

PASSERELLES

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

VOLUME 17, NUMÉRO 6 – AOÛT 2016



La facilitation des échanges : une priorité pour le continent ?

FACILITATION DES ÉCHANGES

Réduire les coûts du commerce pour les PMA grâce à l'AFE

AFRIQUE

La facilitation des échanges sous l'angle de la prestation de services publics

CHAÎNES DE VALEUR MONDIALES

Comment promouvoir l'intégration et la modernisation au sein des CVM ?



International Centre for Trade
and Sustainable Development



PASSERELLES

VOLUME 17, NUMÉRO 6 – AOÛT 2016

PASSERELLES

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

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Fabrice Lehmann et Loveleen Brar

ENDA Cacid

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 **Comment l'Accord sur la facilitation des échanges peut aider les PMA à réduire les coûts du commerce**

Jaime de Melo et Laurent Wagner

AFRIQUE

- 10 **Facilitation des échanges en Afrique : quelles leçons la prestation de services publics peut-elle offrir ?**

Ilmari Soininen

GROUPE D'EXPERTS E15 SUR LES CHAÎNES DE VALEURS MONDIALES

- 15 **À l'heure des chaînes de valeur mondiales, quels cadres de gouvernance pour les échanges commerciaux ?**

Sherry Stephenson

AGRICULTURE

- 19 **Quelle politique commerciale pour promouvoir le développement agricole durable au Nigéria ?**

Olawale Ogunkola

LE DERNIER MOT

- 23 **Facilitation des échanges : une exigence internationale ou un impératif de développement national ?**

Cheikh Tidiane Dieye

- 27 **Salle de presse**

- 28 **Publications et ressources**

La facilitation des échanges : une priorité pour le continent ?



Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît le rôle clé que le commerce peut jouer en tant que vecteur d'un développement durable et inclusif. Pour que ce potentiel se matérialise en Afrique, il faudra néanmoins s'attaquer à un défi considérable : l'importance des coûts du commerce sur le continent. Au sein d'une économie globalisée, organisée en réseaux, et dominée par de nouveaux modes de production tels que les chaînes de valeurs mondiales (CVM), la question revêt une importance fondamentale pour les pays en développement.

S'il est vrai que la lourdeur des procédures administratives et douanières n'explique pas à elle seule les coûts élevés du commerce en Afrique, elle y contribue largement. Les indicateurs Doing Business de la Banque mondiale indiquent clairement que l'Afrique subsaharienne est la région où les processus d'importation et d'exportation prennent le plus de temps et coûtent le plus cher. La facilitation des échanges apparaît donc comme une priorité pour les gouvernements africains, mais sur un continent comptant 54 pays et plus de 100 frontières bilatérales, l'ampleur de la tâche est colossale.

Dans ce contexte, de nombreux pays africains déploient des initiatives de facilitation des échanges, certains avec des résultats probants. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE) pourrait également s'avérer crucial dans l'optique de réduire les coûts des échanges sur le continent, notamment grâce à son approche innovante en matière de traitement spécial et différencié. Mais quels sont donc les impacts attendus de l'AFE pour les pays africains, en particulier les pays les moins avancés (PMA) ? Et comment les gouvernements africains pourraient-ils accroître l'efficacité de leurs efforts de facilitation des échanges ? Ce numéro tente d'apporter des éléments de réponse à ces questions.

Dans le premier article, Jaime de Melo et Laurent Wagner s'intéressent au cas des PMA et tentent de discerner comment l'AFE pourrait aider ces pays à réduire les coûts des échanges. Ils soulignent que même si cet accord n'est pas une panacée, sa mise en œuvre complète pourrait générer des bénéfices significatifs pour les PMA. Cet article est complété par une autre contribution, dans laquelle Ilmari Soininen aborde la question de la facilitation des échanges sous l'angle de la prestation de services publics. À travers son analyse, l'auteur formule des recommandations visant à renforcer la capacité des gouvernements africains à réduire les coûts du commerce grâce à la facilitation des échanges.

Ce numéro contient également une contribution émanant du groupe d'expert E15 sur les CVM. Dans cet article, Sherry Stephenson présente un certain nombre d'options pour que le système commercial mondial promeuve au mieux la capacité des pays à s'intégrer au sein des CVM et à utiliser ces dernières pour moderniser leur économie.

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

FACILITATION DES ÉCHANGES

Comment l'Accord sur la facilitation des échanges peut aider les PMA à réduire les coûts du commerce

Jaime de Melo et Laurent Wagner

Beaucoup d'espoirs ont été placés dans l'Accord sur la facilitation des échanges. Comment cet accord pourrait-il soutenir l'objectif de doublement de la part des PMA dans le commerce mondial d'ici à 2020 ?

L'initiative Aide pour le commerce (APC), lancée lors de la conférence ministérielle de l'OMC de 2005 à Hong-Kong, a réussi à mobiliser des fonds. Mais après cinq examens biennaux, il s'avère difficile de prouver que les flux d'APC ont effectivement permis aux pays concernés de renforcer leurs capacités en matière d'offre. De grands espoirs ont été placés dans le protocole relatif à l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) signé en novembre 2014. L'AFE devrait entraîner une évolution vers une APC fondée sur les résultats, et générer des gains provenant de la réduction des coûts du commerce en faveur principalement des pays à faible revenu (PFR), et plus particulièrement des pays les moins avancés (PMA) et des PMA sans littoral. À ce titre, il pourrait jouer un rôle décisif dans la réalisation de l'objectif du Programme d'action d'Istanbul (PAI) qui appelle à doubler la part des PMA dans les exportations mondiales d'ici à 2020, objectif réitéré dans les Objectifs de développement durable (ODD ; voir objectif 17, cible 11). Sachant que 34 des 48 PMA sont des pays africains, l'application effective des disciplines de l'AFE pourrait donc avoir un impact extrêmement positif pour le continent.

Avec près de 40 milliards de dollars versés chaque année, l'APC représente environ 30 pourcent des flux mondiaux d'aide publique au développement (APD) en direction des pays en développement. Toutefois, d'après le système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE, la facilitation des échanges ne représente qu'un pourcent environ de l'APC fournie. Dans une récente étude¹, nous observons également une absence de corrélation entre les sommes versées et les données du projet *Doing Business* de la Banque mondiale ou les indicateurs de facilitation des échanges de l'OCDE, qui couvrent tous les aspects du fonctionnement des douanes. Il apparaît en outre que les versements liés à la facilitation des échanges sont le plus souvent dirigés vers les pays les plus proches des objectifs de l'AFE, alors que l'on s'attendrait à ce que ces versements soient dirigés vers les pays les moins avancés en la matière. Une mise en œuvre réussie de l'AFE améliorerait cette situation, en réduisant l'incertitude liée au commerce et en simplifiant les formalités d'accès aux marchés ainsi que la transparence au niveau des douanes, ce qui se traduirait par une réduction des coûts des transactions commerciales. L'augmentation des volumes d'échanges serait alors un moteur de croissance et de réduction de la pauvreté.

L'AFE pourrait-il s'avérer une réussite majeure pour le système commercial mondial ? Bien qu'il soit de portée limitée (se concentrant sur la gestion des douanes), il est d'une certaine manière l'accord le plus large de l'OMC en dehors du GATT, toutes les marchandises échangées au plan international étant soumises à des mesures de facilitation des échanges. Pour certains, l'AFE réunit toutes les conditions de la réussite et représente un nouvel espoir pour la pertinence de l'OMC. Pour d'autres, l'AFE n'est que « forme sans substance ». Sans nier l'existence d'un « problème de mise en œuvre », le présent article se concentre sur l'intérêt de l'AFE et ses avantages potentiels pour les PMA et PMA sans littoral.

La réduction des coûts du commerce devrait être l'objectif premier de l'APC

Certains indicateurs de performance liés au commerce au cours de la première période de l'APC sont présentés dans le tableau 1. Les moyennes par catégorie de pays font ressortir

d'importants écarts entre les PMA sans littoral et les autres PMA, ainsi qu'entre les deux autres groupes (pays sans littoral hors PMA et autres pays en développement). Sur la période examinée, le revenu moyen par habitant des PMA sans littoral est inférieur de moitié à celui des autres PMA, lequel est lui-même inférieur de moitié à celui des pays sans littoral hors PMA, lequel est lui-même inférieur de moitié à celui des autres pays en développement. Les PMA sans littoral et les autres PMA affichent des taux de croissance décents, des taux de pauvreté très élevés et ont reçu, en moyenne, des montants élevés d'APC. Les deux groupes de PMA possèdent les indicateurs de gouvernance les plus mauvais. Enfin, le coût moyen du commerce est plus élevé en valeur absolue pour les pays sans littoral quelle que soit leur catégorie, et la diminution de ce coût s'avère moins marquée pour ces pays, avec même une hausse pour les pays sans littoral hors PMA. Une extrapolation sommaire montre toutefois qu'afin de doubler la part des exportations des PMA dans les échanges mondiaux d'ici à 2020, il faudrait que les coûts du commerce se réduisent approximativement deux fois plus vite pour les PMA que pour leurs concurrents sur les marchés internationaux.

Tableau 1: APC et résultats dans les pays en développement (moyennes par catégorie de pays sur la période 2005-2011)

Catégorie de pays (nombre de pays entre parenthèses)	PIB _{par hab.}	Taux de croissance du PIB _{par hab.}	Indice d'écart de la pauvreté (intensité de la pauvreté)	APC _{pc}	APC / PIB	Indicateurs mondiaux de la gouvernance	Coût moyen du commerce ^a	Coût du commerce 2010 ^b
PMA sans littoral (16)	507	3,9%	72,3 (35.3)	21,5	3,7%	-0,72	319,1	95,4
Autres PMA (33)	1192	2,3%	66,5 (31.9)	34,2	3,4%	-0,78	273,9	93,2
Pays sans littoral hors PMA (14)	2067	4,5%	20,7 (7.7)	19,7	1,2%	-0,65	289,7	109,1
Autres pays en développement (87)	4833	2,6%	21,4 (8.2)	29,2	0,8%	-0,17	198,9	95,9

Source : Melo et Wagner (2016), tableau 1. ②

^a Construction des auteurs fondée sur Arvis et al. (2016). Coût du commerce par rapport au coût du commerce des 10 pays ayant les coûts les plus bas (base 100).

^b Coût du commerce par rapport à la moyenne 1995-1996 (base 100).

Trois composantes du coût du commerce sont analysées dans les modèles évaluant les volumes d'échange : (1) la géographie (par ex. la taille du pays, les infrastructures naturelles telles que les cours d'eau, l'absence de littoral, etc.) ; (2) les infrastructures physiques ou « matérielles » (les routes, les voies ferroviaires, les ports, les aéroports) ; et (3) les infrastructures « immatérielles » (les coûts liés aux frontières tels que les formalités douanières et la préparation des documents, les politiques liées aux frontières telles que les droits de douane et mesures non tarifaires sur les marchés nationaux et les marchés destinataires, et les politiques non liées aux frontières telles que les communications ou les politiques réglementaires). Parmi ces trois composantes, les deux dernières peuvent être améliorées par l'APC. S'il est démonstré que les indicateurs des composantes « matérielle » et « immatérielle » des coûts du commerce ont un impact sur le volume des échanges, leur importance relative et la répartition souhaitable de l'APC entre ces deux types d'infrastructures restent controversées (dix pourcent environ des versements d'APC sont alloués aux infrastructures immatérielles). En tout état de cause, l'amélioration des infrastructures immatérielles institutionnelles et réglementaires, et notamment du fonctionnement des administrations douanières tel que visé par l'AFE, nécessitera moins de financement mais reste partie intégrante des coûts du commerce.

