

PASSERELLES

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

VOLUME 18, NUMÉRO 3 – MAI 2017



Réflexions sur la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC

INTÉGRATION RÉGIONALE

La facilitation des échanges peut-elle favoriser l'intégration régionale en Afrique ?

AFRIQUE

Une perspective africaine sur la mise en œuvre de l'AFE

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

L'AFE a-t-il un rôle à jouer ?



International Centre for Trade
and Sustainable Development



PASSERELLES

VOLUME 18, NUMÉRO 3 – MAI 2017

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

ENDA Caciid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

ÉDITEUR

Alexandre Gomis

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

FACILITATION DES ÉCHANGES

- 4 **Faire de la facilitation des échanges un moteur du programme d'intégration régionale de l'Afrique**
Memory Dube et Patrick Kanyimbo

AFRIQUE

- 8 **L'Afrique à l'épreuve de la mise en oeuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges**
Paul Batibonak

INTÉGRATION RÉGIONALE

- 12 **Un examen des liens entre l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC et l'intégration régionale en Afrique**
Stephen Karingi et Robert Tama Lisinge

CHAINES DE VALEUR MONDIALES

- 17 **Comment l'Afrique peut-elle mieux s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales ? Le rôle de la facilitation des échanges**
Ben Shepherd

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

- 20 **Améliorer la sécurité alimentaire en Afrique grâce à la mise en oeuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges**
Ahmad Mukhtar

LE DERNIER MOT

- 24 **Mise en oeuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges et renforcement du commerce intrarégional en Afrique de l'Ouest**
Cheikh Tidiane Dieye

- 27 **Publications et ressources**

Réflexions sur la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC



Plus de trois ans après son adoption à la conférence ministérielle de Bali, l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC (AFE) est entré en vigueur en février 2017. Le temps est désormais venu pour les États africains membres de l'organisation d'amorcer sa mise en œuvre. Selon les estimations de l'OMC, l'Afrique est la région qui pourrait bénéficier le plus de l'AFE, avec une diminution attendue des coûts du commerce de plus de 16 pourcent en moyenne. Pour un continent caractérisé par son faible niveau de commerce intra-régional et cherchant à mieux s'intégrer dans l'économie mondiale, fluidifier la circulation des marchandises à travers les frontières pourrait constituer une étape importante vers la transformation économique.

Bien que les bénéfices potentiels soient importants, l'ampleur de la tâche à accomplir ne doit pas être sous-estimée. En Afrique, la facilitation des échanges figure déjà en bonne place dans la plupart des programmes politiques nationaux et régionaux. Néanmoins, les progrès dans ce domaine ont été modestes. Selon les indicateurs de la base de données Doing Business de la Banque mondiale, l'Afrique est de loin la région où exporter coûte le plus cher et prend le plus de temps. S'il est vrai que ces indicateurs ont leurs limites, ils permettent toutefois aisément d'imaginer en quoi la lourdeur des procédures douanières constitue l'une des contraintes les plus importantes pesant sur la compétitivité internationale des entreprises africaines.

Dans ce contexte, pourquoi seuls 19 des 44 des membres africains de l'OMC ont-ils ratifié l'AFE jusqu'ici ? Quels liens existent-ils entre l'accord et les processus et priorités politiques de l'Afrique en matière de commerce et d'intégration ? De quelle manière l'AFE peut-il soutenir les aspirations de développement des pays africains, et comment ces opportunités peuvent-elles être réalisées ? Ce numéro tente d'apporter un éclairage sur ces questions.

Dans le premier article, Memory Dube et Patrick Kanyimbo présente une analyse sur la façon dont les pays africains pourraient tirer le meilleur parti de la facilitation des échanges pour renforcer leur programme d'intégration régionale. Cette contribution est complétée par celle de Stephen Karingi et Robert Tama Lisinge, qui se penchent sur l'interaction entre l'AFE et les efforts des pays africains dans le domaine de la facilitation des échanges. Le troisième texte de ce numéro, écrit par Paul Batibonak, souligne les opportunités et les défis associés à la mise en œuvre de l'AFE pour l'Afrique. Enfin, deux articles supplémentaires abordent la question de la facilitation des échanges d'un angle plus spécifique. Alors qu'Ahmad Mukthar explique en quoi l'AFE pourrait contribuer à promouvoir la sécurité alimentaire en Afrique, Ben Shepherd souligne l'importance de la facilitation des échanges pour accroître la capacité des entreprises africaines à mieux s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales.

Continuez à suivre l'actualité sur le commerce et le développement durable en Afrique sur le [site web](#) de Passerelles. Vous pouvez aussi nous suivre sur [Facebook](#) et [Twitter](#) !

FACILITATION DES ÉCHANGES

Faire de la facilitation des échanges un moteur du programme d'intégration régionale de l'Afrique

Memory Dube et Patrick Kanyimbo

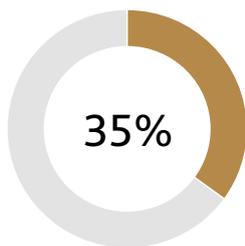
Alors que l'intégration économique s'accélère au niveau régional en Afrique, comment exploiter la facilitation des échanges pour stimuler la croissance économique et le développement ? L'AFE est-il la solution ?

Vous êtes-vous déjà interrogé sur la compétitivité économique d'un pays où les ânes et les chameaux seraient le principal moyen de transport pour les échanges transfrontaliers ? Sur de longues distances, un âne est capable de trotter tranquillement à environ 9 km/h, mais il peut accélérer jusqu'à 43 km/h lors de brèves pointes de vitesse. Cela représente, à peu de choses près, le niveau d'efficacité du commerce que connaissaient nos ancêtres des anciens royaumes commerciaux d'Afrique autour de Tombouctou et d'autres cités similaires. Il fallait 40 jours à une caravane pour traverser le désert du Sahara à cette époque médiévale. Cinq cents ans plus tard, on pourrait penser que les choses ont radicalement changé et que le commerce africain a considérablement accéléré. Pas tout à fait, si l'on considère que la vitesse effective estimée du transport routier au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe se situe par exemple entre 6 et 12 km/h¹. Les infrastructures routières de l'Afrique se sont nettement améliorées depuis le Moyen Âge et les camions peuvent y rouler aussi vite qu'ailleurs. Mais lorsque les chauffeurs sont obligés de s'arrêter à de multiples points de contrôle et de passer des jours aux frontières, la vitesse moyenne de la totalité du voyage est ramenée à celle d'un âne.

Il n'est donc pas surprenant que l'Afrique soit la région du monde qui affiche les coûts du commerce les plus élevés. Et ces difficultés ne sont pas uniquement imputables à la nature. Certes, les contraintes géographiques, avec un nombre de pays enclavés plus élevé que dans toute autre région du monde (16), n'avantagent pas l'Afrique. Mais ces obstacles géographiques n'ont pas empêché la Suisse ou l'Autriche de participer avec succès au commerce international. L'obstacle de l'enclavement doit donc être nuancé. Dans son ouvrage *The Bottom Billion*, Paul Collier préfère parler « d'enclavement avec de mauvais voisins »². Sachant que les exportations ou importations doivent traverser une ou plusieurs frontières pour atteindre leur destination finale, ces mauvais voisins rendent le commerce particulièrement problématique pour les pays sans littoral.

L'une des solutions proposées par les professionnels du développement est l'adoption par les pays africains de mesures de facilitation des échanges en vue de réduire les coûts du commerce et d'améliorer la compétitivité économique. L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) conclu en décembre 2013, à Bali, dans le cadre de l'OMC, vise essentiellement à réduire les coûts commerciaux. Il représente une avancée majeure pour les pourparlers commerciaux multilatéraux, alors que le Programme de développement de Doha a perdu de son élan depuis son lancement en 2001. L'accord contient des dispositions qui visent à accélérer la circulation, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, notamment lorsqu'elles sont en transit. Bon nombre de ces mesures sont déjà en cours d'application à des degrés divers dans certains pays africains dans le cadre de la Convention de Kyoto révisée (CKR) de l'Organisation mondiale des douanes.

Mais à la différence de la CKR, qui prévoit une adoption à titre volontaire de bonnes pratiques de facilitation des échanges, l'AFE contient des engagements qui ont force obligatoire³. Au 22 février 2017, 87 pays, dont 18 pays africains, avaient ratifié l'AFE, entraînant ainsi son entrée en vigueur. Le début de la phase de mise en œuvre fait de nouveau ressortir l'importance de la facilitation des échanges pour le continent. Cet article examine le rôle joué par la facilitation des échanges dans l'intégration économique



Selon les estimations de l'OMC, les pays les moins avancés (PMA), qui se situent en majorité en Afrique, enregistreraient une augmentation de 35 pourcent de leurs exportations grâce à l'Accord sur la facilitation des échanges si celui-ci était appliqué de manière exhaustive.

régionale en Afrique. Il tire les leçons des expériences récentes et présente leurs implications en vue de faire de l'AFE une réussite.

L'AFE de l'OMC et le commerce intra-africain

Un certain nombre d'études se sont efforcées de quantifier les avantages de l'AFE. Par exemple, une étude de l'OMC réalisée en 2015 affirme que les pays les moins avancés (PMA), qui se situent en majorité en Afrique, enregistreraient une augmentation de 35 pourcent de leurs exportations grâce à l'AFE si celui-ci était appliqué de manière exhaustive. Elle ajoute que l'AFE pourrait stimuler la croissance économique des pays en développement en augmentant leurs exportations de 3,5 pourcent par an, leur production économique de 0,9 pourcent par an, tout en élargissant et en diversifiant leur panier d'exportations de près de 20 pourcent⁴. Sachant que l'Afrique se compose uniquement de pays en développement et de PMA, ces estimations laissent à penser que le continent pourrait tirer des avantages substantiels de la mise en œuvre de l'AFE. Puisque les échanges intra-africains comportent une part plus importante de produits qui sont davantage sensibles aux coûts de transport et aux délais aux frontières, il est raisonnable de penser que l'AFE pourrait plus particulièrement contribuer à stimuler le commerce intra-africain. Des simulations réalisées par la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies montrent que la mise en place de la Zone de libre-échange continentale accompagnée de mesures de facilitation des échanges permettrait de multiplier par deux la part du commerce intra-africain dans le total des échanges commerciaux du continent, d'environ 12 pourcent en 2012 à 22 pourcent d'ici 2022, contre seulement 15,5 pourcent dans un scénario sans mesures de facilitation des échanges⁵.

L'entrée en vigueur de l'AFE est donc de bon augure pour le programme d'intégration régionale de l'Afrique, qui est complété et sous-tendu par des efforts d'industrialisation et de développement des infrastructures. Ce programme comprend le lancement officiel, en juin 2015, de la Zone de libre-échange tripartite (ZLET) rassemblant les 26 pays qui composent le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté de l'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe. Ces 26 pays représentent plus de la moitié du produit intérieur brut et de la population du continent. En plus de la ZLET, les pays africains négocient actuellement la mise en place de la Zone de libre-échange continentale.

L'AFE s'accompagne également de la certitude que ses engagements, ayant force obligatoire, seront mis en œuvre par tous les pays concernés, y compris les pays en développement, ce qui aura un impact positif sur le contexte général des affaires. Les pays africains peuvent également bénéficier de la bonne volonté générée par l'AFE, qui permettra de libérer une assistance au développement pour aider les pays en développement dans leurs efforts de mise en œuvre et répondre à leurs besoins particuliers. Cette bonne volonté internationale est attestée par la création du Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges, lancé par l'OMC en juillet 2014, qui prévoit tout un éventail d'activités en vue d'aider les pays en développement et les pays les moins avancés à mettre en œuvre l'AFE et à en tirer le meilleur parti. La Banque africaine de développement prévoit également d'accroître son Fonds pour le commerce en Afrique auquel les pays africains peuvent faire appel.

Les pays africains ont donc la possibilité de profiter de cette vague d'enthousiasme pour la facilitation des échanges et de la bonne volonté de leurs partenaires de développement afin de mettre en place des mesures visant à appliquer les dispositions de l'AFE.

