerce, les flux d'investissement, la facilitation des échanges, les mesures tarifaires et non tarifaires, et la compétitivité internationale. <https://bit.ly/2kANFD1>



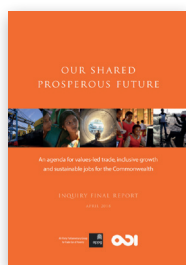
Promouvoir la compétitivité des PME en Gambie – ITC – Mai 2018

Réalisée par l'ITC en collaboration avec l'Agence gambienne de promotion de l'investissement et des exportations, cette enquête se penche sur le recrutement des jeunes et les déficits de compétences en Gambie. Elle montre que les jeunes entrepreneurs tirent leur épingle du jeu en matière de technologies de l'information et de la communication et de propriété intellectuelle, mais auraient besoin d'une assistance de base dans des domaines tels que les certifications internationales ou l'accès aux financements. Des liens plus étroits entre le secteur privé et les établissements d'enseignement sont également souhaitables. <https://bit.ly/2L4Yfh6>



Les règles relatives aux subventions à la pêche : recueil de données et d'analyses – ICTSD – Avril 2018

Lors de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC, les ministres ont adopté une décision sur les subventions à la pêche qui demande aux négociateurs de poursuivre les pourparlers en vue de parvenir à un accord d'ici 2019. La décision ministérielle réitère aussi l'engagement des membres à mettre en œuvre leurs obligations de notification pour améliorer la transparence dans ce domaine. Les documents rassemblés dans cette compilation visent à répondre à certaines des questions techniques et juridiques soulevées par les négociations. <https://bit.ly/2K3C8Yv>



Partager un avenir prospère – Groupe parlementaire multipartite sur le commerce pour sortir de la pauvreté et l'ODI – Avril 2018

Ce document est le rapport final de l'Enquête sur le potentiel du Commonwealth en matière de réduction de la pauvreté grâce au développement du commerce et de l'investissement, qui avait été commanditée par le Groupe parlementaire multipartite sur « le commerce pour sortir de la pauvreté » au Royaume-Uni. Il présente l'enquête, appelle à un nouveau programme d'action du Commonwealth, définit les domaines d'action prioritaires et formule des recommandations pour l'avenir. <https://bit.ly/2uKeFba>



Technologie des registres décentralisés : Opportunités pour le commerce africain – Tralac – Avril 2018

Ce « Trade Brief » explique le concept des registres décentralisés (ou « distribués », de l'anglais distributed ledger technology), et en particulier son application dans la blockchain. Il présente un aperçu du fonctionnement de cette technologie, un bref historique de sa diffusion et des réflexions sur ses perspectives d'usage futur et son importance pour l'Afrique. Il évoque aussi les difficultés, les applications potentielles et les possibilités d'adoption de cette technologie au sein de l'économie africaine. <https://bit.ly/2K0fkZO>



Faire avancer les négociations commerciales multilatérales sur les subventions à la pêche – ICTSD – Mars 2018

Lors de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC, les ministres ont adopté une Décision sur les subventions à la pêche qui demande aux négociateurs de poursuivre les pourparlers en vue de parvenir à un accord d'ici 2019. Cette note fait une synthèse des principaux aspects des négociations, en vue notamment de jeter un éclairage sur les décisions qui attendent les membres dans la perspective d'un accord complet et efficace sur les subventions à la pêche. <http://bit.ly/2GmdOQa>



Promouvoir le développement et le renforcement des capacités – ICTSD – Mars 2018

La Onzième conférence ministérielle de l'OMC n'a produit aucun résultat en matière de traitement spécial et différencié (TSD). Les éléments de réflexion présentés dans cette note font ressortir la nécessité de reconnaître l'appel croissant d'un certain nombre de pays en développement à plus faible revenu à examiner comment les règles commerciales multilatérales pourraient soutenir au mieux la conception de politiques commerciales (ou liées au commerce) plus propices à la transformation économique. <http://bit.ly/2FQEniR>



Actualiser les règles multilatérales relatives au commerce électronique – ICTSD – Mars 2018

Cette note offre un aperçu général des évolutions actuelles et futures des règles relatives au commerce électronique à l'OMC. Elle fait le point sur les principaux enjeux concernant l'organisation des discussions dans ce domaine à l'OMC. Elle présente aussi des options pertinentes dans l'optique de mettre sur pied un cadre pour l'élaboration de règles internationales et multilatérales en matière de commerce électronique. <http://bit.ly/2FgBUP1>



Moderniser les chaînes de valeur pour améliorer leur compétitivité et leur viabilité : une étude comparative dans le secteur du thé – ICTSD – Février 2018

Dans les pays en développement, de nombreux secteurs agricoles restent cantonnés à des exportations de faible valeur dont les retombées sont limitées. Cet article fait une analyse comparée des chaînes de valeur de l'exportation du thé au Sri Lanka, au Kenya, et au Népal en vue d'évaluer dans quelle mesure les politiques influencent la modernisation de ces chaînes et d'identifier leurs implications en matière de compétitivité et de développement durable. <http://bit.ly/2Hqh1xi>



Les opportunités de développement durable dans les chaînes de valeur mondiales : étude de cas du secteur de la confection au Myanmar – ICTSD – Février 2018

Le Myanmar bénéficie d'un boom de l'investissement dans le secteur de la confection, qui se traduit par une forte croissance des exportations, la création de nombreux emplois et des initiatives d'amélioration de la compétitivité et de progrès social. Cet article analyse l'évolution de la participation du Myanmar à la chaîne de valeur mondiale de l'habillement et formule des recommandations pour soutenir la modernisation économique et la durabilité sociale et environnementale du secteur. <http://bit.ly/2CkcvBD>

EXPLORER LE MONDE DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC LE RÉSEAU BRIDGES D'ICTSD

BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges-africa>

BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges>

PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Amérique latine et les Caraïbes - En espagnol
<http://www.ictsd.org/puentes>

PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En portugais
<http://www.ictsd.org/pontes>

МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur la CEI - En russe
<http://www.ictsd.org/мосты>

桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En chinois
<http://www.ictsd.org/qiao>

PASSERELLES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique francophone - En français
<http://www.ictsd.org/passerelles>



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9
1219 Genève, Suisse
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal
+221-33-823-57-54
www.endacacid.org

PASSERELLES existe grâce à la généreuse contribution des donateurs et partenaires suivants :

DFID - UK Department for International Development

SIDA - Swedish International Development Agency

DGIS - Ministry of Foreign Affairs Netherlands

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

PASSERELLES bénéficie également du soutien de ses partenaires associés et des membres du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser, contre paiement, toute publicité. La publication accepte toute proposition de sponsoring destinée à renforcer ses capacités à étendre son audience. L'acceptation se fait à la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les articles signés de PASSERELLES sont celles de leurs auteurs, et ne représentent pas nécessairement les opinions d'ICTSD ou d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution non commercial Creative Commons - NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0021