Objectifs et justification de l'Accord sur la facilitation des échanges

Indirectement, l'AFE suggère une orientation relativement claire pour l'APC, à savoir vers les mesures qui contribuent le plus à réduire les formalités administratives et à accroître

la prédictibilité du passage en douane (frais, formalités, transit). L'obligation de publier les procédures de dédouanement des marchandises appuiera l'article 5 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) relatif à la liberté de transit. Celle d'émettre des décisions anticipées dans un délai raisonnable renforcera l'article X du GATT relatif à la transparence. Les inspections avant embarquement en vue de déterminer le classement tarifaire et la valeur en douane seront interdites, tout comme l'introduction de mesures rendant obligatoire le recours à des courtiers en douane. D'autres mesures devraient également accroître la transparence. Les demandes de redevances révisées ne seront pas autorisées avant publication des nouvelles redevances. Les agences et autorités chargées du contrôle aux frontières auront également une obligation de coopération et de coordination des activités, comme c'est déjà le cas avec la création de « postes frontières uniques ».

En concentrant les ressources sur les PMA, et plus particulièrement sur les PMA sans littoral, l'APC devrait contribuer de plusieurs manières à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Assistance technique

L'AFE reconnaît explicitement qu'une assistance technique sera nécessaire pour certains PMA, ce qui l'amène à lier leurs engagements à la réception de cette assistance et d'un soutien au renforcement des capacités. À cette fin, l'AFE définit trois catégories d'engagements : catégorie A pour mise en œuvre immédiate ; catégorie B pour mise en œuvre après une période de transition ; et catégorie C pour mise en œuvre après une période de transition durant laquelle la capacité de mise en œuvre sera acquise grâce à l'assistance technique. Un comité permanent sur la facilitation des échanges doit être mis en place au niveau de l'OMC au moment de l'entrée en vigueur de l'accord et un Mécanisme pour l'AFE a déjà été mis en place en 2015.

L'AFE est fondé sur des règles

Les PMA devraient être les principaux bénéficiaires d'un système commercial mondial fondé sur les règles. Signé par l'ensemble des membres de l'OMC, l'AFE est fondé sur des règles au lieu d'être discrétionnaire, avec des procédures précises d'appel et d'examen. Cela donne un sentiment d'appropriation aux pays concernés, un aspect identifié comme l'un des principes de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il respecte également l'esprit du résultat du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.

Les objectifs de l'AFE peuvent être surveillés relativement facilement

La réalisation de nombreux objectifs de l'AFE peut être suivie au moyen d'indicateurs susceptibles de constituer autant de cibles (l'ouverture simultanée des frontières pourrait par exemple mesurer la coordination transfrontalière, tandis que l'acceptation des paiements électroniques mesurerait les efforts d'accélération de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, etc.). En retour, il existe de plus en plus d'indications que ces cibles mènent aux résultats visés par l'initiative APC.

Les délais réduisent les volumes d'échanges

Un volume croissant de données issues de plusieurs approches montre que les délais de transport des marchandises des sites de production vers les consommateurs réduisent les volumes d'échanges. Un jour de transit en moins équivaut à une réduction de 0,6 à 2,1 points de pourcentage des droits de douane du pays destinataire, ce qui représente une réduction significative des coûts du commerce.

Le problème de la mise en œuvre

Certains auteurs s'interrogent sur la question de savoir si l'AFE résoudra le problème de la mise en œuvre, en apportant un contenu opérationnel à la fourniture d'une assistance aux pays en développement dans le cadre du système juridique du GATT et de l'OMC. Concernant les obligations des pays en développement (section II de l'accord), ils doivent soumettre des listes détaillées précisant les dispositions devant relever de chacune des trois catégories évoquées plus haut – la catégorie C correspondant aux dispositions leur donnant droit à une période de transition et à une assistance financière. Mais l'AFE ne

prévoit aucune obligation d'offrir cette assistance financière pour les membres donateurs, ce qui amène certains à conclure que l'AFE pourrait s'avérer un exemple de transparence et de persuasion morale sans réelle substance juridique. Il reste à espérer que la relative transparence des mesures de l'AFE relatives aux procédures douanières et la facilité d'évaluer la réduction des coûts du commerce aideront à mobiliser l'assistance financière nécessaire pour les PMA, et plus particulièrement les PMA sans littoral.

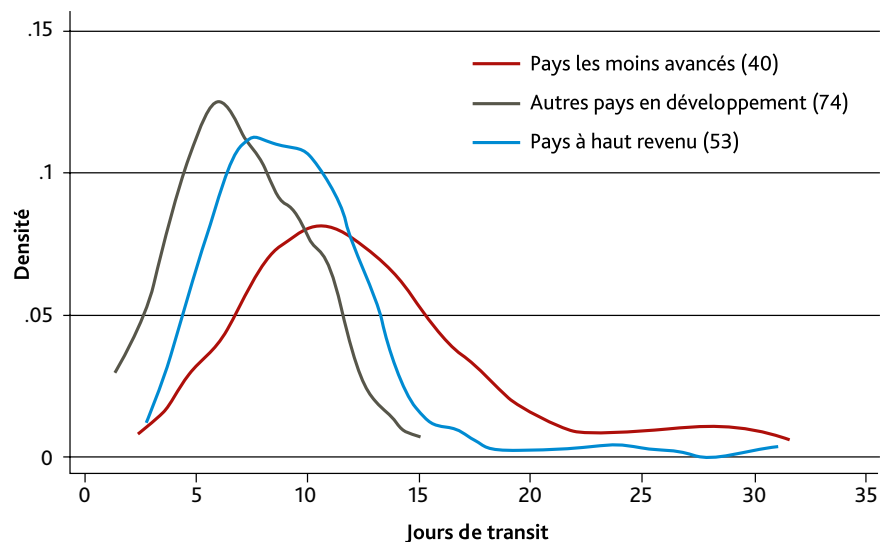
Les avantages potentiels de la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges

L'AFE a pour priorité de réduire le temps nécessaire au passage des frontières, à savoir le temps passé en douane. D'après les données du projet *Doing Business* de la Banque mondiale, la durée moyenne de passage en douane des marchandises importées est de 5,5 jours pour les pays en développement sans littoral et de 3,6 jours pour les autres pays en développement. Les données montrent également que dans plus de 50 pourcent des pays en développement ayant un littoral, les marchandises passent en moyenne 2 jours en douane. Ce pourcentage est inférieur à 5 pourcent pour les pays en développement sans littoral, et pour près de 10 pourcent d'entre eux, les marchandises passent en moyenne 10 jours ou plus en douane. Ces différences se retrouvent également lorsque l'on compare les PMA sans littoral avec les autres PMA.

En ce qui concerne les exportations, la comparaison révèle une nouvelle fois que le nombre moyen de jours passés en douane par les marchandises importées est plus élevé pour les PMA (4,8) que pour les autres pays en développement (3,7). Sur la base d'un coût additionnel estimé à 1,3 pourcent par jour supplémentaire de transit, on peut estimer que les sociétés exportatrices utilisant des intrants importés dans les PMA sans littoral subissent, en moyenne, un coût de commerce supplémentaire de 3,9 pourcent.

Sachant que les données du projet *Doing Business* sont collectées tous les deux ans auprès d'un nombre limité de transitaires dans chaque pays, auxquels il est demandé d'indiquer le délai et le coût du passage à la frontière d'un conteneur plein de 20 pieds (6,10 mètres) pesant 10 tonnes, il se pourrait qu'elles ne soient représentatives ni du délai ni du coût du voyage. Les estimations concernant l'ensemble des expéditions de colis en provenance de l'Union postale universelle (UPU) présentées en figure 1 fournissent une source supplémentaire de comparaison. La figure montre la distribution du délai de transit (défini comme le temps écoulé entre les centres de tri des pays d'origine et des pays destinataires) pour les colis de 30 kg ou moins provenant d'un large échantillon d'envois couvrant de nombreux pays⁴. Le délai moyen de transit de ces colis est de 7,0 jours pour les pays à haut revenu, 13,0 jours pour les PMA et 9,7 jours pour les autres pays en développement. Sur la base d'un même coût estimé de 1,3 pourcent par jour supplémentaire de transit, on peut

Figure 1 : Délai de transit des colis internationaux



Source : calculs des auteurs fondés sur Boffa (2015).⁴

en déduire que les PMA supportent, en moyenne, un coût du commerce supplémentaire de 4,2 pourcent sur les expéditions de colis par rapport aux autres pays en développement.

Depuis la signature de l'AFE en décembre 2013, l'OCDE a produit et publié une série de 11 indicateurs de facilitation du commerce (IFC) couvrant 187 pays. Ces indicateurs suivent de près les objectifs mis en avant par l'AFE et forment à l'heure actuelle le catalogue le plus complet des politiques et procédures suivies par les services de gestion des frontières du monde entier, et certainement le meilleur que nous ayons pour évaluer plus précisément les handicaps de coût rencontrés par les différentes catégories de pays. La comparaison entre PMA et autres pays en développement, ainsi qu'entre pays sans littoral et pays avec littoral, montre que les chiffres des PMA sont une fois de plus systématiquement inférieurs à ceux des autres pays pour chaque indicateur, même si pas forcément de façon significative⁹. Pour certains aspects importants, comme par exemple les décisions anticipées, les différences entre catégories de pays sont importantes, une situation également observée entre les pays sans littoral et les pays avec littoral.

Dans un autre [article](#), nous faisons une estimation de la réduction des coûts du commerce qui pourrait résulter d'une mise en œuvre de l'AFE – sur la base du temps passé en douane pour un conteneur de 6,10 mètres à partir des données du projet *Doing Business*. Nos résultats montrent qu'une mise en œuvre réussie de l'AFE pourrait entraîner une réduction des coûts du commerce de 2,4 pourcent pour les PMA et de 4,5 pourcent pour les PMA sans littoral. Ces estimations ne sont pas négligeables, et bien qu'elles ne concernent que les délais de douane à l'import, une partie de ces gains s'appliquerait également aux délais de douane à l'export.

Une mise en œuvre réussie de l'AFE pourrait entraîner une réduction des coûts du commerce de 2,4 pourcent pour les PMA et de 4,5 pourcent pour les PMA sans littoral.

Conclusions et étapes suivantes

Les délais de douane sont en moyenne nettement plus longs pour les PMA, et en particulier pour les PMA sans littoral, ce qui rend plus difficile la réalisation de l'objectif du PAI et des ODD visant à doubler la part des exportations des PMA dans le commerce mondial d'ici à 2020. De nouvelles estimations montrent qu'une mise en œuvre réussie de l'AFE pourrait réduire les coûts du commerce à l'importation de 2,4 pourcent pour les PMA et de 4,5 pourcent pour les PMA sans littoral. Bien que ces estimations ne soient que des approximations sommaires, ces écarts potentiels de coûts commerciaux sont loin d'être négligeables dans le contexte de concurrence féroce qui caractérise notre monde globalisé. Sachant que les délais de douane peuvent être mesurés de façon relativement précise, leur réduction d'ici une certaine date, à l'import comme à l'export, pourrait constituer un objectif concret de l'AFE. Même si cette réduction s'avérait plus importante à l'import qu'à l'export, elle améliorerait quand même de façon significative les perspectives d'exportations, car les importations jouent un rôle de plus en plus important dans les activités à l'export.

Un objectif de cette nature contribuerait à la réalisation de deux grands objectifs. En premier lieu, il constituerait un premier pas vers l'objectif de doublement de la part des PMA dans le commerce mondial d'ici à 2020. En second lieu, en répondant au souhait de mettre en place des systèmes de gestion fondés sur les résultats pour la fourniture de l'APC, mentionné à maintes reprises dans les examens biennaux de l'APC par l'OCDE et l'OMC, il aiderait à mobiliser le soutien des pays donateurs dans le cadre des piliers de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Bien que les coûts du commerce ne se limitent pas à la gestion des douanes, le suivi de la mise en œuvre de l'AFE constituerait

une première étape vers des objectifs concrets de performance du commerce qui ont jusqu'à présent fait défaut à l'APC.