Les défis à relever

Bien que la facilitation des échanges, au sens de l'AFE, soit nécessaire pour développer le commerce intra-africain, elle n'est en aucune manière suffisante pour réaliser les objectifs d'intégration de l'Afrique. L'insuffisance des infrastructures (dans l'énergie, les technologies de l'information et de la communication, les routes, l'eau) et les contraintes du côté de l'offre, associées aux faibles niveaux de diversification économique, de productivité et d'investissement et à un secteur des services sous-développé et insuffisamment réglementé, constituent des défis fondamentaux pour l'intégration régionale.

De nombreuses études semblent en outre négliger le coût de mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges. La mise en place d'un système de guichets uniques exige, par exemple, des investissements initiaux substantiels en matière d'équipements et de logiciels, de réforme des procédures et de changements législatifs, sans compter les coûts d'entretien et de mise à jour ou la formation du personnel. Ces coûts sont forcément répercutés sur les opérateurs économiques, et en fin de compte sur les consommateurs. La réponse à ces questions fournira *in fine* un tableau plus complet des implications réelles des mesures de facilitation des échanges, et notamment de l'AFE, pour l'Afrique. Les études qui se penchent sur ces questions en Afrique sont toutefois peu nombreuses.

L'adoption de mesures de facilitation des échanges pourrait également être entravée par des questions d'économie politique, certaines parties prenantes pouvant avoir le sentiment que leurs intérêts sont menacés. Il existe aussi une certaine appréhension au sein des pays africains à l'égard d'un accord ayant force obligatoire, qui pourrait donner l'impression d'imposer des limites à leur « espace de développement ».

De plus, la portée limitée de l'AFE minimise son impact potentiel. Pour l'Afrique en particulier, la réalisation d'objectifs d'intégration ambitieux passe par une vision plus complète du concept de facilitation des échanges, allant au-delà de la définition étroite de l'AFE, qui ne concerne que la libéralisation des échanges au moyen de mesures facilitant le transit et le passage des frontières. Une définition plus large englobe notamment le développement des infrastructures physiques, les politiques « appliquées après la frontières » qui affectent le commerce, les politiques qui régulent le marché des services fondamentaux (et notamment celles qui affectent la structure du marché et la tarification du fret routier et maritime), le commerce des services et le financement du commerce. L'ordre du jour de la facilitation des échanges dépasse donc très largement le champ d'application de l'AFE. D'un point de vue plus large, il existe donc de nombreuses manières pour la facilitation des échanges de contribuer à résoudre certaines des difficultés auxquelles est confrontée l'intégration régionale du continent.

Vers une approche plus holistique du soutien à l'intégration de l'Afrique

Au-delà de l'AFE, des institutions de développement telles que la Banque africaine de développement se doivent d'apporter un soutien global à la réalisation de ce mandat plus large. Certains aspects seront déterminants pour favoriser l'intégration économique en termes de circulation des marchandises, des services et des personnes. En voici quelques-uns.

Mettre l'accent sur une approche régionale

C'est dans un cadre régional que la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges est la plus efficace, car ces mesures ont besoin d'être harmonisées entre les pays. En l'absence d'une telle approche, les gains d'efficacité obtenus à un point donné le long d'un corridor peuvent facilement être annulés par des goulets d'étranglement à d'autres points. Les efforts de facilitation doivent impérativement être déployés à l'échelle de corridors complets, de plusieurs pays ou de blocs régionaux pour que l'Afrique puisse réussir son intégration par une véritable connectivité du Cap au Caire et d'Est en Ouest comme l'envisagent ses leaders. En d'autres termes, les corridors et frontières devraient être considérés comme des « espaces de flux » plutôt que des « espaces de lieux », ce qui implique de passer d'une approche du contrôle aux frontières axée sur le territoire à une approche axée sur la facilitation.

Une telle approche régionale nécessite toutefois un renforcement des capacités en termes de ressources humaines, de technologies de l'information et de la communication, et d'autres d'infrastructures, tout en remédiant également aux difficultés de coordination.

Exploiter le lien entre infrastructures matérielles et immatérielles

Les réformes de facilitation des échanges ont généralement des résultats moins visibles et ne sont pas aussi « vendeuses » auprès de l'électorat que les investissements dans des infrastructures physiques (routes, aéroports, voies ferrées, internet à haut débit, systèmes d'irrigation, eau potable, écoles, hôpitaux, etc.). Elles peuvent donc être difficiles à mettre

en œuvre si elles ne sont pas accompagnées par des investissements plus importants et plus tangibles dans les infrastructures physiques. La solution consiste à exploiter le lien entre ces deux types d'infrastructures en associant aux infrastructures matérielles des projets concernant des infrastructures immatérielles. À la Banque africaine de développement par exemple, 10 pourcent du budget des projets régionaux financés dans le cadre d'opérations régionales doivent être alloués à des interventions concernant des infrastructures immatérielles. Cette approche favorise également une meilleure inclusion. Une étude de la Banque mondiale de 2012 consacrée à la Communauté de l'Afrique de l'Est observe que « les améliorations aux frontières économisent plus de temps à un plus grand nombre de personnes que les seules améliorations d'infrastructures [matérielles] »^⑥. En termes de coûts relatifs, un dollar investi dans la facilitation des échanges génère un gain quasiment immédiat par rapport au même dollar investi dans la construction d'infrastructures physiques.

Développer le financement et combler les écarts de mise en œuvre

L'Afrique a tendance à accumuler les retards dans la mise en œuvre des engagements en matière d'intégration régionale, les discours n'étant pas toujours suivis d'actions. Il semble en être de même dans le cas de l'AFE. La léthargie affichée par les pays africains à l'heure de ratifier l'AFE pourrait être la conséquence de la lenteur du soutien des bailleurs de fonds pour aider les pays à faire une évaluation complète des avantages de l'accord, à définir leurs engagements sur la base des trois catégories prévues par celui-ci, à accroître leurs capacités de mise en œuvre et à faire les investissements nécessaires malgré de nombreuses priorités concurrentes. Bien que l'AFE contienne la promesse d'une assistance technique pour sa mise en œuvre, ces dispositions n'ont pas force obligatoire et le soutien est resté minimal jusqu'à présent, la demande dépassant largement les ressources promises. Les institutions de développement et les bailleurs de fonds doivent donc accroître leur soutien pour répondre aux besoins des pays en développement en matière de facilitation des échanges, notamment en Afrique.

Conclusion

En résumé, pour réaliser son objectif de développement des échanges commerciaux sur le continent et avec le reste du monde, l'Afrique doit remédier aux déficiences logistiques actuelles qui entravent son commerce. L'AFE lui offre une plateforme pour y parvenir, mais il a ses propres limites. Ces efforts doivent donc aller au-delà de la définition étroite de la facilitation des échanges de l'accord pour adopter une approche plus large, qui englobe le développement des infrastructures physiques, les politiques « appliquées après la frontières » qui affectent le commerce, la réglementation des services fondamentaux, le renforcement de la concurrence au sein des chaînes de valeur logistiques terrestres et maritimes, les liens entre infrastructures matérielles et immatérielles et les initiatives régionales.



Memory Dube

Fonctionnaire supérieure, département du commerce et de l'industrialisation de la Banque africaine de développement



Patrick Kanyimbo

Coordinateur principal pour l'intégration régionale, pôle des services aux entreprises et du développement régional de l'Afrique de l'Est, Banque africaine de développement

- ① UKAID, 2014, cité dans *Regional Business Barriers: Unlocking Economic Potential in Southern Africa*, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH et South African Institute of International Affairs (SAIIA), 2014.
- ② Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- ③ Pour plus de détail, voir Patrick Kanyimbo, « *Trade Facilitation in the Bali Package: What's In It for Africa?* », Briefing Note no 61, Centre européen de gestion des politiques de développement, décembre 2013.
- ④ OMC, *Rapport 2015 sur le commerce mondial*, Genève, 2015.
- ⑤ Simon Mevel et Stephen Karingi, « *Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union* », document présenté à la 7ème Conférence économique africaine, 2012.
- ⑥ Banque mondiale, *Reshaping Economic Geography of East Africa: From Regional to Global Integration*, Vol. 1 of 2, Washington, DC, 2012.

AFRIQUE

L'Afrique à l'épreuve de la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges

Paul Batibonak

Pour l'Afrique, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) est source de gains potentiels, mais également d'importants défis. Comment s'assurer que l'AFE soit un outil de développement pour le continent ?

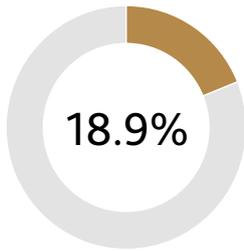
Depuis l'adoption de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) le 7 décembre 2013 à Bali, les uns pensent aux mesures qui créent de nouvelles obligations pour les pays en développement (PED), les autres aux gains potentiels de l'accord, et d'autres encore aux mesures de traitement spécial et différencié de deuxième génération contenues dans la section II de cet accord qui leur garantissent des flexibilités. Le 22 février 2017, l'AFE est entré en vigueur, ramenant tous les membres de l'OMC à leurs responsabilités et à leurs engagements. Considérant les nouvelles obligations contenues dans cet accord, quels sont les enjeux pour l'Afrique, qui compte 44 pays membres de l'organisation ?

Conformément aux dispositions de la section II, les pays développés, considérés comme donateurs, se sont engagés à fournir une assistance et un soutien aux PED pour l'acquisition de la capacité de mise en œuvre de cet accord. Que feront les pays Africains, dont la majorité fait partie du groupe des pays les moins avancés (PMA), si cet engagement, non contraignant pour les pays développés, n'était pas tenu par ces derniers ? En outre, l'entrée en vigueur de l'AFE coïncidant avec d'importants efforts en vue de l'établissement de la Zone de libre échange continentale, comment l'Afrique pourrait-elle tirer profit de cet accord de manière à favoriser et accélérer le commerce intra-régional ? Cet article analyse tour à tour l'état d'avancement de la mise en œuvre de cet accord, seulement deux mois après son entrée en vigueur, les opportunités et les défis qu'il présente pour le continent, avant d'évoquer la voie à suivre pour tirer profit de manière optimale de ce processus.

Un niveau d'engagement mesuré

Au 30 avril 2017, 115 dépôts d'instruments d'acceptation du protocole d'amendement de l'accord de l'OMC ont été enregistrés pour l'ensemble des membres de l'OMC, dont 19 par des pays africains. Ces données sont insuffisantes, au stade actuel, pour en tirer des conclusions particulières. En effet, conformément à l'article 15.2 de l'AFE, les PMA bénéficient d'un délai supplémentaire d'un an pour déposer leur instrument de ratification après l'entrée en vigueur de l'AFE. En revanche, la catégorisation des mesures constitue un indicateur pertinent. Pour rappel, l'article 13 de l'AFE prévoit trois catégories de mesures : la catégorie A, pour les mesures que les PED doivent appliquer à la date de la conclusion de l'accord ; la catégorie B, pour les mesures que les PED mettront en œuvre après un délai à déterminer par chaque pays ; et la catégorie C, pour les mesures qui devront être mises en œuvre après la fourniture d'une assistance technique et financière en vue de l'acquisition de la capacité de mise en œuvre.

Sur la base des 96 notifications reçues par le secrétariat de l'OMC jusqu'ici, dont 27 proviennent de pays africains, on observe que 40,4 pourcent des mesures sont notifiées au titre de la catégorie A, 2,6 pourcent pour la catégorie B, 2,1 pour la catégorie C, et 54,9 pourcent ne sont pas notifiées pour l'instant. S'agissant des pays africains en particulier, 18,9 pourcent des mesures sont notifiées au titre de la catégorie A, 2,7 pourcent pour la catégorie B et 3,6 pourcent pour la catégorie C, ce qui signifie que 74,8 pourcent des mesures ne sont pas encore notifiées. À ce jour, la moyenne africaine n'atteint donc pas encore le niveau de 50 pourcent, alors que la part des mesures notifiées en catégorie A reste inférieure à 20 pourcent.



À ce jour, seulement 18,9 pourcent des mesures notifiées par les pays africains dans le cadre de l'Accord sur la facilitation des échanges l'ont été au titre de la catégorie A.

Hormis l'Afrique du Sud, qui du reste met déjà en œuvre l'essentiel des mesures, les PED africains non PMA² ont déjà procédé à la catégorisation des mesures de catégorie A – Maurice est le seul de ces pays ayant également notifié les mesures de catégorie B et C. Ils n'ont toutefois pas assez montré la voie eu égard au rôle déterminant qu'ils jouent dans leurs régions respectives en matière d'intégration régionale. La part de mesures notifiées en catégorie A est d'environ 27 pourcent. Seul le Maroc a franchi le seuil de 91 pourcent. Si l'on ajoute les engagements de catégorie B, en supposant qu'ils soient mis en œuvre à l'échéance fixée, Maurice pourrait atteindre un niveau d'engagement similaire.

D'après la base de données de l'OMC, les cinq mesures les plus notifiées en catégorie C par les pays d'Afrique subsaharienne concernent le guichet unique (Article 10.4), les temps moyens nécessaires à la main levée (article 7.6), la gestion des risques (article 7.4), les points d'information (1.3) et la coopération entre les organismes aux frontières (Article 8). Il y a donc lieu de penser qu'il pourrait avoir une corrélation entre la fourniture de l'assistance et du soutien par les pays développés et le niveau d'engagement des pays africains. En outre, le niveau d'engagement actuel pourrait traduire une prudence qui s'expliquerait par l'effet dissuasif que provoquent les coûts de mise en œuvre. Ceci n'est pas sans rappeler la position des ministres africains du commerce, qui exigeaient des engagements financiers contraignants de la part des pays développés dans le cadre de l'assistance technique³. Les hypothèses minimalistes des analystes de l'OMC, qui, à l'heure de calculer les gains potentiels de l'accord, estimaient que le niveau d'engagement des membres ne serait pas inférieur à 75 pourcent, auraient-elles donc été trop optimistes ?

Malgré les avantages identifiés, les communautés régionales africaines et leurs États membres auront d'importants défis à relever pour rendre l'Accord sur la facilitation des échanges profitable à l'intégration régionale.

Des opportunités irrésistibles

Bien avant la conclusion de l'AFE, les ministres africains reconnaissaient déjà ses gains potentiels pour l'Afrique. En octobre 2013, ils réaffirmaient « l'importance de la facilitation des échanges, pour laquelle nos priorités comprennent l'amélioration des infrastructures ainsi que le renforcement des capacités et des moyens de production, en plus de la réduction des coûts de transaction et des obstacles, de l'encouragement aux réformes, de l'amélioration des systèmes de réglementation douanière et de la stimulation du commerce intra-africain⁴ ». D'après les simulations d'équilibre général calculable de l'OMC, présentées dans le Rapport sur le commerce mondial 2015, les gains à l'exportation découlant de l'AFE se situeraient entre US\$ 750 milliards et plus de US\$ 1,000 milliards par an. Ces chiffres seraient plus importants d'après les estimations du modèle de gravité ; ils seraient de l'ordre de US\$ 1,100 à 3,600 milliards. Selon la même source, les PED et PMA seraient les plus grands gagnants d'une mise en œuvre « complète » de l'accord. Les PMA, en particulier, pourraient voir leurs exportations augmenter de 36 pourcent, beaucoup plus que celles des autres catégories de membres de l'OMC. Si l'AFE est pleinement mis en œuvre, l'OMC prévoit également que l'accès aux marchés étrangers augmentera de 39 pourcent pour les PED et de 60 pourcent pour les PMA, avec des gains potentiels pour les exportations africaines à hauteur de US\$ 50 milliards par an. En résumé, « les pauvres ont beaucoup à gagner de la facilitation des échanges⁵ ».

Les défis de la mise en œuvre de l'AFE

Malgré les avantages identifiés, les communautés régionales africaines et leurs États membres auront d'importants défis à relever pour rendre cet accord profitable à l'intégration régionale. Pour l'instant, seule la moitié des membres de la CEDEAO ou de la SADC ont ratifié l'accord. De plus, un défi particulier découle de l'absence de concertation avant la notification des engagements ou le dépôt des instruments d'approbation.

D'un point de vue général, si les pays développés ont tous la capacité pour implémenter cet accord, les PED montrent plus de prudence. L'Inde et la Chine, par exemple, ne se sont engagées à mettre en œuvre que 75.4 et 70.1 pourcent des mesures de l'AFE, respectivement, au moment de son entrée en vigueur. Les pays Africains semblent, à juste titre, attendre des pays développés qu'ils fournissent l'assistance et le soutien en vue de l'acquisition de la capacité de mise en œuvre de l'accord. Selon l'OMC elle-même, « on ne dispose pas d'assez de renseignements sur les coûts de mise en œuvre des réformes pour faciliter les échanges ». Sous ce rapport, il est surprenant que l'organisation conclue que « les coûts prévus de la mise en œuvre de l'AFE paraissent modestes par rapport aux avantages escomptés »⁶.

Malgré l'impasse sur les chiffres, les catégories de coûts sont connues. Dans ses travaux sur la question, l'OCDE considère les coûts institutionnels, les coûts réglementaires, les coûts infrastructurels, et enfin, les coûts de formation, qui pour elle, sont les plus importants⁷. Il se pourrait que les coûts de l'implémentation soient sous-évalués, ce qui pourrait s'avérer d'autant plus problématique que le mécanisme de l'OMC pour la mise en œuvre de l'accord est doté d'un fonds anecdotique au regard des besoins des PED. Ce mécanisme n'a pas pour vocation de financer les infrastructures. Les membres n'y font recours qu'en dernier ressort. De telles évolutions étaient déjà redoutées par les ministres africains du commerce lorsqu'ils exigeaient des pays développés l'engagement « de fournir une assistance technique et financière contraignante, nouvelle et à long terme et le renforcement des capacités nécessaires pour permettre aux pays africains d'atteindre leur pleine capacité de mise en œuvre »⁸. Ils espéraient ainsi éviter de mettre en œuvre leurs engagements de manière permanente alors que l'offre d'assistance serait ponctuelle.

Pour des raisons similaires, l'accord avait suscité les critiques de la société civile. À la suite de la conférence ministérielle de Bali, par exemple, le Réseau d'Afrique sur le commerce avait souligné dans une déclaration que l'AFE exige « d'importants changements juridiques, politiques et infrastructurels », tout en estimant que la nécessité d'assurer aux pays africains « l'espace et l'appui politiques, techniques, institutionnels appropriés pour effectuer ces changements n'a pas été abordée de manière adéquate dans le texte. » De plus, la déclaration ajoutait, « le texte introduit de nouveaux processus qui permettront aux sociétés étrangères d'avoir une influence excessive sur les douanes des pays africains et réduiront le rôle des opérateurs douaniers internes, ce qui met davantage en péril le programme de l'Afrique visant à promouvoir le commerce intra-africain et l'intégration régionale »⁹.

Somme toute, l'Afrique veut faire de l'Accord sur la facilitation des échanges un instrument central pour renforcer son commerce intra-régional et son processus d'intégration.

Si cette critique semble excessive, elle demeure révélatrice des problèmes que pose la stratégie occidentale de conquête des marchés des PED à travers les concepts de facilitation des échanges et de transparence, lesquels ne garantissent pas forcément des gains pour tous. Quel gain pourrait-on garantir à un pays au déficit commercial chronique et manquant des capacités pour exporter ? La mise en œuvre de l'AFE présente donc des coûts réels et des gains potentiels. Si les pays Africains ne partent pas de zéro dans l'implémentation de l'AFE, il y a lieu de relever que les engagements pris constituent un fardeau non nécessaire.

Faire de l'AFE un outil pour le développement de l'Afrique

Somme toute, l'Afrique veut faire de l'AFE un instrument central pour renforcer son commerce intra-régional et son processus d'intégration. Toutefois, lucide sur les coûts et le poids de la mise en œuvre, elle a exprimé ses craintes que les lourds engagements

contenus dans l'accord ne puissent affecter négativement ses efforts dans la poursuite de ses objectifs de développement. Avec l'entrée en vigueur de l'AFE, elle gagnerait à faire preuve de créativité pour sortir les dispositions de la section II – relatives au traitement spécial et différencié – de leur marginalité juridique et en faire le levier principal de l'implémentation de l'accord. Cela est d'autant plus souhaitable qu'une mise en œuvre coordonnée au niveau régional serait profitable, précisément en ce qui concerne la coopération douanière, le financement des infrastructures transfrontières, ou encore la mise en place d'une plateforme régionale en la matière^⑩. Ce sont là autant de possibilités à explorer pour renforcer le commerce intra-africain et accélérer le processus d'intégration régionale. Sans surestimer leurs capacités, les pays Africains gagneraient à fixer leurs engagements à des niveaux qui ne brident pas leurs objectifs de développement. Faute de le faire, tous les avantages découlant des flexibilités obtenues pendant les négociations disparaîtraient.

Néanmoins, cette approche informée et coordonnée de l'implémentation de l'AFE par les pays africains ne compensera pas ce qui est attendu de la part des pays développés, qui se hâtent lentement. Sans lisibilité des engagements financiers des pays industrialisés, l'AFE représentera avant tout un concentré d'obligations pour les PED, et en particulier les pays africains. Cet accord ne deviendra véritablement bénéfique pour tous que lorsque les pays développés s'acquitteront de leurs obligations en matière d'assistance technique et financière en faveur des PED.

-
- ① Cf. OMC, Trade facilitation database. <http://tfadatabase.org>.
 - ② Afrique du Sud, Botswana, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Egypte, Gabon, Ghana, Kenya, Maroc, Maurice, Nigeria, Tunisie, Zimbabwe.
 - ③ Conférence des ministres du commerce de l'Union Africaine, « Déclaration d'Addis-Abeba sur les questions de l'OMC », Union Africaine, Addis Abeba, 25 Octobre 2013.
 - ④ Conférence des ministres du commerce de l'Union Africaine, *op cit.*
 - ⑤ OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2015*, Genève, 2015.
 - ⑥ *Ibid.*
 - ⑦ Evdoka Moisé, «The Costs and Challenges of Implementing Trade Facilitation Measures», *OECD Trade Policy Papers*, No. 157, OECD Publishing, Paris, 2013.
 - ⑧ Conférence des ministres du commerce de l'Union Africaine, *op cit.*
 - ⑨ Réseau d'Afrique sur le commerce, Déclaration sur le paquet de Bali adopté à l'issue de la 9ème Conférence ministérielle de l'OMC, décembre 2013.
 - ⑩ Cf. Batibonak, Paul, « Perspective africaine de la mise en œuvre de l'accord sur la facilitation des échanges », Communication à l'atelier de l'Organisation Internationale de la Francophonie, Antananarivo, 2016.



Paul Batibonak

Point focal du groupe africain à l'OMC pour la facilitation des échanges et coordinateur du CREDIS.

INTÉGRATION RÉGIONALE

Un examen des liens entre l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC et l'intégration régionale en Afrique

Stephen Karingi et Robert Tama Lisinge

Quelle est la valeur ajoutée de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC par rapport aux processus de facilitation des échanges déjà en cours en Afrique, et comment cet accord peut-il contribuer à l'intégration régionale du continent ?