Pour ce qui est de la suite, la mise en œuvre de l'AFE se heurte à trois défis. Premièrement, l'AFE est une initiative « au mieux », qui repose plus sur des promesses que sur un contenu ayant force juridique. D'un côté, les pays en développement n'ont pas à marchander – car ils n'ont qu'à soumettre les listes de dispositions substantives de la section I qu'ils acceptent. De l'autre, il n'existe pas de contenu opérationnel pour l'assistance des donateurs, qui ne relève donc pas du système juridique de l'OMC.

Deuxièmement, la répartition des fonds de l'APC entre infrastructures « matérielles » et « immatérielles » (10 pourcent environ des versements d'APC sont destinées aux secondes) continuera de dépendre du contexte. Elle devrait cependant, dans toute la mesure du possible, s'appuyer sur une évaluation de l'impact. À l'heure actuelle, les versements au titre des activités de facilitation des échanges (tels que mesurés par le SNPC de l'OCDE) ne représentent qu'un pourcent des flux d'APC. Si les faits militent clairement en faveur d'une augmentation de ce pourcentage, ils ne permettent pas de déterminer de combien exactement.

Enfin, les ODD appellent à prendre des mesures urgentes en matière de protection de l'environnement (objectif 15). Si les mesures de coopération au niveau des douanes réduisent les délais de transit au détriment du contrôle du commerce d'espèces illégales en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction de 1973 (CITES), la mise en œuvre de l'AFE pourrait accélérer la dégradation de l'environnement. La prise en compte de cet objectif est donc essentielle dans ce cadre.

Cet article est adapté d'un document plus approfondi intitulé « How the Trade Facilitation Agreement Can Help Reduce Trade Costs for LDCs » et publié par l'ICTSD et le Forum économique mondial dans le cadre de l'Initiative E15. Une version plus détaillée comprenant l'intégralité des données et méthodes d'estimation a également été publiée par le FERDI.



Jaime de Melo

Professeur émérite, Université de Genève, et directeur scientifique, FERDI.



Laurent Wagner

Chargé de recherche, FERDI.

- ❶ Melo, J. de et L. Wagner, « Aid for Trade and the Trade Facilitation Agreement: What they can do for LDCs », *Journal of World Trade*, à paraître. Voir également le document de travail Ferdi P153 de mai 2016.
- ❷ Le détail complet du tableau est disponible dans *How the Trade Facilitation Agreement Can Help Reduce Trade Costs for LDCs*, De Melo, Jaime et Laurent Wagner. E15Initiative. Genève : International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) et World Economic Forum, 2016. www.e15initiative.org/
- ❸ Ces chiffres sont tirés d'estimations moyennes pour environ 30 millions d'envois bilatéraux de colis sur un échantillon de 167 pays pour la période 2013-14. À l'exception de certains flux européens, il s'agit d'envois aériens.
- ❹ Boffa M., « E-commerce and the Cost of Waiting », *GSEM WP series*, Université de Genève, 2016.
- ❺ Melo et Wagner, Ferdi, 2016, figure 2, [montre](#) la distribution de chacune de ces mesures par groupe de pays.

AFRIQUE

Facilitation des échanges en Afrique : quelles leçons la prestation de services publics peut-elle offrir ?

Ilmari Soininen

Au moment où les pays africains déploient des efforts considérables pour faciliter les échanges commerciaux, quelles sont les leçons à tirer de la prestation de services publics dans d'autres domaines pour soutenir les réformes de facilitation des échanges ?

Le 23 juin était la Journée des Nations unies pour la fonction publique, une journée officielle internationale de reconnaissance de la valeur et des qualités du service public pour la communauté ainsi que de son rôle dans le processus de développement. De Lagos à Lusaka, les dirigeants de toute l'Afrique ont célébré en parallèle la 22^{ème} Journée africaine de la fonction publique. Saara Kuugongelwa-Amadhila, Premier ministre de Namibie, a appelé son gouvernement à « faire tout son possible pour soutenir les efforts de construction et de revitalisation des capacités de service public du pays. [...] L'élaboration des politiques en vue d'une croissance inclusive doit faire concorder le discours, la réflexion, la mise à disposition et la responsabilisation pour des résultats conjoints ».

À maints égards, il existe de nombreux motifs de satisfaction. Au cours des décennies passées, la qualité des services publics s'est nettement améliorée à travers tout le continent. En Afrique australe, les gouvernements, initialement lents à reconnaître la gravité de l'épidémie de VIH/SIDA, se sont mobilisés pour distribuer des médicaments antirétroviraux aux personnes qui en avaient le plus besoin, ce qui a permis de réduire de façon significative les taux de nouvelles infections. De la même manière, en Afrique de l'Est, les taux de scolarisation dans le primaire et le secondaire ont nettement augmenté grâce à des campagnes d'information innovantes pour s'assurer que les ressources financières parviennent aux établissements scolaires. Une enquête Afrobarometer de 2013 couvrant 34 pays montre ainsi que ces deux domaines – la santé et l'éducation – recueillent les avis les plus positifs, tandis que les infrastructures et l'assainissement reçoivent des avis bien moins favorables.

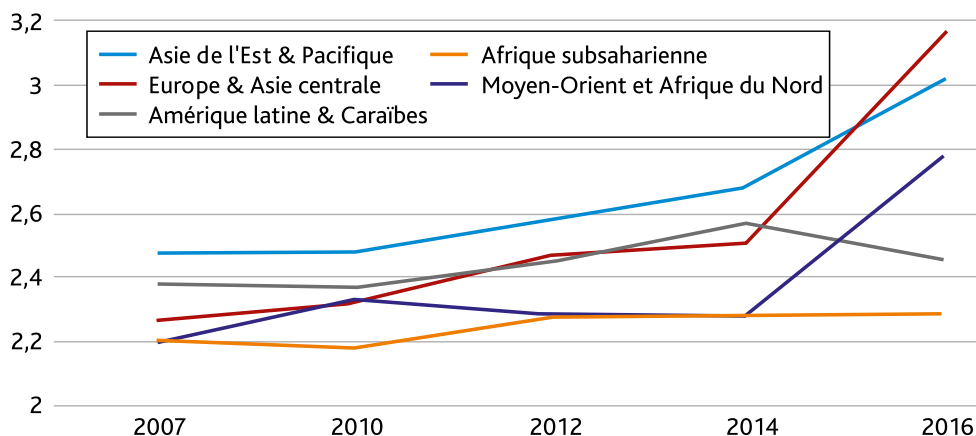
Au moment où les pays africains déploient des efforts considérables pour faciliter les échanges commerciaux, quelles sont les leçons à tirer de ces services pour soutenir les réformes de facilitation des échanges et optimiser leur impact ?

La facilitation des échanges en tant que service

Les gouvernements fournissent également des services essentiels en matière de commerce international. Ces services sont en train de susciter un regain d'intérêt grâce notamment à l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC. L'Indice de performance logistique (IPL) de la Banque mondiale suit un large échantillon d'opérateurs logistiques au niveau global en vue de recueillir leur avis sur l'environnement logistique, y compris leur évaluation des services gouvernementaux de dédouanement.

Dans ce domaine, l'Afrique subsaharienne risque de rester à la traîne, loin derrière le reste du monde en développement (voir graphique). Le rapport IPL 2016 récemment publié montre que le quintile inférieur des pays (dans lequel figure une majorité de pays africains) est encore loin d'appliquer les mesures clés de facilitation des échanges, telles que le traitement en ligne ou la réduction des inspections physiques, tandis que les quatre autres quintiles continuent de converger vers les pays les plus performants en la matière¹.

Figure 1 : IPL – Sous-indice de l'efficacité du dédouanement (par région, échelle de 1 à 5)



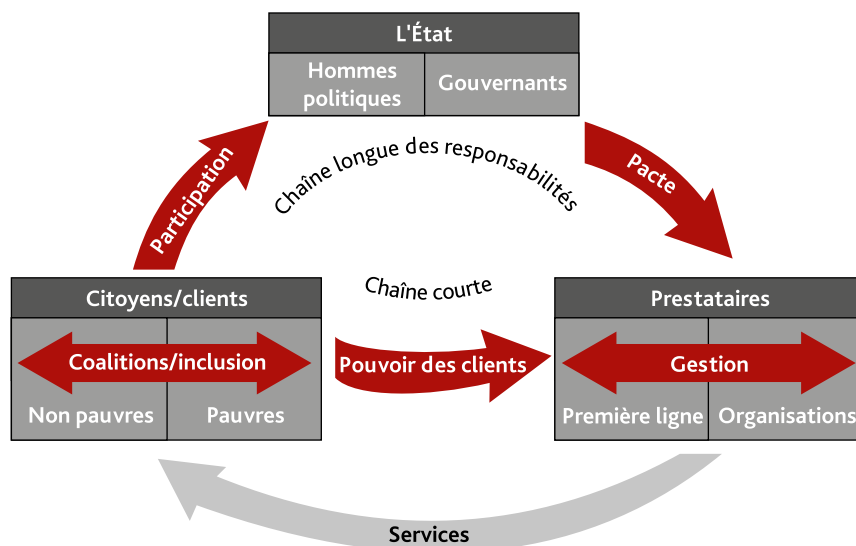
Source: base de données de l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale

Pour que les économies africaines s'intègrent davantage à l'économie mondiale, et notamment aux chaînes mondiales d'approvisionnement, il est essentiel d'améliorer les services de dédouanement aux frontières.

S'inspirer des services publics pour une mise en œuvre réussie de l'AFE ?

Le « triangle de la prestation de services », développé dans le rapport 2004 sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, constitue la pierre angulaire d'une grande partie du travail d'analyse concernant la prestation de services publics au cours de la dernière décennie. Ce cadre définit trois relations clés de responsabilité dans la prestation de services publics : entre utilisateurs et prestataires, entre citoyens et gouvernants et entre gouvernants et prestataires (voir figure 2).

Figure 2: The service delivery triangle



Source: World Bank (2004).

Si l'on examine d'abord la « chaîne courte », la fonction de suivi des clients est un point de départ déterminant. Les importateurs et exportateurs – qu'il s'agisse des entreprises elles-mêmes ou de leurs agents de dédouanement – interagissent quotidiennement avec les différents organismes frontaliers et sont souvent mieux placés que les fonctionnaires de la capitale pour comprendre ce qui se passe aux frontières. Les réformes de l'éducation fournissent des exemples précieux à cet égard. Le fait d'accroître le pouvoir des parents en tant que « clients », dans le cadre par exemple de comités de gestion des écoles ou de campagnes d'information du public, a permis d'améliorer la qualité de l'enseignement. Les parents sont bien mieux placés que les fonctionnaires centraux pour surveiller ce qui se passe dans les écoles locales.

Au Kenya, la mise en place de comités mixtes de frontière (CMF) au niveau de chaque passage frontalier fournit un exemple intéressant de cette approche. Créés en 2009 avec le soutien du *East Africa Trade Hub* et supervisés aujourd'hui par l'administration fiscale kenyane, les CMF rassemblent les différents services aux frontières et des groupes du secteur privé en vue de résoudre les problèmes opérationnels rencontrés au niveau de certains postes frontières. Dans le cadre de réunions mensuelles, ce dialogue a permis de passer d'un état d'esprit axé sur le contrôle et l'application des règles à une démarche de facilitation des échanges et de prestation de services. Aux yeux du gouvernement comme du secteur privé, le CMF a grandement contribué à faire passer de jours en heures les délais de passage au poste frontière de Malaba, la principale voie d'entrée des marchandises vers l'Ouganda^④.

Les importateurs et exportateurs interagissent quotidiennement avec les différents organismes frontaliers et sont souvent mieux placés que les fonctionnaires de la capitale pour comprendre ce qui se passe aux frontières.