L'intégration régionale fait partie de la stratégie de développement de l'Afrique depuis plusieurs décennies, voire depuis plus d'un siècle dans le cas de l'Union douanière de l'Afrique australe, créée en 1910. Cette intégration régionale est censée aider les pays du continent à surmonter les contraintes découlant de la petite taille de leurs marchés intérieurs afin de leur permettre de bénéficier d'économies d'échelle, d'une concurrence accrue et d'investissements intérieurs et étrangers plus importants, susceptibles à leur tour d'accroître la productivité et de diversifier la production et les exportations¹. Elle revêt de nombreuses facettes, comprenant entre autres le commerce, la monnaie et la finance, les infrastructures, les ressources naturelles et la production, ainsi que les ressources humaines et la mobilité de la main d'œuvre. Bien que des progrès d'ampleur variable aient été accomplis dans ces différents domaines au sein des communautés économiques régionales (CER) africaines, plusieurs difficultés continuent d'entraver le processus d'intégration du continent, dont notamment l'appartenance de nombreux pays à différentes CER qui se chevauchent, la crainte de déséquilibres dans la distribution des gains et des pertes, les barrières à la libre circulation des biens, des services et des personnes entre pays, le manque de cohérence et de stabilité des politiques macro-économiques nationales et les capacités insuffisantes des pays et des CER pour faire avancer le processus d'intégration.

Le commerce est au cœur du programme d'intégration régionale de l'Afrique, comme en témoignent la décision en 2012 de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine d'accélérer la création de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC), avec 2017 comme date d'échéance indicative, ainsi que l'approbation du Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT en anglais). La facilitation des échanges est l'une des priorités du BIAT, les autres étant la politique commerciale, les capacités de production, les infrastructures liées au commerce, le financement du commerce, l'information en matière de commerce et l'intégration des marchés de facteurs. La plupart des CER possèdent également des programmes de facilitation des échanges qui visent à intensifier le commerce intra-régional. L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC est donc entré en vigueur à un moment où ce thème suscite une large adhésion en Afrique dans le contexte du renforcement de l'intégration régionale. On peut donc s'interroger sur la valeur ajoutée de l'AFE par rapport aux processus existants de facilitation des échanges en Afrique et sur sa contribution à l'intégration régionale sur le continent. Il est également utile d'essayer de comprendre l'importance accordée par les pays africains à l'AFE par rapport à celle qu'ils octroient aux efforts de facilitation des échanges menés par les CER. Pour formuler cette question autrement : comment se fait-il que seuls 19 pays africains ont ratifié l'AFE jusqu'à présent ? Est-ce que cela veut dire que les CER ne sont pas capables de montrer de quelle manière la ratification de l'AFE appuierait leurs efforts de facilitation des échanges ?

Cet article vise à apporter des éléments de réponse à ces questions. Pour ce faire, il se penche sur l'impact des mesures de facilitation des échanges existantes sur les flux commerciaux et l'intégration régionale en Afrique, tout en tentant de discerner comment ces mesures pourraient être renforcées par l'AFE.

Améliorer l'intégration régionale et le commerce

L'intégration régionale influence le commerce de différentes manières et il en va de même dans l'autre sens. Dans la mesure où elle stimule le commerce intra-régional, la facilitation des échanges renforce également l'intégration régionale, étant donné que le commerce intra-régional est un indicateur de l'intégration régionale. Le commerce intra-régional et l'intégration régionale sont donc étroitement liés, et leur renforcement est crucial à trois égards : il favorise la diversification et la transformation économiques, il améliore la résilience face aux chocs économiques internationaux et génère d'importantes économies d'échelle grâce à l'élargissement des marchés.

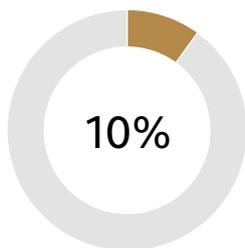
En premier lieu, pour ce qui est de la diversification et de la transformation des économies, les exportations intra-africaines de produits intermédiaires affichent sur les dix dernières années un dynamisme plus important que les exportations de produits intermédiaires du continent vers le reste du monde. Cela s'explique en partie par le fait que le commerce intra-africain est plus diversifié que le commerce des pays africains avec le reste du monde, et qu'il offre un potentiel plus important d'échanges de produits manufacturés intermédiaires. Sur la période 2010-2012, l'Afrique a absorbé 20 pourcent de ses exportations de produits intermédiaires dans le secteur manufacturier, contre 10 pourcent dans l'agriculture et seulement 6 pourcent dans les industries extractives. Des pays comme l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, la Tanzanie et la Zambie ont enregistré une progression de leurs exportations d'intrants manufacturiers vers l'Afrique, créant également dans la foulée certains liens en aval avec les entreprises manufacturières du continent. Si l'intégration régionale faisait des progrès décisifs, le commerce intra-africain pourrait servir de tremplin à une diversification et une industrialisation plus importantes des économies africaines².

En second lieu, certaines données montrent que l'intégration régionale permet de mieux amortir les chocs économiques mondiaux. La crise financière mondiale de 2008 a souligné l'importance pour l'Afrique d'améliorer sa résistance à de tels chocs grâce à une intégration régionale plus poussée. En raison du niveau relativement faible d'intégration des marchés financiers africains au marché mondial, les effets directs de la crise sur le continent ont été limités³. Des études montrent ainsi que la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a été capable d'absorber les chocs économiques mondiaux en partie grâce à des liens intra-régionaux et intra-africains plus étroits. L'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) est moins résistante aux chocs mondiaux, en raison notamment d'une intégration régionale moins poussée : les membres de petite taille de la SACU commercent principalement avec l'Afrique du Sud et l'UE. Plus généralement, la capacité de l'Afrique à absorber les chocs économiques mondiaux pourrait être améliorée par la combinaison d'un développement des échanges intra-régionaux et intra-africains, d'une expansion rapide des économies et d'une diversification des liens commerciaux⁴.

En troisième lieu, l'intégration régionale élargit les marchés, génère des économies d'échelle et attire l'investissement direct à l'étranger. Les infrastructures régionales jouent un rôle important à cet égard, car elles connectent l'Afrique à l'économie mondiale et facilitent l'intégration économique au sein du continent. Malheureusement, les insuffisances en matière d'infrastructures et de services dans ce domaine sur l'ensemble du continent pousse à la hausse le coût de fonctionnement des entreprises et entrave la mobilité des facteurs, l'investissement et la compétitivité. En réduisant les coûts et les délais de transport, les infrastructures jouent un rôle déterminant dans la facilitation des échanges. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) dispose par exemple d'un réseau de transport plus dense que celui de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), ce qui se traduit par des échanges intra-régionaux plus développés dans la première que dans la seconde.

Le rôle de la facilitation des échanges

La facilitation des échanges stimule le commerce et contribue donc directement à l'intégration régionale. Mais pour qu'il y ait des échanges commerciaux, il faut de la production. À ce titre, il est parfois important d'entamer la discussion en évoquant de façon plus détaillée les liens entre facilitation des échanges et intégration régionale. Une



Au niveau continental, des recherches montrent qu'en accompagnant la mise en place de la ZLEC par des réformes de facilitation des échanges, les exportations africaines pourraient augmenter de plus de 10 pourcent, contre seulement quatre pourcent pour la seule ZLEC.

étude récente consacrée à l'agriculture en Ouganda montre qu'il existe un lien entre le niveau élevé des coûts de transport, la faiblesse de la productivité et la taille du secteur agricole⁶. Cela prouve que les coûts de transports affectent le potentiel d'un pays en termes de production, et donc de commerce, et ce déjà au niveau des exploitations agricoles. Au niveau continental, des recherches montrent qu'en accompagnant la mise en place de la ZLEC par des réformes de facilitation des échanges, les exportations africaines pourraient augmenter de plus de 10 pourcent, contre seulement quatre pourcent pour la seule ZLEC⁶. Les réformes de facilitation des échanges désignent ici des mesures visant à multiplier par deux d'ici 2017 l'efficacité des procédures douanières et les capacités portuaires à l'importation et à l'exportation par rapport à 2010. Ces estimations montrent qu'en Afrique, les barrières non tarifaires constituent une source de coûts commerciaux plus importante que les politiques commerciales, et sont donc susceptibles de limiter l'impact de la libéralisation des échanges sur le continent.

La facilitation des échanges est donc un sujet de préoccupation pour les divers acteurs du commerce africain, qui reconnaissent que pour tirer pleinement parti de la ZLEC, il leur faudra s'appuyer sur l'application systématique et déterminée de mesures de facilitation des échanges. Cela passe par la simplification et l'harmonisation des documents commerciaux, des normes et des procédures douanières dans le respect des réglementations régionales et internationales. La logistique relative au passage des marchandises dans les ports et la circulation des documents liés au commerce transfrontalier doivent également être améliorées, tout comme le cadre des transactions commerciales, et notamment la transparence et le professionnalisme des cadres douaniers et réglementaires.

Les communautés économiques régionales ont réalisé des progrès significatifs pour s'attaquer à ces problèmes. De surcroît, la plupart de leurs efforts vont dans le même sens que les dispositions de l'AFE. Par exemple, les articles 1-6 de l'AFE traitent de la publication et de la disponibilité de renseignements, d'autres mesures visant à améliorer l'impartialité, de l'absence de discrimination et de la transparence, ainsi que des disciplines relatives aux redevances et impositions imposés sur les importations ou exportations, ou liés à celles-ci. À cet égard, par exemple, la CAE met à disposition sur son site web certains documents clés en matière de commerce, tels que son traité, la loi sur la gestion des douanes (*Customs Management Act*) et la liste des tarifs douaniers.

Dans l'esprit de l'article 7 de l'AFE, qui concerne la mainlevée et le dédouanement des marchandises, des pays comme l'Ouganda ont mis en place des facilités pour les opérateurs économiques autorisés. De la même manière, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) a introduit en 2012 son Système régional de paiement et de règlement (REPS en anglais), qui accélère les transferts d'argent et réduit leurs coûts. En ce qui concerne la coopération entre organismes frontaliers, qui fait l'objet de l'article 8 de l'AFE, plusieurs « postes frontières uniques » (PFU) sont déjà opérationnels en Afrique, comme par exemple à Chirundu entre la Zambie et le Zimbabwe ou Cinkase entre le Burkina Faso et le Ghana. Plusieurs PFU existent aussi dans le cadre de la CAE à différents endroits entre le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie.

Les pays africains et les CER travaillent également sur les questions relevant de l'article 9 de l'AFE, qui contient des dispositions sur la circulation des marchandises destinées à l'importation sous contrôle, ainsi que de l'article 10, qui traite des formalités se rapportant à l'importation, à l'exportation et au transit. Par exemple, onze pays du continent ont réduit entre 2007 et 2013 le nombre de documents exigés à l'import et à l'export, et bon nombre d'entre eux sont en train de passer à la soumission électronique des documents⁷. Plusieurs pays ont mis en place des systèmes de guichet unique, dont notamment le Cameroun, le Ghana, le Kenya, Maurice, le Sénégal et la Tunisie. La gestion électronique des chargements s'est également développée, à travers l'utilisation de système de suivi des chargements et la gestion électronique des entrepôts douaniers. L'Ouganda, par exemple, a introduit un système de suivi en ligne dans ce domaine.

Les articles 11, 12 et 13 de l'AFE concernent respectivement le transit de marchandises, la coopération douanière et l'échange de renseignements, et les dispositions institutionnelles. À cet égard, la plupart des CER possèdent un cadre réglementaire pour la circulation des marchandises en transit. Ils ont harmonisé ou introduit des systèmes de contrôle de la charge et de la taille des véhicules, des permis de transporteur et des plaques de transit, des polices d'assurance automobile au tiers, des documents de déclaration de transit routier douanier et des mécanismes régionaux de cautionnement douanier. La plupart de ces mesures sortent du champ d'application de l'AFE, qui ne traite pas explicitement des aspects relevant des infrastructures de transport. En matière de dispositions institutionnelles, le Comité de coordination des transports des CER (CCT-CER) et l'Alliance de gestion des corridors africains jouent un rôle de coordination important au niveau régional. Plusieurs pays se sont également dotés de comités nationaux sur la facilitation des échanges^③.

L'AFE peut-il contribuer à renforcer l'intégration régionale en Afrique ?

En théorie, l'AFE pourrait stimuler l'intégration régionale en élargissant les marchés grâce à une meilleure efficacité des douanes et autres agences frontalières dans le dédouanement du fret, à la possibilité pour les acteurs concernés d'assurer le suivi et la traçabilité des livraisons internationales et à l'arrivée plus rapide des livraisons à destination. Il pourrait essentiellement contribuer à s'attaquer au paradoxe de la proximité observé en Afrique, où il est souvent plus onéreux pour un pays de commercer au sein de sa CER qu'avec des pays d'autres régions du monde. ^④ Globalement, l'AFE pourrait réduire le coût et les délais d'exportation et d'importation, notamment pour l'obtention de tous les documents nécessaires, la manutention et l'acheminement intérieurs, le dédouanement et les contrôles douaniers, ainsi que la manutention au niveau des ports et terminaux.

L'AFE ne vient pas combler une absence de politique ou de programme en Afrique, car le continent possédait déjà un cadre politique bien avancé en matière de facilitation des échanges avant son entrée en vigueur. Cela explique en partie la réticence initiale des pays africains à apporter leur soutien à un cadre multilatéral, et pourrait être la raison pour laquelle seulement 19 pays africains ont ratifié l'AFE. Ce n'est pas que les questions de facilitation des échanges soient ignorées, mais plutôt que les initiatives régionales répondent déjà à certains des problèmes que l'AFE a vocation à résoudre. Le processus multilatéral d'élaboration de l'AFE a toutefois sensibilisé et rappelé aux pays africains et aux CER l'importance de la facilitation des échanges pour développer les échanges internationaux. Il a également poussé des pays africains et des CER à agir alors qu'ils avaient pris du retard dans la mise en œuvre des politiques existantes de facilitation des échanges, car les négociations de l'AFE leur ont confirmé qu'ils étaient sur la bonne voie au vu de la convergence entre les dispositions de l'AFE et leurs propres programmes de facilitation des échanges. La mise en avant de cette convergence contribuerait fortement à démontrer tout l'intérêt de l'AFE aux membres africains de l'OMC qui ne l'ont pas encore ratifié.

Il faut préciser toutefois que la principale contribution de l'AFE à l'intégration régionale en Afrique pourrait concerner le renforcement des capacités, un aspect que les membres africains de l'OMC n'ont cessé de mettre en avant. L'AFE promet aux pays en développement, et notamment aux pays les moins avancés, une assistance technique et un renforcement des capacités pour les aider à tenir leurs engagements au titre de l'accord. Plus précisément, les pays ont la possibilité de choisir le délai de mise en œuvre des dispositions de l'accord en fonction de trois catégories (A, B et C). En vertu de la catégorie C, les pays en développement ont la possibilité de demander une assistance technique et un renforcement des capacités, qui pourraient fortement contribuer à améliorer la capacité des pays africains et des CER à faire avancer le processus d'intégration régionale grâce à la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges. L'hypothèse sous-jacente en termes de coopération régionale est que les pays africains qui possèdent des frontières communes, ou utilisent des installations portuaires ou de transport communes, coordonneront la manière dont ils appliqueront ces mesures. Ce faisant, cette application coordonnée renforcera l'efficacité des mécanismes de gestion du processus d'intégration

régionale et la capacité des pays à intégrer l'intégration régionale (dans le cas présent, les mesures de facilitation des échanges) à leurs plans nationaux de développement.

Conclusion

Cet article montre qu'en stimulant les échanges intra-régionaux, la facilitation des échanges fait avancer l'intégration régionale, car le commerce intra-régional est un indicateur de l'intégration régionale. Il fait également ressortir les raisons pour lesquelles il est crucial de renforcer l'intégration régionale et le commerce intra-régional, en termes notamment de diversification et de transformation économiques, de résilience face aux chocs économiques mondiaux et d'élargissement des marchés.

La facilitation des échanges est indispensable pour stimuler le commerce intra-africain et éviter une réponse tardive à la libéralisation des échanges dans le cadre de la ZLEC. C'est la raison pour laquelle les pays africains avaient déjà commencé à mettre en œuvre des mesures visant à éliminer les obstacles à la libre circulation des marchandises, des services et des personnes à travers les frontières avant même l'entrée en vigueur de l'AFE. Cet accord pourrait venir appuyer les efforts actuels de l'Afrique, car ses dispositions vont dans le même sens que les objectifs de facilitation des échanges du continent. Il pourrait renforcer la capacité des pays africains et des CER à mettre en œuvre des mesures de facilitation des échanges. Le renforcement des capacités était le fondement de la position africaine pendant les négociations de l'AFE. Le continent doit maintenant tirer pleinement parti des possibilités de renforcement des capacités offertes par l'AFE, en identifiant les domaines où ce renforcement des capacités est nécessaire et en mobilisant les ressources lui permettant de combler le fossé des capacités.



Stephen Karingi

Directeur à la Division du développement des capacités et responsable de la division de l'intégration régionale et du commerce de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba.



Robert Tama Lisinge

Chef de la section de la qualité opérationnelle de la Division de la planification stratégique et de la qualité opérationnelle de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba.

- ❶ Commission économique pour l'Afrique, *Assessing Regional Integration in Africa*, Addis-Abeba, 2013.
- ❷ Commission économique pour l'Afrique, *Economic Report on Africa: Industrialising through trade*, Addis-Abeba, 2015.
- ❸ Commission économique pour l'Afrique et l'Union africaine, *Economic Report on Africa: Developing African Agriculture through Regional Value Chains*, Addis-Abeba, 2009.
- ❹ Mthuli Ncube, Zuzana Brixiova et Qingwei Meng, « Can Intra-Regional Trade Act as a Global Shock Absorber in Africa ? », *Working Paper Series* 198, Groupe de la Banque africaine de développement, 2014.
- ❺ Gollin, Douglas et Richard Rogerson, « Agriculture, Roads and Economic Development in Uganda », dans *African Successes, Volume IV, Sustainable Growth*, édité par Sebastian Edwards, Simon Johnson et David N. Weil, Chicago: National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, 2016.
- ❻ Simon Mevel et Stephen Karingi, « Towards a Continental Free Trade Area in Africa: a CGE Modelling Assessment with a Focus on Agriculture », dans *Shared Harvests Agriculture Trade and Employment*, édité par David Cheong, Marion Jansen et Ralf Peters, Organisation mondiale du travail et Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève, 2013.
- ❼ Commission économique pour l'Afrique, *Trade Facilitation from an African Perspective*, Addis-Abeba, 2013.
- ❽ Giovanni Valensisi, Robert Lisinge et Stephen Karingi, « The Trade Facilitation Agreement and Africa's Regional Integration », *Canadian Journal of Development Studies* 37(2), 2016.
- ❾ Commission économique pour l'Afrique, *Trade Facilitation from an African Perspective*, 2013.

CHAINES DE VALEUR MONDIALES

Comment l'Afrique peut-elle mieux s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales ?

Le rôle de la facilitation des échanges

Ben Shepherd

Quelles sont les implications de l'entrée en vigueur de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC pour les efforts des pays africains en vue de rejoindre les chaînes de valeur mondiales (CVM) et de progresser au sein de celles-ci ?

L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC définit une nouvelle référence mondiale pour les procédures douanières et frontalières. Il a pour but d'apporter aux États signataires un cadre permettant une circulation plus rapide, fiable et économique des marchandises à travers les frontières. La facilitation des échanges joue un rôle particulièrement important dans le contexte des chaînes de valeur mondiales (CVM), car ce modèle économique oblige les producteurs à transférer les intrants intermédiaires d'un pays à l'autre à plusieurs reprises pendant le processus de production. Une étude de la Banque mondiale montre ainsi que les flux commerciaux de biens intermédiaires vendus dans le cadre des CVM sont plus sensibles aux améliorations résultant de la facilitation des échanges que les flux de produits finis. Les enjeux sont donc importants pour l'Afrique : la possibilité de rejoindre les CVM, qui n'en sont encore qu'aux premiers stades de leur développement sur le continent, constitue une raison supplémentaire pour les gouvernements de faire de la facilitation des échanges une priorité.

L'AFE : référence ou objectif ?

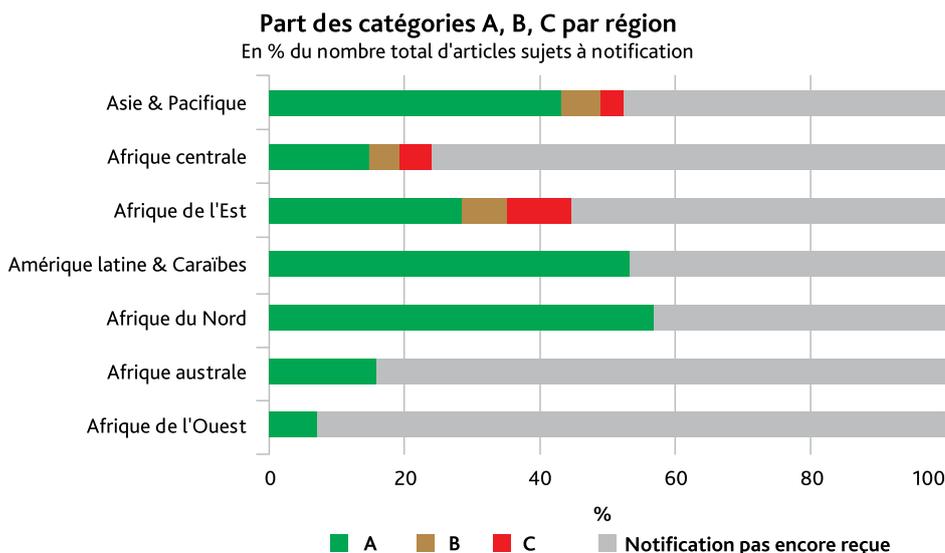
À ce jour, 19 pays africains ont ratifié l'AFE. Ce chiffre relativement faible est surprenant au vu de la structure novatrice de l'accord. Pour les pays en développement, et notamment les pays africains, seules les dispositions notifiées par chaque pays comme relevant de la « catégorie A » sont applicables à court terme en tant qu'obligation ayant force obligatoire. Les dispositions que les États membres ne sont pas encore prêts à mettre en œuvre peuvent être incluses dans les catégories « B » ou « C », qui permettent de bénéficier, respectivement, de délais supplémentaires de mise en œuvre et d'une assistance technique. Pour les pays africains, cette structure signifie qu'il existe peu de facteurs dissuasifs à la ratification de l'AFE : toute obligation jugée contraire à l'intérêt national peut être incluse dans les catégories B ou C en vue de retarder son application, éventuellement pour une longue période.

En termes économiques, les pays africains ont tout intérêt à faire preuve d'ambition pour ce qui est des notifications de la catégorie A. Pourtant, sur le nombre total de dispositions sujettes à notification, 17 pourcent seulement ont été incluses dans cette catégorie à ce jour ; la plus grande partie d'entre elles, 76 pourcent, n'a pas encore fait l'objet d'une notification. Bien que la figure 1 montre que ces résultats varient selon les régions, on observe un net retard de l'Afrique par rapport à d'autres régions du monde en développement en ce qui concerne les notifications de catégorie A, exception faite de l'Afrique du Nord, qui compte des pays à revenu plus élevé.