La « chaîne longue » des responsabilités : la participation des citoyens et clients

Pour ce qui est de la première composante de la « chaîne longue » de la prestation de services publics, la relation entre citoyens (ou entreprises) et gouvernants représente généralement le lien de responsabilité le plus complexe de la chaîne de prestation de services. Comment les citoyens peuvent-ils influencer les hommes politiques et les gouvernants pour améliorer la prestation de services ? Il est important de noter ici les différences de contexte entre les services de dédouanement et les services de santé ou d'éducation. Bien évidemment, une partie beaucoup plus restreinte de la population a des relations avec les douanes et les organismes frontaliers par rapport aux millions de citoyens ayant affaire quotidiennement aux systèmes publics de santé ou d'éducation.

Cette concentration d'intérêt au niveau des opérateurs permet d'atténuer les difficultés d'action collective rencontrées par le grand public. De plus, la voix des multinationales ou des grandes entreprises pèse souvent d'un poids important dans les décisions gouvernementales, car ces organisations sont souvent d'importants investisseurs, employeurs et contribuables, et sont surtout toujours plus mobiles. À l'inverse, les entreprises nationales de plus petite taille peuvent ne pas avoir un pouvoir de négociation suffisant vis-à-vis du pouvoir politique ni la capacité de s'organiser de manière efficace pour faire pression en vue d'une amélioration. L'analyse des données d'entreprises au niveau de l'ensemble des pays en développement montre pourtant que toutes les entreprises, petites et grandes, devraient bénéficier d'une réforme en matière de facilitation des échanges, grâce notamment à de nouvelles opportunités pour les entreprises de plus petite taille d'approvisionner les grandes entreprises^⑤.

Une autre manière de renforcer ce lien de responsabilité consiste à accroître la participation des consommateurs nationaux. Les coûts du commerce sont, en fin de compte, répercutés sur les consommateurs à travers des prix plus élevés, mais les consommateurs sont rarement bien organisés et se heurtent aux problèmes d'action collective mentionnés plus haut. Dans une analyse de 2012, la Banque mondiale notait que l'impact négatif des inefficiences du port de Dar es Salam – résultant d'un dédouanement peu performant et d'infrastructures déficientes – sur le bien-être économique (principalement des consommateurs) s'élevait à 1,8 milliards de dollars par an pour la Tanzanie, et à plus de 800 millions de dollars par an pour les pays sans littoral voisins tributaires de ce port^⑥.

De la participation au pacte

Seconde composante de la « chaîne longue », le pacte définit la relation de responsabilité entre gouvernants et prestataires de service. Le rapport 2004 sur le développement dans

le monde relève que « tous les prestataires de services publics font face à de multiples mandataires, entreprennent de multiples tâches et produisent des résultats difficiles à observer et difficiles à attribuer à leurs actions ». Il ressort de l'expérience des autres secteurs que de meilleures données et une plus grande transparence peuvent inciter à une meilleure performance. Dans de nombreuses régions d'Afrique, les réformes de l'éducation ont mis en place un suivi systématique des résultats de l'enseignement pour générer des tableaux de bord des écoles et mesurer les taux d'absentéisme des enseignants. Dans certains cas, la téléphonie mobile a même été utilisée pour s'efforcer de lutter contre l'absentéisme.

Pour la facilitation des échanges, la mesure de la performance et des résultats peut s'effectuer en améliorant l'automatisation et l'adoption des technologies de l'information et de la communication, en parallèle de mesures visant à insuffler une culture de transparence. Les technologies modernes telles que les guichets uniques électroniques permettent de passer d'études ponctuelles ou ad hoc des délais de mainlevée à un suivi en temps réel du délai de dédouanement, offrant aux pouvoirs publics de meilleurs outils pour mettre en place des incitations efficaces à une meilleure performance, que ce soit au niveau de chaque agent douanier ou de tous les échelons des organismes concernés. De la même manière, les gouvernements pourraient creuser l'idée de publier les délais de dédouanement par poste frontière et de créer des tableaux de bord favorisant une concurrence amicale et renforçant encore plus la dynamique du « pouvoir des clients », surtout lorsqu'elle est associée à des CMF efficaces. La « charte de service » de l'administration fiscale du Rwanda offre un excellent exemple de pacte de service public comprenant des engagements quantifiables en vue d'offrir des services de facilitation des échanges transparents, prévisibles et professionnels.

Une autre observation intéressante du rapport IPL de 2016 est que le principal goulet d'étranglement ne se trouve pas nécessairement au niveau des douanes, mais réside plutôt dans la combinaison d'autres services aux frontières – santé, agriculture, quarantaine, police, immigration et normes – qui affichent les plus mauvaises notes de prestation de services (voir figure 3). Dans la santé et l'éducation, ces problèmes de coordination entre différents prestataires sont plus rares, et il y a donc moins de leçons à tirer à ce niveau. Alors que les efforts de réforme (et les programmes des partenaires de développement) se concentrent largement sur la réforme des douanes, les autres services clés restent souvent en dehors du programme de réforme. Pourtant, de nombreux outils essentiels de la réforme des douanes, comme par exemple l'automatisation ou une gestion adaptée au niveau de risque, pourraient également s'appliquer à ces services. De même, il serait tout aussi important de les intégrer aux comités nationaux de facilitation des échanges et d'ajouter la facilitation des échanges à leurs mandats.

Figure 3 : Pourcentage de répondants jugeant le niveau de qualité des compétences des services cités comme « élevé » ou « très élevé » (par quintile IPL)

Quintile IPL	Service des douanes	Services d'inspection de qualité et des normes	Services de santé/ sanitaires et phytosanitaires
Dernier quintile	26	8	17
Quatrième quintile	34	19	21
Troisième quintile	38	27	19
Second quintile	45	37	25
Premier quintile	78	59	53

Source : Arvis et al (2016)

Utiliser le cadre de la prestation de services pour faciliter les échanges

Le cadre de la prestation de services peut apporter un éclairage précieux sur l'origine des défaillances de la prestation de services publics et la manière dont cette prestation peut fonctionner en présence de solides relations de responsabilité. Dans le cas de la prestation de services de facilitation des échanges, nous ne pouvons toutefois oublier que les services aux frontières jouent un rôle essentiel pour protéger les frontières nationales contre un

certain nombre de risques potentiels, ainsi que pour collecter des droits de douane qui représentent souvent la principale source de recettes fiscales des gouvernements. Il est pourtant faux de penser que la capacité à assurer ces missions doit être nécessairement compromise par l'amélioration de la prestation de services.

En réalité, les deux vont de pair. L'automatisation, la transparence et un réel dialogue public-privé peuvent aider à produire de meilleurs résultats dans les deux domaines. De la même manière que le pouvoir de client des parents peut influencer les résultats au niveau des établissements scolaires, le renforcement de l'influence du secteur privé, tant au niveau des frontières qu'au niveau national, peut aider à mener à bien la réforme souhaitée. La recherche de façons innovantes d'accroître la participation des consommateurs au débat politique peut également aider à obtenir des résultats positifs.

Les politiques et les gouvernants peuvent également s'inspirer d'autres efforts de réforme à l'échelle du continent. Il y a presque vingt ans, le gouvernement Mandela introduisait les principes *Batho Pele* (« Le peuple d'abord ») de la prestation de services publics en vue de transformer radicalement la culture de la prestation de services publics en Afrique du Sud. Bien que cela se soit avéré un processus lent et inégal, les principes de base – de la consultation à la transparence, de la normalisation à de réels droits de recours – offrent un cadre « *made in Africa* » à la révolution de la prestation de services qu'il est nécessaire de réaliser pour relever les défis de l'économie mondiale du 21^{ème} siècle.

-
- ❶ Jean-Francois Arvis et al. *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, Washington DC: Banque mondiale, 2016.
 - ❷ Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde : des services pour les pauvres*. Washington DC: Banque mondiale, 2004.
 - ❸ East Africa Trade Hub, « Joint Border Committees: A Look at Malaba Border », 2013.
 - ❹ Bernard Hoekman et Ben Shepherd. « Who Profits From Trade Facilitation Initiatives? Implications For African Countries », *Journal Of African Trade* 2 (2015): 51-70. doi:10.1016/j.joat.2015.08.001.
 - ❺ Jacques Morisset. *Tanzania economic update: opening the gates: how the port of Dar es Salaam can transform Tanzania*, Washington DC: Banque mondiale, 2013.



Ilmari Soininen
Consultant et ancien
coordinateur du Programme de
soutien de l'Union africaine pour
la facilitation des échanges.

GROUPE D'EXPERTS E15 SUR LES CHAÎNES DE VALEURS MONDIALES

À l'heure des chaînes de valeur mondiales, quels cadres de gouvernance pour les échanges commerciaux ?

Sherry Stephenson

Cet article présente un certain nombre d'options pour que le système commercial mondial promeuve au mieux la capacité des pays à s'intégrer au sein des chaînes de valeurs mondiales et à utiliser ces dernières pour moderniser leur économie

Nous vivons aujourd'hui dans une économie mondialisée interconnectée, propulsée et tirée par les flux d'investissement. Les chaînes de valeur mondiales (CVM) font intervenir un large éventail d'acteurs et d'organisations et relèvent d'une grande variété de disciplines commerciales et d'investissement. C'est cette complexité des CVM que doivent affronter les responsables politiques. Il est donc essentiel de contribuer à une meilleure compréhension des répercussions que peuvent avoir les CVM sur le développement durable et la gouvernance internationale. C'est dans cet esprit que le Groupe d'experts E15 sur les Chaînes de valeur mondiales, réuni par l'ICTSD et le Forum économique mondial en partenariat avec la Banque interaméricaine de développement, a étudié les défis et les opportunités que l'expansion et la consolidation des CVM ont créés au niveau de la gouvernance du commerce mondial et du développement économique. Ce dialogue d'experts a abouti à un ensemble d'options stratégiques novatrices qui sont présentées dans cet article.

De nouveaux défis

Les chaînes de valeur mondiales (CVM) sont nées de la confluence des réformes des politiques commerciales, de la baisse des coûts de transport et de la révolution informatique qui a donné aux entreprises les moyens de coordonner leurs besoins de production à l'échelle internationale. Les CVM, qui résultent souvent des décisions d'investissement de sociétés multinationales, relient en général un ensemble d'entreprises situées dans des pays différents et regroupées au sein d'une ligne de production composée de liens en amont et en aval. Si les CVM permettent aux entreprises de se concentrer sur des tâches spécifiques, elles augmentent parallèlement leur interdépendance. Par ailleurs, les CVM ne sont pas uniformes en termes de gouvernance ou d'incitations. Les conséquences de l'appartenance (ou de la non appartenance) à une chaîne de valeur seront fonction de sa nature et de sa structure.

Grâce à la fragmentation internationale de la production, les pays en développement ne sont plus tenus d'acquiescer des compétences dans chacun des aspects d'un bien particulier. En outre, l'intégration à une CVM s'accompagne fréquemment d'une recrudescence des investissements directs étrangers (IDE) et de retombées bénéfiques pour l'économie locale en termes de compétences et de savoir-faire. Mais ces opportunités entraînent de nouveaux défis.

En premier lieu, on observe que la plupart des réseaux de production ont une orientation régionale qui privilégie trois régions : l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie orientale. C'est problématique pour les pays en développement éloignés de ces pôles industriels. En deuxième lieu, la politique commerciale joue un rôle important dans la concrétisation des CVM, notamment par l'intermédiaire des accords commerciaux préférentiels. Troisièmement, pour le gouvernement d'un pays en développement qui s'efforce de maximiser les avantages de sa participation aux CVM, il est primordial de tenter de s'adjuger une part plus importante de la valeur ajoutée en progressant vers le haut de la chaîne. D'où les recommandations exhortant à fusionner les politiques horizontales et les politiques industrielles ciblées, afin de remédier aux échecs du marché et augmenter les

Initiative E15

Mise en œuvre conjointement par l'ICTSD et le Forum économique mondial, l'Initiative E15 rassemble des experts et des institutions de renommée mondiale afin de générer des analyses stratégiques et des recommandations à l'attention des gouvernements, du secteur privé et de la société civile, dans l'optique de renforcer le système commercial global.
<http://e15initiative.org/>

bénéfices en termes de développement durable retirés des IDE et de l'appartenance aux CVM.