Les difficultés de certains gouvernements africains à embrasser pleinement l'AFE sont d'autant plus inquiétantes que l'accord représente un ensemble de normes de base pour la facilitation des échanges, et non des pratiques à la pointe de ce qui se fait actuellement. Certains leaders mondiaux comme Singapour ou la Corée du Sud ont, par exemple, beaucoup d'avance sur les règles de l'AFE. La concurrence entre les entreprises du monde en développement pour participer aux chaînes de valeur de l'industrie légère est féroce. Par conséquent, il est plus important que jamais pour l'Afrique de promouvoir une approche intégrée de la facilitation des échanges, en réduisant les coûts du commerce à tous les

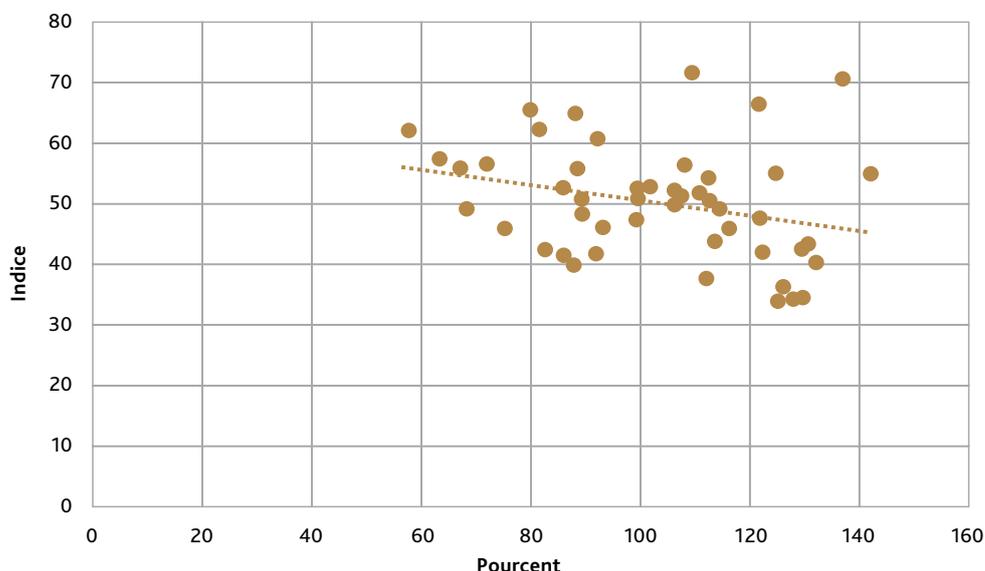
stades de la chaîne d'approvisionnement, et pas seulement au niveau des procédures douanières et frontalières. Le niveau élevé des coûts du commerce isole les pays africains, et notamment les pays sans littoral, des marchés mondiaux et pèse sur la compétitivité de leurs entreprises. La réduction de ces coûts constitue un programme de grande ampleur, qui touche aussi bien à l'investissement dans les infrastructures et à leur entretien qu'à la connectivité et aux réformes politiques sur des marchés de services fondamentaux, tels que les transports ou les télécommunications. Les données par pays illustrées dans la figure 2 montrent qu'il existe un lien manifeste entre des coûts du commerce plus bas (axe horizontal) et une participation accrue aux CVM (axe vertical).

Figure 1 : Notifications au titre de l'AFE au sein des grandes régions africaines et autres régions de référence



Source : OMC, base de données sur l'Accord sur la facilitation des échanges

Figure 2 : Corrélation entre les coûts du commerce dans l'industrie et l'indice de participation aux CVM (2009)



Source : OMC et OCDE, Aid for Trade at a Glance (2015)

Les chaînes de valeur mondiales en Afrique : quels enjeux ?

Ces différents aspects soulèvent la question de savoir quels sont les enjeux pour l'Afrique en termes de participation aux CVM. Les CVM peuvent-elles aider les pays africains à atteindre leurs objectifs de développement durable ? La réponse est un oui, qu'il faut toutefois nuancer, car les liens entre le commerce associé aux chaînes de valeur d'un côté, et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'autre, sont complexes et ambigus. Elle peut se transformer en un oui plus franc si l'ouverture au commerce et à

L'investissement dans le cadre des CVM s'accompagne de politiques complémentaires qui répondent de manière efficace aux éventuelles tensions sociales et environnementales qui peuvent en résulter.

Sur le plan économique, la participation aux CVM a clairement le potentiel de stimuler l'emploi, et donc les revenus, dans les économies qui disposent d'un excédent de main d'œuvre. Cela se vérifie même si le point d'entrée dans les CVM est une tâche à faible valeur ajoutée, comme par exemple l'assemblage de composants principalement importés. À mesure que le marché de l'emploi se resserre et que les salaires augmentent, il devient possible pour les pays de progresser vers des activités à plus forte valeur ajoutée, à condition qu'ils aient investi dans une main d'œuvre qualifiée capable de passer de simples tâches d'assemblage à la fabrication de composants et à des services à forte valeur ajoutée. Ce type de processus s'observe chez les chefs de file du modèle des CVM tels que la Chine ou le Vietnam. Les pays africains n'en sont qu'aux premiers stades de leur participation, mais en même temps qu'ils facilitent les liens entre les entreprises locales et l'international, les gouvernements doivent prêter une attention particulière aux politiques d'éducation et de formation pour s'assurer que les bases d'une participation plus poussée aux CVM soient en place pour l'avenir.

Sur le plan social, les CVM ont un certain nombre d'implications. D'un côté, les activités manufacturières légères, tels que la confection et l'habillement, constituent souvent un point d'entrée sur le marché formel de l'emploi pour les femmes, ce qui est positif en termes d'inclusion sociale. Les liens entre la participation aux CVM et les inégalités sont plus nuancés. Il en est de même pour la pauvreté : bien que la plupart des études montrent que le résultat net de l'augmentation des échanges commerciaux est une diminution de la pauvreté, on peut toutefois observer des impacts négatifs en termes de pauvreté au niveau local. Dans les deux cas, cela signifie que les politiques de commerce et d'investissement sont rarement les meilleurs instruments pour réaliser ces importants objectifs sociaux. Il convient plutôt de se pencher sur la politique fiscale, la réglementation du travail et la sécurité sociale. Cette question comporte son lot de difficultés en Afrique, où les capacités gouvernementales sont parfois très limitées. La résolution de ce problème doit être le point de départ des réformes qui visent à exploiter la participation aux CVM pour générer des retombées sociales positives.

En développant l'activité productive, les CVM peuvent également être source de pressions accrues sur les ressources naturelles, que ce soit à cause de l'utilisation de celles-ci en tant qu'intrants ou d'externalités telles que la pollution. Ce problème n'est pas propre aux CVM : il concerne toutes les activités économiques. La solution passe là aussi par des politiques complémentaires, prenant généralement la forme de réglementations et de taxes qui encouragent une utilisation durable des ressources et limitent la pollution, notamment les émissions de CO₂, à des niveaux acceptables. Comme pour les politiques sociales, ces solutions ne sont pas simples à mettre en œuvre lorsque la gouvernance est faible. Le risque que les CVM entraînent une augmentation rapide de l'utilisation et de la production de ressources rend d'autant plus nécessaire l'amélioration de la gouvernance et des institutions en tant que condition préalable à l'adoption de réglementations efficaces.

Conclusion

Dans l'ensemble, les CVM offrent d'importantes perspectives de développement pour l'Afrique. À mesure que les salaires augmentent en Asie de l'Est et du Sud-Est, les entreprises à la tête des CVM s'efforceront de trouver de nouveaux réseaux de production. Si les pays africains parviennent à réformer leurs politiques pour faciliter le commerce et réduire ses coûts, ils ont toutes les chances de bénéficier de ce mouvement. À plus long terme, améliorer la gouvernance en vue d'assurer une réglementation sociale et environnementale efficace sera crucial pour garantir que la participation aux CVM promeut le développement durable. La capacité à progresser dans les chaînes de valeur au fil du temps exige des investissements à grande échelle dans le capital humain au moyen de politiques d'éducation et de formation. La facilitation des échanges n'est qu'un aspect du programme d'intégration aux CVM de l'Afrique. Une approche intégrée et globale exige de l'ambition, ainsi que le soutien de bailleurs de fonds.



Ben Shepherd
Associé, Developing Trade
Consultants

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Améliorer la sécurité alimentaire en Afrique grâce à la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges

Ahmad Mukhtar

Les barrières liées au commerce sont l'une des principales causes d'insécurité alimentaire en Afrique. Comment l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC peut-il favoriser le commerce des produits agricoles et améliorer la sécurité alimentaire sur le continent ?

Les échanges de produits agricoles sont particulièrement faibles dans la plupart des économies africaines par rapport au poids du secteur dans leur PIB. Les chaînes d'approvisionnement agricoles moins développées, mais pourtant complexes, de la région se heurtent également à des procédures compliquées et fastidieuses à l'import et à l'export. Cette situation exacerbe l'insécurité alimentaire de l'Afrique. En encourageant la simplification du commerce de produits agricoles et en améliorant son efficacité, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC pourrait contribuer à résoudre le problème de l'insécurité alimentaire sur le continent.

Selon la définition de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » Cette définition repose sur les quatre piliers de la sécurité alimentaire: (1) disponibilité, (2) accès, (3) utilisation et (4) stabilité.

La sécurité alimentaire est un important défi pour de nombreux pays africains. D'après le rapport FAO-FIDA-PAM sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2015, 232 millions d'africains étaient encore sous-alimentés pendant la période 2014-16, ce qui correspond à 20 pourcent de la population du continent, contre une moyenne de 10,9 pourcent à l'échelle mondiale et de 12,9 pourcent dans les pays en développement.

Comment l'AFE peut-il contribuer à réduire l'insécurité alimentaire en Afrique ?

En plus des contraintes nationales/régionales de production et des pénuries de ressources, l'absence de disponibilité rapide et économique de produits alimentaires en provenance des marchés internationaux est l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire en Afrique. Les importations sont onéreuses en raison de coûts du commerce élevés. Le haut niveau des coûts du commerce et des transactions s'explique par des procédures réglementaires fastidieuses, à l'import comme à l'export, ainsi que par l'incertitude générée au niveau des points frontaliers de destination par l'application de mesures non tarifaires (MNT) qui exigent des importateurs et exportateurs, parfois à la dernière minute, qu'ils se conforment à différentes normes, quasiment impossibles à respecter dans certains cas.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 établit clairement une responsabilité collective pour la réalisation de l'Objectif de développement durable 2, qui vise à éliminer la faim et toutes les formes de malnutrition d'ici 2030. Il vise à faire en sorte que chacun ait accès tout au long de l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante. Cet engagement exigera des systèmes de production alimentaire durables, des pratiques agricoles résilientes, un accès équitable à la terre, à la technologie et aux marchés, ainsi qu'une coopération internationale en matière d'investissements dans les infrastructures et les technologies en vue d'améliorer la productivité agricole. Dans ce cadre, la communauté mondiale doit concentrer ses efforts sur l'Afrique, car la prévalence

de la faim y est plus grave, proportionnellement plus importante, avec un faible potentiel d'amélioration en raison du manque de ressources et de financements.

La plupart des pays africains ne sont pas autosuffisants d'un point de vue alimentaire et sont donc tributaires des importations pour nourrir une population en pleine croissance. Il convient également de noter que les échanges intra-régionaux restent très limités en Afrique, notamment dans le secteur agricole, en raison de la complexité du commerce et de la logistique entre pays voisins. Les chaînes d'approvisionnement agricoles sont souvent extrêmement complexes et fragmentées, et le sont encore plus en Afrique. Cela s'explique par différents facteurs, à la plupart desquels l'AFE peut permettre de s'attaquer. Voici un bref récapitulatif de la manière dont l'AFE pourrait contribuer à résoudre ces différents problèmes.

Problèmes	Solutions apportées par l'AFE
Difficulté de pénétration des marchés régionaux et mondiaux pour les exploitants agricoles de petite taille et moins commercialisés.	En facilitant le commerce international et en le rendant plus efficace, l'AFE pourrait offrir aux petits agriculteurs/exportateurs/importateurs la possibilité d'accéder au marché mondial.
Manque de connaissances et d'information requises pour commercer avec d'autres pays et, dans certains cas, au sein du pays.	En faisant en sorte que les informations nécessaires soient mises à disposition et publiées en ligne, l'AFE devrait contribuer à combler le fossé des connaissances en matière de commerce international et aider les commerçants nationaux à accéder aux informations nécessaires.
Application des normes en constante évolution et souvent faite à la dernière minute et/ou de manière arbitraire.	L'AFE prévoit une harmonisation des normes appliquées, ce qui passera par une coopération et une reconnaissance mutuelles accrues entre les différents services des douanes et de contrôle aux frontières. La simplification de la conformité et des formalités d'autorisation qui en découlera devrait être utile aux commerçants agricoles africains, qui sont souvent de petite taille.
L'AFE entend également éviter l'application surprise ou de dernière minute d'obligations supplémentaires aux frontières.	Under the TFA, the simplification of procedures and forms, including establishing single window operations will help address this challenge adequately.
Complexité des infrastructures réglementaires et des procédures douanières.	En vertu de l'AFE, la simplification des procédures et formulaires, dans le cadre notamment de guichets uniques, contribuera à résoudre ce problème.
Délais d'attente aux frontières qui entravent le commerce de denrées périssables.	Le dédouanement accéléré des marchandises, dans certains cas avant même l'arrivée des chargements à la destination d'importation (décision anticipée), devrait répondre aux difficultés de traitement des denrées agricoles périssables et améliorer ainsi la régularité de l'approvisionnement en Afrique. L'article 7.9 de l'AFE traite des produits périssables dans le but d'accélérer le processus de dédouanement.
Complexité du système de normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des certifications correspondantes.	L'AFE entend réduire la complexité des normes et certifications. Certains outils, tels que la certification en ligne (<i>e-certification</i>) pour les normes SPS ou autres, devraient largement contribuer à résoudre ce problème pour les commerçants africains de produits agricoles et alimentaires.

L'élimination des difficultés rencontrées en douane ou aux frontières devrait largement contribuer à améliorer la sécurité alimentaire en Afrique. En plus des résultats spécifiques décrits ci-dessus, la mise en œuvre de l'AFE pourrait avoir des répercussions systémiques également susceptibles d'améliorer la sécurité alimentaire en Afrique.

En premier lieu, comme dans tous les secteurs, l'amélioration de l'efficacité logistique (qui est l'un des objectifs clés de l'AFE) devrait avoir des répercussions positives pour l'agriculture et le commerce des denrées alimentaires, ce qui devraient en retour se traduire par une plus grande sécurité alimentaire. Des systèmes efficaces de transport et de logistique, avec une meilleure connectivité des ports et des frontières, augmentent la taille économique des marchés, ce qui se traduit souvent par des prix plus compétitifs. Selon les estimations du Secrétariat de l'OMC, la mise en œuvre complète de l'AFE devrait

232 millions de personnes

D'après le rapport FAO-FIDA-PAM sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2015, 232 millions d'africains étaient encore sous-alimentés pendant la période 2014-16, ce qui correspond à 20 pourcent de la population du continent.

se traduire par une réduction des coûts du commerce allant de 9,1 à 23,1 pourcent selon les pays. Avec une réduction potentielle de 16,5 pourcent en moyenne, l'Afrique est la région qui devrait bénéficier le plus de ces effets en matière de coûts commerciaux¹.

En second lieu, dans le cas particulier de l'Afrique, le pilier de l'accès est fragilisé, d'une part, par la faiblesse des revenus et la pauvreté généralisée et, d'autre part, par la volatilité des prix alimentaires et la constitution de stocks. Le comportement de recherche de rente des négociants de denrées alimentaires dans de nombreux pays devrait être contrecarré par l'offre accrue de produits alimentaires et les prix plus compétitifs résultant de la mise en œuvre de l'AFE.

En troisième lieu, grâce à la meilleure diffusion de l'information et à la transparence requises par l'AFE, on devrait observer une diminution des formalités administratives au sein des administrations réglementaires et commerciales, ce qui devrait permettre à de nombreux commerçants, et notamment à ceux de petite taille, de pénétrer le marché international des produits agricoles et de contribuer ainsi à la sécurité alimentaire au niveau régional.

Enfin, la création des comités nationaux de facilitation du commerce prévus par l'AFE devrait faciliter les échanges public-privé en vue d'une meilleure collaboration, notamment dans le domaine de l'agriculture, et conduire ainsi à un environnement plus favorable au commerce.

La contribution de l'AFE aux quatre piliers de la sécurité alimentaire

Les liens entre commerce et sécurité alimentaire ont été étudiés dans le rapport 2015-16 de la FAO sur la situation des marchés de produits agricoles. Il y est indiqué que bien que les effets du commerce en termes de sécurité alimentaire soient contextuels, il existe un certain nombre de données montrant les contributions positives que le commerce peut apporter dans l'amélioration de la sécurité alimentaire. Le but fondamental de l'AFE consiste à rendre le commerce plus simple et plus facile, et donc à renforcer la capacité des entreprises et des pays à commercer et développer les échanges de biens et services. L'AFE devrait donc contribuer ainsi à améliorer la sécurité alimentaire. Sachant que l'Afrique est particulièrement mal classée en termes de production alimentaire et qu'elle reste fortement tributaire des importations, les répercussions positives de l'AFE devraient être plus importantes en Afrique que dans d'autres régions ou pays souffrant d'insécurité alimentaire. Voici en bref comment l'AFE pourrait contribuer à renforcer les quatre piliers de la sécurité alimentaire en Afrique.

Disponibilité

En accélérant l'importation et l'exportation des marchandises, et notamment des marchandises en transit, les pays africains s'assureraient un approvisionnement fiable en produits alimentaires issus des marchés extérieurs lorsqu'ils en ont besoin. En ce qui concerne l'Afrique, la plupart des pays sont des importateurs nets de produits alimentaires, avec un énorme potentiel de développement du commerce intra-régional de produits agricoles. En favorisant l'accélération et la simplification des importations et des exportations, l'AFE devrait permettre au continent de mieux exploiter ce potentiel et de s'assurer un approvisionnement rapide en produits alimentaires sur les marchés extérieurs chaque fois que cela est nécessaire. Cela permettrait également de faciliter la création de chaînes de valeur et de chaînes d'approvisionnement agricoles.

Accès

Comme indiqué, la mise en œuvre de l'AFE devrait permettre de réduire les coûts de transaction et de garantir un approvisionnement plus régulier en denrées alimentaires en vue d'éviter les insuffisances de l'offre. Cela devrait se traduire par des prix comparativement plus bas, et donc par une grande accessibilité des produits alimentaires.

Utilisation

En général, les échanges commerciaux élargissent la palette de produits alimentaires disponibles sur les marchés nationaux, en ajoutant de nouveaux produits aux options

offertes par la production nationale. En éliminant les goulets d'étranglement aux frontières et en harmonisant l'application des normes relatives aux aliments, la mise en œuvre de l'AFE devrait améliorer la diversité nutritionnelle des produits présents sur les marchés africains. À l'heure actuelle, il existe de nombreux produits alimentaires qui ne peuvent pas être importés en raison d'un manque de connaissance et de l'application arbitraire de normes SPS, ce qui peut parfois entraîner la perte de denrées périssables aux points de contrôle frontaliers. L'AFE répond à ces préoccupations dans le cadre de ses dispositions relatives aux décisions préalables (*advance rulings*), aux certifications en ligne (e-certifications) et au dédouanement accéléré des produits périssables.

Stabilité

L'instabilité de l'approvisionnement en denrées alimentaires constitue un problème grave pour de nombreux pays africains, en particulier dans un contexte marqué par des catastrophes naturelles, des crises prolongées ou des situations de sécheresse ou de famine dans certaines régions du continent. La stabilité de la sécurité alimentaire passe bien sûr par la disponibilité des denrées alimentaires, mais surtout par la capacité à combler les déficits alimentaires de manière réactive en cas de pénurie. En garantissant la fluidité des échanges internationaux et en réduisant les délais d'importation et d'exportation, l'AFE devrait contribuer à assurer un approvisionnement constant, rapide et économique en produits alimentaires partout où ils sont nécessaires.

Une mise en œuvre, deux résultats

En éliminant les inefficiences du commerce et en réduisant les goulets d'étranglement aux frontières, il est possible d'améliorer de manière significative la viabilité et la fiabilité des chaînes d'approvisionnement agricoles en Afrique, ce qui devrait contribuer à garantir une sécurité alimentaire durable sur le continent.

Suite à sa ratification par le nombre requis d'États membres de l'OMC, l'AFE est aujourd'hui entré en vigueur et les efforts de mise en œuvre sont en cours. Les délais prolongés de mise en œuvre, associés aux possibilités d'assistance technique, permettront aux pays africains d'adopter et de mettre en place les instruments législatifs, réglementaires et fonctionnels nécessaires de manière adaptée à leurs besoins spécifiques. La mise en œuvre de ces engagements devrait en retour faciliter le commerce des produits agricoles et contribuer à améliorer la sécurité alimentaire du continent. Pour que ces effets positifs se concrétisent, il est indispensable que les pays africains placent les mesures de simplification et d'amélioration des procédures aux frontières au centre de leurs priorités, afin d'accélérer les importations et les exportations de produits agricoles et alimentaires. L'importance de l'infrastructure réglementaire, que ce soit aux frontières ou au-delà de celles-ci, ne doit pas être sous-estimée, car elle joue un rôle déterminant pour créer un environnement favorable au commerce des produits alimentaires.

Il est tout à fait légitime de vouloir faire preuve de prudence en matière de commerce agricole, notamment en ce qui concerne les normes de sécurité. Mais détourner les yeux et ignorer la capacité du commerce à garantir un approvisionnement alimentaire fiable pour les populations vulnérables irait à l'encontre de la légitimité éthique et juridique, bien qu'il soit également important de conserver une marge d'action politique. La mise en œuvre de l'AFE constitue une occasion inégalée de mettre en place des mesures susceptibles d'améliorer la sécurité alimentaire au niveau national et régional en Afrique, tout en conservant l'espace politique souhaité et en appliquant des normes légitimes de sécurité.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les opinions de la FAO, de ses comités, ou de ses organes.



Ahmad Mukhtar

Économiste, commerce et sécurité alimentaire, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

① OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2015* (Genève, 2015)

LE DERNIER MOT

Mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges et renforcement du commerce intrarégional en Afrique de l'Ouest

Cheikh Tidiane Dieye

Il est désormais communément admis que la facilitation des échanges est un impératif de développement pour tous les pays. Comment l'Afrique de l'Ouest pourrait-elle tirer le meilleur parti de l'Accord sur la facilitation des échanges ?

Nul n'a plus besoin d'épiloguer sur l'importance de la facilitation des échanges pour le continent africain. Il est désormais communément admis que la facilitation des échanges est un impératif de développement pour tous les pays, plus particulièrement pour les pays africains, qui sont ceux où le commerce est encore le plus entravé par une multitude de facteurs bloquants et d'obstacles administratifs, logistiques, infrastructurels et humains.

De nombreux spécialistes ont démontré l'importance de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) obtenu à Bali en décembre 2013. Cet accord devrait avoir une incidence concrète sur le commerce mondial en général, mais aussi, plus spécifiquement, sur les pays les moins avancés (PMA), dont la majorité se trouve en Afrique. Il pourrait notamment contribuer à accroître leur compétitivité grâce à une importante réduction des coûts des transactions commerciales. Les PMA pourraient ainsi voir leurs exportations croître de plus de 35 pourcent suite à la mise en œuvre de l'accord, d'après les estimations de l'OMC.

Le même effet bénéfique pourrait aussi être observé sur le commerce intra-africain. Stagnant actuellement à moins de 12 pourcent du commerce total des économies du continent, le commerce intra-africain est plus faible que le commerce interne à toute autre région. Il pourrait néanmoins voir son volume doubler pour atteindre 22 pourcent en 2022 avec la mise en place de la Zone de Libre-échange continentale (ZLEC), à condition que celle-ci soit renforcée par des mesures de facilitation des échanges. Cette croissance du commerce intrarégional engendrée par la ZLEC ne serait cependant que de l'ordre 15 pourcent dans un scénario où celle-ci ne serait pas accompagnée de mesures de facilitation des échanges. Cette conclusion – rappelée à juste titre par Patrick Kanyimbo et Memory Dube dans leur article publié dans ce numéro – est la preuve de l'existence d'un lien de causalité, partiel, mais très fort, entre la croissance du commerce intra-africain et la facilitation des échanges.