Des observations précédentes et de l'expérience récente des économies en développement et émergentes, on peut formuler deux recommandations en termes de politique. Tout d'abord, l'intégration et la modernisation industrielle d'un pays à l'intérieur des CVM dépendent considérablement des réformes de sa politique nationale, ces réformes devant s'extraire d'une définition étroite des instruments de politique commerciale. Elles devront prendre en compte des éléments tels que la qualité des institutions, l'infrastructure générale, la formation du capital humain et les motivations offertes aux investisseurs et aux entreprises opérant dans l'économie locale. Les pays qui souhaitent faire de la « technologie des CVM » un élément moteur de leur développement devront libérer les importations, minimiser les frictions commerciales et améliorer la connectivité. Il est également essentiel qu'ils renforcent leurs capacités d'absorption pour dériver des avantages dynamiques à partir de l'IDE capté. En deuxième lieu, l'économie mondialisée s'accompagne de débordements (*spillovers*) internationaux imputables aux politiques nationales ou à l'exploitation des chaînes de valeurs elles-mêmes. Ces débordements peuvent comprendre un abus de leur position par les entreprises dominant un marché. Ou ils peuvent résulter de la concurrence entre les différents dispositifs d'incitations mis en place pour attirer l'IDE.

De l'avis d'un grand nombre d'analystes, beaucoup d'accords commerciaux n'ont pas été dotés d'une structure normative assez robuste pour encadrer des réseaux de production fragmentés de manière optimale. Les règles de l'OMC continuent de fonctionner en vase clos. Une démarche plus intégrée, appliquant les nouvelles disciplines dans différents domaines (transparence, standards, concurrence, achats, investissement), pour les biens comme pour les services, peut présenter une nouvelle approche de la gouvernance commerciale, plus alignée sur l'univers interconnecté de la production et du commerce.

En outre, l'absence d'un ensemble cohérent de disciplines multilatérales pour l'investissement constitue une carence de plus en plus évidente du système international. Il manque également d'autres disciplines horizontales, et notamment en ce qui concerne le mouvement des personnes et les politiques sur la concurrence. Parallèlement, on observe l'introduction d'initiatives majeures, de nature multilatérale, susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur le développement des CVM. Ces initiatives comprennent la négociation de l'Accord sur le commerce des services et des dispositifs méga-régionaux novateurs, tels que le Partenariat transpacifique et le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement.

Les options possibles

C'est dans ce contexte que sont présentées ci-dessous plusieurs options de politiques qui permettraient d'améliorer la gouvernance des échanges commerciaux à l'égard des chaînes de valeur mondiales. Le premier groupe de recommandations concerne la conception de politiques nationales favorisant l'intégration dans les CVM et la modernisation en leur sein. Elles ont pour objectif d'améliorer la compréhension du fonctionnement des CVM, de soutenir le dialogue et de renforcer les capacités des gouvernements. Le deuxième groupe d'options envisage les étapes possibles pour incorporer la prise en compte des CVM dans l'ordre du jour des futures négociations commerciales.

Favoriser des politiques nationales facilitant l'insertion et la modernisation au sein des CVM

Il est nécessaire de poursuivre le développement et l'amélioration des outils de connaissance pour assurer une compréhension plus empirique et plus élaborée du fonctionnement des CVM dans le commerce international. Les indicateurs des échanges en valeur ajoutée (ÉVA) devraient être élargis et pourraient servir de base à une collaboration plus étroite entre l'OCDE et l'OMC, les organisations internationales et les banques de développement pour analyser l'impact des CVM sur l'évolution des flux commerciaux et d'investissement.

On pourrait créer une « Plate-forme de développement des chaînes de valeur mondiales », indépendante et neutre, conçue comme un centre d'échanges sur l'importance des CVM pour les échanges commerciaux et le développement, et qui servirait de forum pour un dialogue sur les politiques. Une telle plate-forme pourrait répondre à quatre fonctions : elle servirait de portail à la recherche sur les conséquences des CVM sur le développement ; elle communiquerait aux décideurs des informations sur le fonctionnement des CVM ; elle identifierait les barrières auxquelles font face les entreprises dans les pays en développement ; et elle établirait un réseau planétaire d'experts des CVM dans un contexte de développement.

Des « conseils de chaîne d'approvisionnement » spécifiques pourraient être instaurés pour analyser les chaînes logistiques en place dans des secteurs spécifiques. Ces conseils, constitués d'entreprises privées, de responsables commerciaux et d'autorités réglementaires seraient responsables de deux tâches principales : effectuer des études de cartographie de certains réseaux de production spécifiques, et définir la structure de gouvernance et les contraintes réglementaires.

À partir des propositions précédentes, on pourrait alors programmer régulièrement un « Sommet des CVM » réunissant des représentants de l'État et du secteur privé pour échanger leurs expériences et communiquer l'analyse générée par la Plate-forme de développement des CVM et les conseils de chaîne d'approvisionnement.

Vers une incorporation des CVM dans l'ordre du jour des négociations commerciales futures
Un programme de travail horizontal sur les CVM pourrait être créé à l'intérieur de l'OMC pour explorer les domaines dans lesquels les disciplines commerciales pourraient faire l'objet d'ajustements ou d'expansions. Cela permettrait de réorienter les discussions de l'OMC vers l'ensemble des problèmes systémiques imputables à la gouvernance commerciale qui caractérisent l'opération des chaînes logistiques.

Autre recommandation : explorer la pertinence de nouveaux mécanismes coopératifs internationaux pour remédier aux externalités et conséquences potentiellement négatives résultant d'actions unilatérales et de politiques nationales adoptées pour appuyer l'intégration dans les CVM.

En dernier lieu, les négociations commerciales futures devraient adopter une approche prenant en compte les CVM et intégrant les biens, les services et les investissements en groupes spécifiques d'activités productives associées à un secteur ou à une chaîne de valeur en particulier. Les changements de paradigme qu'ont subi le commerce mondial et les investissements internationaux du fait des CVM et de l'interconnexion des économies à l'échelle planétaire devront être reflétés par l'adoption d'une approche holistique pour l'élaboration des futures règles en la matière.

Priorités et étapes suivantes

Les options du premier groupe ne nécessitent aucun changement institutionnel au niveau de l'OMC ou d'autres accords commerciaux, mais elles contribueraient à l'échange d'idées de manière structurée. Les options du deuxième groupe, en préconisant l'élaboration d'un ordre du jour tenant compte des chaînes logistiques, supposent des modifications du fonctionnement actuel des forums de négociation, ou de la façon dont les négociations sont entreprises. De nature plus systémique, ces options pourraient être mises en œuvre sur un horizon temporel plus long.

Les options à court terme

L'élaboration et l'amélioration des outils de connaissance supposeraient un engagement d'organismes tels que l'OMC, l'OCDE, la CNUCED, l'ITC, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, de manière à élargir la base de données ÉVA, travailler avec les autorités nationales pour élaborer des données intrants-extrants, et produire des rapports réguliers sur le fonctionnement des CVM. Un grand nombre de ces organisations ont déjà incorporé la question des CVM parmi leurs axes prioritaires de recherche. En janvier 2016, l'OMC a publié de nouveaux profils statistiques au sujet

des CVM pour 61 économies, qui réunissent un ensemble d'indicateurs sur les échanges commerciaux enregistrés à l'intérieur des CVM.

La création d'une « Plate-forme de développement des CVM » est plus ambitieuse et devrait être confiée à un consortium d'institutions de recherche politique ou d'organisations intergouvernementales (ou une collaboration de ces deux types d'organisations). Cette recommandation est désormais mise en application avec l'établissement d'un nouveau Centre de recherche sur les chaînes de valeur mondiales créé par le gouvernement chinois, à Beijing, et dont les activités ont démarré début 2016. De nombreuses organisations et universités internationales ont décidé de s'associer à cette initiative, ce qui permettra certainement d'améliorer la compréhension des conséquences des CVM sur le développement.

Les options à moyen terme

Les « conseils de chaîne d'approvisionnement » pourraient être dirigés par des analystes commerciaux, mais ils devraient se composer principalement d'entreprises privées dont la contribution et les perspectives commerciales seraient essentielles pour cartographier le fonctionnement des réseaux existant dans un secteur particulier. Un consortium d'organisations intergouvernementales pourrait établir et réunir le « Sommet des CVM ». Ce sommet pourrait obtenir la participation et le soutien du secteur privé.

En ce qui concerne les options du deuxième groupe, la première étape consistant à adopter un ordre du jour tenant compte des CVM pour les négociations commerciales futures devrait comporter une discussion systémique et systématique, au sein de l'OMC, des conséquences des CVM sur la gouvernance du commerce international, au moyen de la création d'un programme de travail sur les chaînes de valeur et le développement. Cette initiative devrait être lancée de l'intérieur, et par un groupe de membres de l'OMC y ayant intérêt.

Les options à long terme

Les options relatives à de nouveaux mécanismes de coopération internationale et à l'adoption d'une approche axée sur les CVM dans le cadre des négociations internationales sont plus ambitieuses et nécessiteraient un consensus général de la part des membres de l'OMC. Étant donné la diversité des perspectives, il est peut-être possible d'adopter une démarche plurilatérale. Certains pays pourraient également décider d'utiliser des accords préférentiels comme terrains d'essai pour de nouvelles disciplines. Les accords commerciaux méga-régionaux actuellement en cours de négociation ou déjà conclus (le Partenariat transpacifique, le Partenariat transatlantique de commerce de d'investissement et le Partenariat économique intégral régional) ont tous incorporé le fonctionnement des CVM dans leurs objectifs lors de la définition des disciplines commerciales concernées.



Sherry Stephenson
Chercheuse, Centre international
pour le commerce et le
développement durable (ICTSD).

AGRICULTURE

Quelle politique commerciale pour promouvoir le développement agricole durable au Nigéria ?

Olawale Ogunkola

Quelle stratégie le Nigéria pourrait-il adopter pour tirer parti de ses énormes ressources agricoles grâce à l'élaboration et au déploiement d'instruments efficaces de politique commerciale ?

Les ressources agricoles abondantes du Nigéria restent considérablement sous-utilisées. Au fil des ans, différentes interventions, dont des politiques commerciales, ont été déployées dans un effort d'utilisation de ces vastes ressources, mais sans grand succès. Cet article analyse le rôle et la place des relations commerciales et de la politique commerciale du Nigéria dans le contexte du développement durable du secteur. Il examine également l'évolution de la politique commerciale agricole au fil des ans, ainsi que l'efficacité de différentes mesures d'intervention. En dernier lieu, il suggère des stratégies que pourrait adopter le gouvernement pour améliorer l'efficacité et l'efficacé de la politique commerciale agricole.

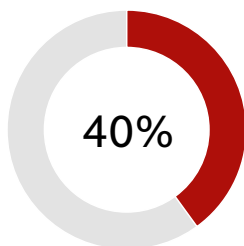
Nigéria : ressources agricoles et politique agricole

Les ressources agricoles du Nigéria – qui sont estimées à 98 millions d'hectares de terrain, dont 84 millions d'hectares de terres arables – devraient suffire, non seulement à nourrir la population considérable du pays et à approvisionner les activités liées à l'agriculture, mais aussi à augmenter considérablement les exportations de produits agricoles bruts et travaillés. La concrétisation de cet énorme potentiel est toutefois limitée par plusieurs obstacles, dont l'inefficacité des technologies de production, les pertes importantes postérieures à la récolte (qui sont imputables aux carences des infrastructures rurales), le manque d'investissements et les incohérences des politiques adoptées, pour ne mentionner que quelques-uns de ces facteurs. Les retombées négatives sont doubles : la sous-utilisation de ressources abondantes (puisque les surfaces cultivées ne représentent que 34 millions d'hectares, soit 40 pourcent de la surface arable), et une forte dépendance aux marchés internationaux pour les produits alimentaires de base.