Je voudrais cependant, dans cette analyse, descendre un cran plus bas que le niveau continental pour m'intéresser au commerce intrarégional en Afrique de l'Ouest, pour tenter de voir comment et en quoi l'AFE pourrait aussi affecter positivement le commerce interne à la Communauté économiques des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en servant notamment de stimulant ou d'adjuvant au Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO.

Les instruments commerciaux régionaux liés à la facilitation des échanges

Le commerce régional ouest-africain est encadré par deux instruments : le schéma de libéralisation des échanges (SLEC) et le Tarif extérieur commun (TEC).

Le SLEC est le principal instrument de facilitation et de promotion du commerce intrarégional. Au début de son application en 1979, seuls les produits agricoles, les produits de l'artisanat et le pétrole brut étaient autorisés à bénéficier des avantages qu'il offrait. En 1990, il a été ouvert aux produits industriels. D'importants efforts ont été consentis afin de promouvoir le schéma et l'utiliser comme levier pour consolider le commerce

intra-régional et garantir la libre circulation des marchandises. Mais il faut reconnaître que les résultats sont encore mitigés. De 1990 à ce jour, le schéma a permis d'agréer près de 2500 entreprises pouvant exporter sans droits ni quotas sur le marché de la CEDEAO, lequel est aujourd'hui fort de près de 320 millions de consommateurs, même si le Nigeria, à lui seul, représente plus de la moitié de cette population et près de 64 pourcent de ces entreprises agréées.

Si tous les pays de la CEDEAO mettent en œuvre des mesures et dispositions du schéma, peu d'entre eux l'appliquent de façon satisfaisante. En plus des fortes contraintes en matière d'infrastructures, de logistique et de conditions de transport, toutes sortes d'autres entraves tarifaires et non tarifaires pèsent également sur le commerce intra-régional. Les tracasseries administratives aux frontières et les obstacles érigés le long des corridors régionaux sont parmi les entraves que le schéma de libéralisation a pour mission de supprimer, sans y parvenir pour le moment.

En plus du schéma et de ses dispositifs, la CEDEAO s'est aussi dotée d'un autre instrument important pour le commerce régional : le Tarif extérieur commun (TEC), qui consacre la naissance de l'Union douanière ouest-africaine. L'application du TEC a commencé depuis le 1er janvier 2015. Il est mis en œuvre, à ce jour, par dix pays sur les quinze que compte la CEDEAO. Le TEC crée une uniformité du traitement tarifaire des produits entrant dans la communauté. Il est censé rendre caduque toutes les législations nationales internes des États membres de la CEDEAO en la matière, ainsi que le TEC de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), qui est opérationnel depuis 2000.

L'Accord sur la facilitation des échanges et le schéma de libéralisation des échanges

Sur les 19 pays africains ayant ratifié l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) à ce jour, 8 sont ouest-africains, à savoir la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Ces derniers, comme ceux qui n'ont pas encore ratifié cet accord, quelle que soit la raison avancée, devront désormais assumer sa mise en œuvre d'une manière ou d'une autre.

En théorie, la mise en œuvre de l'AFE devrait avoir un impact positif sur le commerce intra-régional. Les arguments avancés plus haut concernant le commerce intra-africain peuvent accréditer une telle thèse. Il convient toutefois de souligner que l'impact positif attendu de l'accord pourraient être moins évident au niveau régional. Il sera conditionné par des défis internes et externes qu'il faudra cerner de près. On peut formuler l'hypothèse selon laquelle les mesures de l'AFE faciliteraient l'arrivée des marchandises extracommunautaires aux ports, aéroports et frontières des pays de la CEDEAO. Une fois aux portes de la CEDEAO, les procédures de dédouanement et de mainlevée seraient accélérées, ce qui ferait arriver les marchandises plus rapidement sur le marché régional. Une célérité bénéfique à la fois pour les pays qui exportent vers l'Afrique de l'Ouest que pour les opérateurs économiques ouest-africains, qui peuvent ainsi gagner en temps et donc en compétitivité, surtout dans le cas d'importation de matières premières destinées aux usines de la région.

Mais ce modèle idéal ne correspond pas toujours à la réalité. Si l'AFE peut faciliter et accélérer l'arrivée de marchandises importées des marchés extérieurs aux portes de la région, rien ne garantit que ces mêmes marchandises, une fois sur le territoire douanier, puissent circuler facilement. Les marchandises importées sont assujetties aux mesures du commerce régional et prises en charge en partie par le schéma de libéralisation des échanges. Plusieurs cas de figures peuvent se présenter à la suite des opérations d'importation. Je choisis trois cas de figure parmi ceux qui sont possibles, afin de montrer que les avantages en amont de l'AFE peuvent être bloqués en aval si le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO n'est pas appliqué.

Cas des marchandises faisant l'objet de transformation industrielle régionale

Ce sont des intrants destinés aux industries installées au sein de la CEDEAO et bénéficiaires de l'agrément communautaire. Une fois transformés conformément aux critères exigibles pour obtenir le certificat d'origine, les marchandises peuvent être vendues dans toute la

région sans droits, ni quotas et sans restrictions anormales. L'ineffectivité de l'application du schéma dans les pays de la CEDEAO est cependant telle que le modèle décrit n'est pas opérationnel. Les entreprises se plaignent constamment de l'incapacité du schéma à mettre fin aux restrictions et obstacles auxquels elles continuent de faire face en dépit des engagements pris par les États membres. Même si la mise en œuvre de l'AFE leur permet d'obtenir plus rapidement leurs intrants, leurs produits finis peuvent avoir de la peine à accéder au marché régional à cause des tracasseries routières, des problèmes d'infrastructures et de toutes sortes de contraintes en matière de transport et de logistique.

Cas des marchandises en transit vers des pays enclavés

Les opérations de transit des marchandises extracommunautaires traversant des pays côtiers vers des pays enclavés font l'objet d'une réglementation communautaire. Dans certains cas, ce transit est organisé par des accords de coopération douanière entre pays voisins. Dans ce cas de figure également, la mise en œuvre de l'AFE pourrait accélérer les procédures de dédouanement des marchandises en transit. Mais celles-ci se retrouveraient par la suite bloquées pendant des jours sur les routes ou aux postes frontières, faisant l'objet de contrôles, souvent invoqués ou justifiés, à tort ou à raison, par des nécessités sécuritaires et sanitaires. Les marchandises faisant l'objet de réexportation, après avoir été dédouanées dans un pays, subissent aussi le même sort. Les coûts générés par les barrages routiers et les contrôles intempestifs sont très élevés pour les opérateurs économiques.

Cas des marchandises mises à la consommation

Suite à l'entrée en vigueur du TEC, une marchandise ayant acquitté tous les droits et taxes exigibles dans l'espace communautaire devrait en théorie circuler librement d'un pays à l'autre sans être soumise au paiement d'autres taxes douanières. Ceci est cependant loin d'être le cas pour l'heure. Une marchandise mise à la consommation dans un pays est dédouanée autant de fois qu'elle doit être (re)mise à la consommation dans un autre. Ce défaut de libre pratique est préjudiciable aux opérateurs économiques et aux consommateurs de la CEDEAO. La pratique ne se justifie que par les objectifs fiscaux poursuivis par les États.

Ces cas de figure sont donnés en guise d'illustration pour mettre en relief le fait que la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges, pour salubre qu'elle soit, ne produira des effets structurants sur le commerce intrarégional en Afrique de l'Ouest que s'il est intelligemment adossé à la mise en œuvre du Tarif extérieur commun (TEC), qui devrait accomplir la libre pratique, et si sa cohérence avec le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO est garantie.

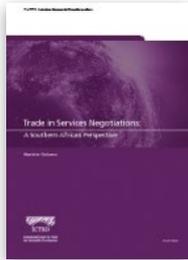
Pour une région comme l'Afrique de l'Ouest, le premier facteur de facilitation du commerce tout court, c'est la facilitation du commerce intrarégional d'abord. Si face à l'importance des importations extracommunautaires, qui sont de l'ordre de 85 à 90 pourcent du commerce total des économies de la CEDEAO, le commerce intrarégional ne se développe pas du fait des obstacles multiformes qui sont érigés aux frontières et le long des corridors de transports, les entreprises installées dans la communauté ne joueront pas leur rôle de création de richesses et le marché régional restera fragmenté en de petits marchés nationaux cloisonnés, envahis par des produits importés d'Asie, d'Europe ou d'Amérique.

La facilitation du commerce intrarégional, au sens large, me paraît donc être un prérequis incontournable pour garantir les effets bénéfiques de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE).



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

Publications et ressources



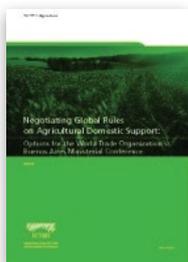
Les négociations sur le commerce des services : une perspective axée sur l'Afrique australe – ICTSD – Mai 2017

Cette étude explore l'environnement actuel en matière de négociations sur les services au niveau régional et international et ses implications pour les pays de la région COMESA-CAE-SADC. Elle se penche sur la question de savoir comment ces négociations peuvent être utilisées afin de soutenir des objectifs de développement durable dans les pays à faible revenu de la région. L'étude souligne les tendances actuelles, la structure des négociations, et les opportunités et défis auxquels font face les pays africains, avant d'évoquer certaines recommandations. <http://bit.ly/2qnphse>



Promouvoir le développement durable par la réglementation des services – ICTSD – Mai 2017

Cette étude présente les raisons légitimes qui appellent à une réglementation des secteurs de services ; examine de quelles manières une réglementation appropriée peut soutenir la réalisation d'objectifs de développement durable ; se penche sur les liens entre réglementation intérieure et commerce des services ; et fournit des exemples de cadre réglementaires améliorant la compétitivité. L'étude conclut par la présentation d'un ensemble de principes et d'outils permettant d'évaluer l'impact des réglementations dans ce secteur. <http://bit.ly/2qMReeF>



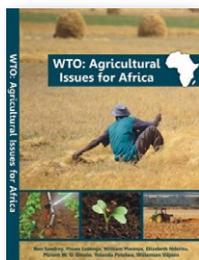
Négocier des règles mondiales sur le soutien interne agricole : options pour la conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires – ICTSD – Avril 2017

Ce document analyse diverses options dans le cadre des négociations sur le soutien domestique agricole, en se basant sur certaines idées qui ont été évoquées à l'OMC. Il examine les implications de diverses approches eu égard aux niveaux de soutien octroyés par les pays ainsi qu'aux plafonds autorisés par les règles de l'OMC. Enfin, le document se penche avec plus de détails sur les produits qui ont une importance particulière pour les pays à faible revenu. <http://bit.ly/2pITWV2>



Politiques agricoles, commerce et développement durable en Égypte – ICTSD – Avril 2017

Cette étude de cas s'intéresse au secteur agricole égyptien et à ses performances au fil du temps. Elle identifie diverses contraintes limitant l'accroissement de la production et des exportations, et examine le rôle clé du commerce pour un développement agricole qui soit inclusif. L'étude présente également certaines recommandations afin d'améliorer la sécurité alimentaire, d'accroître les revenus dans les zones rurales, et de promouvoir la durabilité dans le secteur agricole du pays. <http://bit.ly/2rmpGtK>



OMC : L'Afrique et les questions agricoles – TRALAC – Avril 2017

Ce livre s'intéresse aux négociations de l'OMC sur l'agriculture. Il examine les propositions actuelles associées au pilier agricole du Programme de développement de Doha et tente de discerner ce qu'un « bon » accord pourrait signifier pour l'agriculture africaine. Il se focalise sur les trois sujets centraux en matière d'agriculture à l'OMC, à savoir le soutien interne, l'accès aux marchés, et la concurrence à l'exportation. Reconnaissant que l'OMC ne se limite pas à ces thèmes centraux, le livre se penche également sur d'autres aspects dans différents chapitres. <http://bit.ly/2rbKrLi>

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>

BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/biores>

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

Department of Foreign Affairs and Trade, Australia

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