Pour les décideurs politiques, la principale difficulté est donc d'assurer un développement agricole durable. C'est dans cet esprit, et pour éliminer ces contraintes, qu'ont été adoptées différentes politiques de nature agricole (sectorielle) et macro-économique (politiques de contrôle des prix ou du change, politiques monétaires, budgétaires, commerciales).

Les objectifs de la politique agricole du Nigéria n'ont pratiquement pas été modifiés depuis l'introduction des plans nationaux de développement durant les années 60. Ces plans se veulent à deux dimensions : sociale (sécurité alimentaire, emploi, développement rural) et économique (revenus ruraux, liaisons en amont et en aval avec les autres secteurs).

Les stratégies ont toutefois été modifiées au fil du temps, en réponse à l'évolution de la conjoncture intérieure ou internationale. Parmi les facteurs internes, on peut citer les fluctuations des revenus pétroliers et leur retombées sur la performance de l'économie, ainsi que le changement des priorités correspondant aux objectifs spécifiques de différents régimes politiques. Au plan international, on peut citer les engagements au plan régional et continental, tels que l'adoption d'une politique agricole commune et d'un tarif extérieur commun (TEC) par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PPDAA), et les négociations actuelles concernant la Zone de libre-échange continental (ZLEC), ainsi que les engagements multilatéraux pris dans le cadre de l'OMC, dont l'Accord sur l'agriculture (AsA) et le « paquet de Nairobi » de décembre 2015.



Au Nigéria, seulement 40 pourcent des 98 millions d'hectares de terres arables sont cultivés, soit 34 millions d'hectares.

Les mauvaises performances du secteur peuvent être imputées à différents aspects relatifs aux politiques mises en place : manque de cohérence entre les différentes politiques, carences des stratégies de mise en œuvre, mauvaise sélection des mesures d'intervention et absence des moyens nécessaires pour leur introduction et leur mise en œuvre.

La politique commerciale agricole du Nigéria

L'évolution de la politique agricole du Nigéria se caractérise par les tours et détours effectués pour tenter de trouver un équilibre approprié entre les objectifs tant sociaux qu'économiques associés au secteur. C'est particulièrement vrai au niveau de la politique commerciale agricole qui, au fil du temps, a oscillé entre libéralisation et restriction des échanges commerciaux de produits agricoles.

Des années 60 jusqu'au début des années 80, la tendance était à la restriction des importations de produits agricoles que le Nigéria peut produire commodément, et on comptait dans les principaux instruments utilisés l'adoption de droits élevés à l'importation, de licences d'importation et d'interdictions d'exporter. Les principaux produits agricoles du pays avaient été confiés à des entreprises commerciales d'État (ECE) chargées d'appliquer la politique de prix et d'administrer les fonctions de régulation, et notamment le contrôle qualité. Ces ECE ont été abolies à la fin des années 80, lors de la libéralisation de l'économie et du secteur agricole marquée par l'introduction d'un programme d'ajustement structurel. Cette nouvelle tendance s'est notamment manifestée par des réductions des tarifs douaniers, une réduction du nombre des produits agricoles interdits à l'importation, et l'abolition des dispositifs d'octroi de licences pour l'importation et l'exportation.

Alors qu'à l'OMC, le Nigéria avait plafonné à 150 pourcent ses droits de douanes sur tous les produits agricoles, le pays a enregistré une diminution progressive de la moyenne des droits de douane appliqués : 37 pourcent en 1988, 33 pourcent en 2000 et 15,6 pourcent en 2013. Le taux maximum appliqué est maintenant fixé à 35 pourcent, conformément à l'engagement du pays dans le cadre du TEC adopté en 2015 par la CEDEAO. Le Nigéria n'a pas encore introduit de dispositifs de mise en œuvre des contingents tarifaires agricoles et de mécanismes de sauvegarde de l'agriculture pour remédier aux retombées défavorables de la libéralisation des échanges commerciaux – en dépit de l'autorisation à le faire dans le cadre du TEC de la CEDEAO.

Les échanges commerciaux et les mesures de politique commerciale occupaient une place très importante dans l'Agenda de transformation agricole (ATA), le cadre politique actuel utilisé pour le développement du secteur agricole. On peut attribuer la légère amélioration de la performance du secteur entre 2000 et 2014 à plusieurs facteurs intérieurs et externes. Au plan externe, l'amélioration du secteur est due en grande partie à l'augmentation des prix mondiaux des produits agricoles, en dépit des limitations imputables à la réaction anémique de l'offre. Les pertes après récolte, qui résultent notamment des carences en matière d'infrastructure, sont par exemple estimées à environ 45 pourcent de la production totale. En 2015, la performance du secteur a été contrariée par de nombreux facteurs, dont la diminution des crédits accordés à l'agriculture par les banques.

Les principales mesures d'intervention utilisées sont les tarifs douaniers, les interdictions d'importation et le soutien interne (principalement des subventions aux engrais). Ces mesures n'ont toutefois pas réussi à assurer un développement agricole durable dans le pays. Même si chaque mesure d'intervention est confrontée à des obstacles différents, le plus important demeure le manque d'efficacité en termes d'administration.

La gestion des programmes de subventions aux engrais offre justement une illustration de ce défi. Il était au départ difficile d'éliminer les activités néfastes observées au niveau de la distribution de ces engrais – gonflement des prix officiels, pots-de-vin, retards dans l'acheminement vers les utilisateurs finaux – tout simplement en raison des intérêts politiques en place. Le gouvernement a toutefois réussi à minimiser les pertes du programme (en sortant les engrais subventionnés des mécanismes d'acheminements

officiels). Depuis 2012, coupon électronique et « portefeuille électronique » assurent aux exploitants agricoles un accès direct à cet important intrant. La portée de cette mesure d'intervention a considérablement augmenté, passant de 1,2 million d'exploitants agricoles en 2012 à environ 5,2 millions en 2013.

Le soutien interne versé au secteur agricole n'est pas limité à l'heure actuelle par les engagements du Nigéria à l'OMC. L'article 6.2 et l'annexe 2 de l'AsA listent d'ailleurs les domaines et les formats prévus pour ces soutiens autorisés, et le Nigéria ne les a pas exploités intégralement. Il en découle que les principales difficultés associées au soutien interne en faveur des exploitants agricoles nigériens sont imputables aux contraintes financières et à l'inefficacité de la gestion des fonds mis à leur disposition.

Le Nigéria a également largement utilisé les interdictions à l'importation, malgré les objections formulées par ses partenaires commerciaux. Sans grande efficacité d'ailleurs, puisque de nombreux produits figurant sur la liste d'interdictions circulent librement sur le marché nigérian, principalement grâce à la contrebande, ce qui implique également une perte de revenus pour l'État. Les interdictions à l'importation étaient en outre assorties de dérogations et de concessions qui en aggravaient encore l'inefficacité.

Si les autorités souhaitent promouvoir la substitution aux importations, il pourrait être préférable, pour freiner l'importation de produits agricoles qui peuvent être produits localement, d'adopter des contingents d'importation. Un système de contingents est un garant de l'efficacité des exploitants agricoles et des industriels agro-alimentaires, sans que le consommateur n'ait à supporter tout l'impact des interdictions à l'importation, ce qui permet un ajustement à un rythme indiqué par les entreprises. De la même manière, un mécanisme efficace de sauvegarde dans le secteur agricole est plus efficace que le plafonnement des droits à 150 pourcent.

Le secteur agricole du Nigéria et les négociations de l'OMC

Les obstacles à la concrétisation du potentiel agricole du Nigéria nécessitent des mesures au plan national et international. Les négociations de l'OMC assurent une plate-forme à travers laquelle le pays peut présenter et défendre ses intérêts offensifs et défensifs. Côté offensif, le Nigéria appelle à des réformes du secteur agricole des pays développés. D'un point de vue défensif, le pays souhaite bénéficier de dérogations en vue de développer un secteur agricole durable.

Des décisions importantes prises lors de la 10^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC (CM10) ont permis de progresser sur certains aspects du cycle de Doha. La décision sur la concurrence à l'exportation est clairement la plus importante de ces décisions, puisqu'elle concerne l'un des trois piliers de l'AsA – bien que les deux autres piliers, l'accès au marché et le soutien interne, aient reçu une attention limitée lors de la CM10. C'est un pas en avant important dans l'optique de limiter les distorsions et de promouvoir des conditions de concurrence équitables sur les marchés agricoles.

La décision concernant la concurrence à l'exportation est complète, puisque la plupart des éléments du pilier ont été inclus, et qu'elle incorpore des éléments relatifs au traitement spécial et différentiel. Les subventions à l'exportation doivent être éliminées, tandis que le financement des exportations (crédits à l'export, garantie des crédits à l'export pour les programmes d'assurance), les entreprises commerciales d'État pour l'exportation des produits agricoles, et l'aide alimentaire internationale doivent être encadrés.

Bien que le Nigéria soit très favorable à la décision de mettre fin à toutes les subventions à l'exportation dans les pays développés, il a toutefois émis des réserves au sujet de la mise en œuvre de cette décision. Son scepticisme est imputable à l'expérience observée durant la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, qui a été affaibli par le déplacement latéral de mesures en fonction des différentes catégories en lieu et place d'une réduction du soutien global au secteur. Étant donné que certains membres de l'OMC ont freiné la décision sur les deux autres piliers (et particulièrement le pilier

du soutien interne) et refusé de traiter la question de la limite globale sur le soutien au secteur, on peut craindre qu'ils appliquent la lettre de cette décision plutôt que son esprit. Pour un pays en développement comme le Nigéria, la date retenue pour la fin des subventions aux exportations (2018) pourrait ne pas être respectée. Le soutien du Nigéria à ses produits agricoles est pratiquement inexistant, tout simplement en raison du manque de moyens financiers. Le léger sursis offert à ce secteur, lequel se compose, comme il a été remarqué précédemment, d'un soutien aux intrants (engrais et semences), est supposé atténuer l'impact du délabrement des infrastructures. Par conséquent, en l'absence de fonds suffisants pour mettre en place un système d'infrastructure robuste, efficace et efficient, la situation du pays serait encore pire sans la possibilité d'offrir ce soutien financier pour remédier aux obstacles associés à l'infrastructure logistique et des transports. Il est évident que les coûts élevés de logistique et de transport constituent un élément important des coûts élevés subis par les entreprises au Nigéria.

Une analyse approfondie de l'impact de l'élimination des subventions aux exportations pour les pays importateurs nets de produits alimentaires comme le Nigéria devrait pouvoir prendre en compte les impacts à court terme comme à long terme. À court terme, on prévoit une augmentation des cours internationaux des prix agricoles concernés. Le problème le plus important reste toutefois celui de la réaction des parties prenantes au choc causé par cette élimination. Même si l'étape initiale impliquera l'augmentation des factures d'importation de produits alimentaires pour ces pays, elle pourrait également stimuler la production locale de ces produits. Dans quelle mesure cette augmentation des prix se traduira-t-elle par une augmentation de la production locale ? Cela dépend, de façon cruciale, de la réactivité et de l'efficacité de l'offre. L'objectif prioritaire du Nigéria devrait donc être de lutter efficacement contre les différents obstacles qui limitent la réponse adéquate du secteur face à ces nouvelles incitations du marché.

Conclusion

La politique agricole du Nigéria a été le théâtre d'un changement de paradigme : elle traitait autrefois le secteur comme un service social et le considère maintenant comme une entreprise commerciale à laquelle il faut apporter un soutien approprié pour corriger les échecs du marché et les problèmes sociaux. Cette mutation est louable et devrait être soutenue.

Le Nigéria doit toutefois développer sa capacité à institutionnaliser et administrer des instruments efficaces de politique commerciale : gestion efficace du soutien offert aux secteurs, mesures de sauvegarde spéciales efficaces, régime de contingents tarifaires. Au-delà du fait qu'une telle orientation serait conforme à ses obligations dans le cadre de l'OMC, elle créerait pour les entreprises un environnement transparent et prévisible, condition préliminaire pour attirer les investissements indispensables à la promotion d'un développement agricole durable.



Olawale Ogunkola

Professeur d'économie et
Directeur du Programme de
recherche et de formation
sur la politique commerciale,
Université d'Ibadan (Nigéria).

LE DERNIER MOT

Facilitation des échanges: une exigence internationale ou un impératif de développement national ?

Cheikh Tidiane Dieye

Au-delà de son importance nouvelle au plan multilatéral, la facilitation des échanges est également une véritable priorité de développement national pour les pays africains.

La facilitation des échanges, qui peut se définir dans les grandes lignes comme la simplification et l'harmonisation des procédures du commerce international, n'est pas apparue dans le débat de manière fortuite. Au cours des dernières décennies, les volumes de marchandises franchissant les frontières ont connu une croissance exponentielle en raison des changements survenus dans l'environnement commercial international, du fait de l'intégration des systèmes de production et de livraison au niveau mondial ainsi que des nouvelles formes d'échanges avec l'apparition du commerce électronique.

L'importance et l'intérêt de la facilitation des échanges pour les pays en développement n'ont jamais fait de doute parmi les acteurs du commerce mondial. Mais en dépit de cette réalité, le traitement de cette question a toujours fait l'objet de longues et tumultueuses négociations, avant de déboucher sur un accord multilatéral en décembre 2013 à Bali, en Indonésie, lors de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC.

Ce numéro de Passerelle m'offre l'occasion de revenir sur cet impératif de développement longtemps pris au piège des négociations commerciales.

La facilitation des échanges : une demande qui vient de loin

Même si c'est seulement lors de la conférence ministérielle de Singapour, en 1996, que l'OMC a été chargée d'examiner de manière plus approfondie la question de la facilitation des échanges, celle-ci est déjà incluse dans le dispositif juridique de l'OMC depuis le GATT de 1947 (articles V, VII, VIII et X notamment) ainsi que dans les accords sur l'évaluation en douane, sur les procédures de licences d'importation, sur l'inspection avant expédition, sur les règles d'origine, sur les obstacles techniques au commerce, et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

À l'issue du cycle d'Uruguay, l'effondrement sans précédent des droits de douane et la célérité accrue dans la distribution des marchandises au niveau mondial ont occasionné une grande concentration de biens aux frontières maritimes, terrestres et aériennes des États. Les exigences nouvelles de rapidité dans le commerce transfrontalier ne peuvent cependant s'accommoder des lenteurs, de la lourdeur et de l'ambiguïté des règles consubstantielles aux administrations douanières dans un grand nombre de pays en développement.

Selon l'OMC, "on estime que les pertes subies par les entreprises en raison de l'attente aux frontières, des prescriptions compliquées et souvent inutiles en matière de documentation et du défaut d'automatisation des procédures commerciales imposées par les gouvernements sont bien souvent supérieures au coût des droits de douane"¹. En effet, plusieurs études ont récemment démontré que la facilitation des échanges commerciaux pourrait conduire à la réduction, jusqu'à concurrence de 15 pourcent, du coût des transactions commerciales².

Dans l'environnement économique international actuel, l'accent est de plus en plus mis sur des formalités simples, prévisibles et rentables pour la circulation transfrontalière des marchandises, étant donné que cela est essentiel à la stimulation de la croissance économique qui passe par la participation nationale au commerce international. Les administrations douanières jouent dans ce contexte un rôle de premier plan. Des études ont montré qu'un dédouanement rapide et efficace des marchandises accroît la participation des entreprises nationales au marché mondial et peut avoir une incidence considérable sur la compétitivité économique des nations en encourageant les investissements et le développement de l'industrie. Il permet également à un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises de participer aux échanges internationaux, tout en réduisant considérablement le potentiel corruptogène que multiplie le manque de transparence souvent inhérent à l'administration bureaucratique.

La faiblesse des administrations douanières : un défi à la mise en œuvre de l'AFE

Dans de nombreux pays en développement, surtout les pays les moins avancés (PMA), l'engagement à mettre en œuvre l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE) pourrait buter sur des contraintes administratives, techniques et infrastructurelles majeures. En effet, dans de nombreux pays, les administrations douanières, chevilles ouvrières de la mise en œuvre de l'accord, sont dans une situation matérielle, humaine et institutionnelle peu reluisante, qui ne leur laisse que peu de possibilités pour s'acquitter avec efficacité de leur mission de facilitation des échanges.

De plus, cause ou conséquence de leur manque de moyens et de personnel qualifié, les administrations douanières sont, dans bien des cas, très fortement touchées par la corruption et d'autres pratiques similaires, lesquelles naissent de la complexité des procédures, de l'inadaptation de certaines règles, et des pouvoirs exorbitants conférés aux agents de contrôle par la loi douanière, entre autres. Dans de tels contextes, les réformes en vue de la facilitation des échanges ne doivent pas être considérées seulement comme une exigence imposée par la signature de l'accord, mais bien comme un impératif national. Elles doivent être insérées dans les stratégies nationales macroéconomiques et sectorielles pour mieux faire du commerce un levier de développement.

L'enjeu actuel pour les pays en développement, c'est de voir dans la facilitation des échanges un facteur important pour la modernisation et la rationalisation de leurs économies, et ce, à plusieurs niveaux. Pour les pouvoirs publics, la facilitation des échanges permet un accroissement des recettes douanières grâce à la perception correcte des droits et taxes exigibles et une plus grande efficacité dans les contrôles de sécurité liés à la protection de l'État et des populations. Les opérateurs économiques également tirent de nombreux avantages de la simplification des procédures, qui leur fait gagner du temps tout en réduisant, en conséquence, les coûts de transactions licites et les possibilités de transactions illicites.

Même les organisations de la société civile oeuvrant dans le domaine de la gouvernance, de la lutte contre la corruption ou des droits économiques et sociaux reconnaissent dans les éléments qui concourent à la facilitation des échanges commerciaux de puissants leviers pour l'approfondissement de la justice économique, à condition bien entendu que celle-ci n'ait pour finalité que la sauvegarde de l'intérêt national.

En somme, il paraît évident, compte-tenu de ce qui précède, qu'aucun pays, d'un point de vue technique, ne s'oppose à la nécessité de faciliter l'entrée et la sortie des marchandises de son territoire. Au contraire, au vu de ce qu'ils font ailleurs, par contrainte ou volontairement, il semble qu'ils y ont intérêt.

Pourquoi l'OMC a-t-elle posé problème pendant si longtemps ?

La question de la facilitation des échanges a renvoyé pendant longtemps à une situation paradoxale à l'OMC. Alors qu'elle suscitait passions et crispations à chaque fois qu'on l'abordait dans l'espace multilatéral, en même temps que les autres thèmes de Singapour (investissement, marchés publics, et concurrence), elle était pourtant acceptée au niveau

national, régional ou dans d'autres instances internationales avec beaucoup plus de facilité.

La facilitation des échanges semble donc être le moins controversé des nouveaux thèmes. Avant Cancun en 2003, l'argument général brandi par les pays en développement pour s'opposer aux thèmes de Singapour se focalisait sur une interprétation serrée du paragraphe 27 de la déclaration de Doha. Ce dernier exige d'obtenir un consensus explicite entre les membres de l'organisation comme condition préalable à l'ouverture des négociations sur un sujet donné. Mis à part cet argument défensif, les stratégies mises en avant par les pays en développement, gouvernements et société civile confondus, ont plutôt été bâties autour de la question de l'investissement, perçue comme l'un des plus puissants instruments de l'impérialisme néolibéral dans sa volonté de déposséder les gouvernements nationaux de leurs secteurs économiques rentables au profit des multinationales étrangères.

Avant l'accord-cadre du 1er août 2004, la facilitation des échanges avait été quasiment tractée par les autres éléments et très peu d'attention lui avait été spécifiquement consacrée dans les différents textes de l'OMC, officiels ou non. À cause de sa "parenté" avec les autres thèmes de Singapour, ce sujet sur lequel les gouvernements des pays en développement acceptent de douloureuses réformes dans d'autres instances, avait suscité beaucoup de réserves de la part de ces derniers.

Les débats à l'OMC sur la facilitation des échanges, qui ont lieu au sein du Conseil du commerce des marchandises, ont été dans une très large mesure dominés par les pays développés. Si on mesure le niveau d'engagement au débat par le nombre de propositions écrites soumises, on peut affirmer que les pays en développement sont restés dans une posture très passive, se contentant, pour certains, de rappeler qu'ils préféreraient que les mesures de facilitation des échanges soient prises de façon autonome. Point de vue légitime et stratégie défendable dans la mesure où ils n'étaient pas, contrairement à certains pays développés, au premier rang desquels l'Union Européenne et d'autres pays de l'OCDE, demandeurs d'un accord multilatéral à l'OMC sur cette question de la facilitation des échanges.

La facilitation des échanges est un enjeu de développement que chaque pays doit maîtriser et organiser selon ses propres impératifs, sa stratégie et ses objectifs, afin de faire du commerce le moteur de son industrialisation et sa transformation structurelle.

Pour une facilitation des échanges au rythme des pays

L'accord de Bali sur la facilitation des échanges a sonné comme une révolution dans les négociations commerciales multilatérales. De l'avis de nombreux spécialistes, l'accord n'a pas été positif seulement grâce au contenu des dispositions qu'il contient. Il a également été d'une importance cruciale pour le système commercial multilatéral, qu'il a permis de sortir d'un enlisement durable qu'un échec à Bali aurait, peut-être, rendu irréversible.

À ce jour, l'accord est en cours de ratification dans les pays membres signataires. Il entrera en vigueur lorsqu'il sera ratifié par deux tiers des membres de l'OMC, soit 108 pays. Pour l'heure, seuls 86 pays ont répondu à l'appel, mais chose notable, de nombreux pays en développement et même des PMA ont ratifié l'accord.

À n'en pas douter, l'AFE offre de nombreux avantages aux pays en développement, notamment en Afrique, mais il présente aussi d'importants défis auxquels il faudra s'attaquer adroitement afin de maximiser le potentiel positif de l'accord et de minimiser

ses risques. Il peut à la fois accroître l'accès au marché des pays africains et renforcer leurs exportations. Une utilisation efficace des opportunités générées par la fragmentation de la production globale en diverses tâches peut en effet permettre de progresser dans les chaînes de valeur ; à l'heure actuelle, les pays africains sont souvent impliqués dans des activités économiques les positionnant au tout début de ces chaînes d'approvisionnement, se contentant de fournir tout juste la matière première aux entreprises des pays développés. De plus, s'il est bien articulé avec les politiques sectorielles mises en place par les communautés économiques régionales dans le cadre des différents processus d'intégration régionale, l'AFE pourrait servir à redynamiser les échanges intra-régionaux et stimuler le commerce intra-africain dont le volume est parmi les plus faibles au monde.

Il est néanmoins regrettable qu'en dépit des innovations de l'AFE en matière de traitement spécial et différencié, notamment celle relative au fait que l'obligation pour les pays en développement de mettre en œuvre l'accord est assujettie à la capacité de chaque pays à le faire, la faiblesse des engagements sur l'assistance technique et le manque d'engagement sur l'assistance financière pourraient réduire les effets attendus de l'accord.

La faiblesse des capacités actuelles des PMA est telle que la mise en œuvre de l'AFE pourrait les soumettre à des efforts largement hors de portée. S'il est relativement facile pour les pays développés de soumettre leurs notifications dans la catégorie A, concernant les réformes qu'ils peuvent faire dès l'entrée en vigueur de l'accord, ces dernières ne leur demandant pas de grands ajustements, il est par contre plus difficile pour certains pays en développement et les PMA de s'engager. D'ailleurs, les difficultés rencontrées concernent également les catégories B et C, car même l'identification et l'analyse des besoins peut s'avérer un défi pour certains de ces pays.

C'est pourquoi il serait fort souhaitable que chaque pays y aille selon son rythme, en posant les uns après les autres les actes qu'il sait mettre en œuvre et qui sont directement et immédiatement bénéfiques à son commerce et à son développement. C'est seulement de cette manière, avec l'appui des pays développés et des institutions internationales compétentes, qu'ils pourront profiter de tous les bénéfices que porte la facilitation des échanges.

La facilitation des échanges ne doit pas être vue seulement comme une exigence internationale à mettre en œuvre pour être dans l'ère du temps. C'est un enjeu de développement que chaque pays doit maîtriser et organiser selon ses propres impératifs, sa stratégie et ses objectifs, afin de faire du commerce le moteur de son industrialisation et sa transformation structurelle.

❶ Organisation mondiale du commerce (OMC), «Travaux à l'OMC relatifs à la facilitation des échanges ». <http://bit.ly/2a8bDPO>

❷ A. J. Nanga, « Le rôle de la douane en matière de sécurité et de facilitation du commerce ».



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur du Centre Africain pour
le Commerce, l'Intégration et le
Développement (Enda CACID),
Dakar, Sénégal.

Salle de presse

Visitez <http://fr.ictsd.org> et suivez les actualités sur le commerce et le développement durable en Afrique.

La signature de l'APE entre l'UE et la CAE a été reportée

À la surprise de la communauté internationale, la signature de l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), qui doit être ratifié d'ici octobre prochain, a été reportée. Elle devait avoir lieu le 18 juillet 2016 à Nairobi, au Kenya.

« La signature du 18 juillet en marge de la CNUCED 14 a été annulée d'un commun accord entre les parties. Cela laissera à mon avis plus de temps pour les consultations », a déclaré Emmanuel Hategeka, secrétaire permanent du ministère rwandais du commerce et de l'industrie, après la décision de reporter la signature.

Cette hésitation autour de l'APE s'est manifestée une semaine avant l'échéance du 18 juillet, avec la décision officielle de la Tanzanie de ne pas signer l'accord. Aziz Mlima, secrétaire permanent aux affaires étrangères de la Tanzanie, a cité la « tourmente » qui a suivi le vote sur le Brexit ainsi que la nécessité de protéger les intérêts nationaux et les industries naissantes du pays pour expliquer cette décision.

Une initiative sud-africaine pour encourager le commerce intra-africain

Rob Davies, Ministre sud-africain du commerce et de l'industrie, a récemment annoncé le lancement de Trade Africa, une initiative qui doit remplacer l'Africa Export Council (conseil sur les exportations en Afrique). Cette initiative prend la forme d'une unité au sein du Département du commerce et de l'industrie (DCI), qui a pour objectif d'encourager et de faciliter les relations commerciales entre l'Afrique du Sud et le reste du continent. Elle a été présentée le 15 juillet 2016.

D'après Davies, « l'initiative répond à la nécessité d'avoir une unité dédiée ayant la responsabilité du développement des exportations sud-africaines de biens manufacturés et de services tout en établissant des relations d'approvisionnement en provenance de tout le continent pour encourager le commerce intra-africain ».

Les spécialistes mesurent les conséquences du Brexit pour l'Afrique

Si les répercussions exactes du Brexit restent à déterminer, le vote britannique a suscité la réaction d'un certain nombre d'analystes sur ses conséquences possibles pour les économies africaines.

Certains experts estiment que le Brexit pourrait avoir des conséquences négatives pour l'Afrique, qu'il s'agisse des préférences pouvant être accordées par le Royaume-Uni, des répercussions du ralentissement économique et de la chute de la livre sterling sur le commerce et l'investissement ou de l'évolution possible des politiques européenne en matière de développement en l'absence de l'influence londonienne.

D'autres considèrent toutefois que le vote pourrait ouvrir un nouveau chapitre dans les relations économiques entre le Royaume-Uni et l'Afrique, marqué par de nouvelles opportunités pour les exportations africaines et les flux entrants d'investissements directs à l'étranger, et une approche plus ciblée et indépendante en matière d'aide au développement.

Les PMA définissent une « vision collective » pour l'après-Nairobi

Le groupe des pays les moins avancés (PMA) a récemment présenté à l'OMC un document commun reflétant sa position sur la manière de poursuivre les travaux de l'organisation suite à la Dixième conférence ministérielle (MC10), qui s'est déroulée en décembre dernier à Nairobi. Cette communication a été diffusée par le Bénin au nom du groupe des PMA.

Le document préconise la mise en œuvre de toutes les décisions ministérielles de l'OMC liées aux PMA dans le domaine de l'agriculture, en particulier concernant le coton, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, les règles d'origine préférentielles, et la dérogation dans le domaine des services. Elle appelle également les membres de l'organisation à l'action dans les domaines restants des négociations du cycle de Doha.

Publications et ressources



Rapport sur le développement économique en Afrique – CNUCED – Juin 2016

L'édition 2016 du Rapport sur le développement économique en Afrique examine certaines des questions clés relatives à la dette intérieure et extérieure des pays africains. Il cherche ainsi à fournir certaines recommandations concernant l'équilibre difficile à trouver, mais néanmoins nécessaire, entre le financement du développement et la viabilité de la dette. Ces recommandations s'adressent aussi bien aux gouvernements africains qu'aux partenaires étrangers et à la communauté internationale. <http://bit.ly/2aeKXzI>



Rapport mondial sur l'investissement (en anglais) – CNUCED – Juin 2016

Ce rapport, publié chaque année par la CNUCED, dresse un état des lieux des investissements directs à l'étranger au niveau global, ainsi que par région. Il se penche sur les grands défis concernant la promotion et la protection de l'investissement. Le rapport 2016 souligne qu'en dépit d'une nette reprise au niveau global en 2015, les flux d'investissements en direction de l'Afrique se sont pourtant contractés de plus de 7 pourcent durant la même période, n'atteignant que 54 milliards de dollars. Ils devraient néanmoins à nouveau connaître une croissance en 2016. <http://bit.ly/28VPZPO>.



Options pour l'examen et le suivi des aspects liés au commerce du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (en anglais) – ICTSD – Juin 2016

Le commerce et les politiques commerciales revêtent une importance cruciale dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Cette étude examine de quelle manière les engagements liés au commerce du Programme 2030 pourraient être évalués au cours des 15 prochaines années. Elle identifie 6 catégories d'éléments relatifs au commerce, et pour chaque catégorie, elle identifie des options d'indicateurs. <http://bit.ly/1Yp4EpZ>



Évaluer Nairobi : que représente le résultat pour le commerce des biens agricoles et alimentaires ? (en anglais) – ICTSD – Juin 2016

Cette compilation d'analyses vise à offrir aux décideurs politiques, négociateurs, et autres parties prenantes une évaluation impartiale et fondée sur les faits des implications potentielles des décisions de la conférence ministérielle de Nairobi touchant à l'agriculture, en particulier en matière de commerce, de sécurité alimentaire et de développement rural. Elle cherche ainsi à permettre à ces acteurs d'appréhender la portée de ces décisions dans l'environnement systémique de long terme. <http://bit.ly/1On20Py>



Les importations chinoises en provenance d'Afrique : l'impact de la récente baisse du prix des matières premières (en anglais) – TRALAC – Mai 2016

L'objectif de cette étude est d'examiner les importations chinoises en provenance d'Afrique au cours de l'année 2015, et d'évaluer dans quelle mesure la baisse des prix mondiaux des matières premières a contribué à leur déclin, en particulier en comparaison des valeurs pour l'année 2014. Les résultats montrent que les importations chinoises en provenance d'Afrique se sont contractées de 39 pourcent en 2015, alors que les importations chinoises totales n'ont diminué que de 14 pourcent. <http://bit.ly/28VPZPO>.



Entraîner les PME sur l'autoroute du e-Commerce (en anglais) – ITC – Mai 2016

Ce rapport entend servir de point de départ pour un dialogue entre le secteur public et le secteur privé visant à s'attaquer aux obstacles en matière de e-Commerce, en particulier pour les petites entreprises dans les pays en développement. Ces dernières font face à des défis relatifs aux politiques concernant 4 processus typiques dans le cadre du e-Commerce : l'établissement d'affaires en ligne, les paiements électroniques internationaux, les livraisons internationales, et le service après-vente. <http://bit.ly/1WWLrNk>.



Vers une industrialisation verte en Afrique : Rapport économique sur l'Afrique 2016 – Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) – Avril 2016

Ce rapport souligne que pour promouvoir l'industrialisation et la transformation structurelle de l'économie africaine, emprunter une voie verte vers le développement durable constitue une véritable opportunité. Même si l'Afrique arrive tardivement à l'industrialisation, elle dispose d'une occasion intéressante pour adopter de nouveaux modèles économiques. Ce changement exige des gouvernements qu'ils saisissent les tenants et aboutissants de l'industrialisation écologique et les intègrent à leur plans d'action. <http://bit.ly/1QpMJXR>.



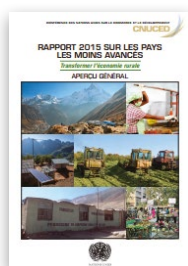
L'état de l'intégration régionale en Afrique VII – Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) – Avril 2016

L'Etat de l'intégration régionale en Afrique (ARIA) VII examine comment les trois éléments que sont l'intégration régionale, l'innovation et la compétitivité sont reliés entre eux. Il explore les possibilités de les exploiter dans le cadre du modèle normatif de développement de l'intégration régionale destiné à favoriser le changement structurel. Le rapport a pour objet de faire la lumière sur l'innovation et la compétitivité dans le contexte plus général de la politique et de la stratégie de développement en Afrique. <http://bit.ly/210D02b>.



Politique industrielle transformatrice pour l'Afrique – Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) – Avril 2016

À l'heure où les pays africains tentent de promouvoir le développement des secteurs à plus forte productivité, en particulier le secteur manufacturier et certains services à haute valeur ajoutée, ce rapport spécialisé est destiné à contribuer au processus de réflexion pour la conception et la mise en œuvre de politiques industrielles transformatrices. Il vise à servir comme référence pour l'intégration des politiques industrielles dans les plans nationaux de développement. <http://bit.ly/23LF7fa>.



Rapport 2015 sur les pays les moins avancés (aperçu général) – CNUCED – Novembre 2015

Le Rapport 2015 sur les pays les moins avancés, intitulé « Transformer l'économie rurale », présente une feuille de route ambitieuse pour accélérer la transformation des zones rurales et lutter contre la pauvreté rurale. Les économistes de la CNUCED invitent les donateurs à honorer enfin l'engagement, qu'ils ont pris depuis longtemps, de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide au développement. <http://bit.ly/21thALs>.



Panorama de l'aide pour le commerce 2015 – OMC et OCDE – Juillet 2015

Cette publication conjointe de l'OCDE et de l'OMC se penche sur la manière dont la réduction des coûts des échanges, à travers l'aide pour le commerce, contribuera à réaliser une croissance économique inclusive et durable. Elle mentionne de nombreux exemples de situations dans lesquelles des obstacles sont actuellement surmontés et montre les avantages qui en résultent pour le développement, tout en appelant à redoubler d'efforts pour réduire les coûts du commerce. <http://bit.ly/1OQKMrE>.

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 - The Swedish International Development Cooperation Agency

DGIS - Netherlands Directorate-General of Development Cooperation

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Ministry for Foreign Affairs, Finland

Ministry of Foreign Affairs, Norway

L'Organisation Internationale de la Francophonie

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



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/).

Prix : €10.00
ISSN 1996-919

