

Accord sur la facilitation des échanges : quelle mise en œuvre dans l'UEMOA et quel rôle pour la Commission ?

Anne-Marie GEURJON

Bertrand LAPORTE

Audrey-Anne DE UBEDA

- Anne-Marie GEURJON, Responsable de programmes – Ferdi.
- Bertrand LAPORTE, Maître de conférences – Université Clermont Auvergne, CNRS IRD CERDI.
- Audrey-Anne DE UBEDA, Assistante de recherche – Ferdi.

La facilitation des échanges est un impératif de développement, tout particulièrement pour les pays africains, dont le commerce reste entravé par une multitude de facteurs bloquants et d'obstacles administratifs, logistiques, infrastructurels et humains. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE) signé en 2013, contient des dispositions visant à accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit. Il prévoit aussi des mesures permettant d'assurer une coopération effective entre les douanes et les autres autorités compétentes sur les questions de facilitation des échanges et de respect des procédures douanières.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE. ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM). ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI. CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR » PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 »

.../... La plupart des pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) se sont lancés dans la mise en œuvre de cet Accord mais, dans le contexte spécifique de l'Union, ce processus nécessite également d'être pensé au niveau régional. Les huit États membres de l'UEMOA forment en effet une union douanière, bien qu'ils interviennent individuellement auprès de l'OMC¹. Compte tenu de la multiplicité des acteurs impliqués au sein de l'Union, une approche régionale de la mise en œuvre des réformes en matière de facilitation des échanges semble souhaitable. Une mise en application harmonisée et coordonnée de l'Accord favoriserait l'efficacité des efforts des États membres, et contribuerait au renforcement de l'intégration régionale.

Cette note dresse un état des lieux de la mise en œuvre de l'Accord de facilitation des échanges dans l'UEMOA, avant d'identifier des pistes pour en améliorer le suivi. Elle souligne également l'importance du rôle de la Commission de l'UEMOA dans ce processus.

► 1. L'AFE et ses objectifs

Dès la fin des années 1990, un volet sur la facilitation des échanges, c'est à dire la simplification, la modernisation et l'harmonisation des processus d'exportation et d'importation, a été incorporé dans de nombreux accords commerciaux régionaux. Cette prise de conscience des États et institutions internationales de la nécessité de réduire les lenteurs et les formalités administratives qui entravent le commerce a conduit à l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE), conclu par les membres de l'OMC lors de la Conférence ministérielle de Bali en 2013. Cet accord multilatéral, le premier depuis l'établissement de l'OMC en 1995, est entré en vigueur le 22 février 2017 et s'applique à tous les membres de l'OMC.

L'entrée en vigueur de l'AFE marque le début d'une nouvelle phase des formes destinées à faciliter les échanges au niveau mondial et crée une nouvelle dynamique pour le système commercial multilatéral dans son ensemble. L'Accord renforce trois articles du GATT : l'article V sur la liberté de transit ; l'article VIII sur les redevances et formalités ; et l'article X sur la transparence. Il contient notamment des dispositions visant à accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises (taxes, formalités, transport)². L'AFE prévoit également des mesures permettant d'assurer une coopération effective entre les douanes et les autres autorités compétentes sur les questions de facilitation des échanges et de respect des procédures douanières.

1. Contrairement à l'Union européenne, l'UEMOA ne représente pas une voix unique au sein de l'OMC. Chaque pays fait valoir sa propre voix au sein de l'organisation, même si pour la première fois en 2017 les politiques commerciales des pays membres de l'UEMOA ont été examinées de manière conjointe par l'OMC

2. Source : AFE/OMC, section 1.

Alors que les pays développés se sont engagés à mettre en œuvre l'AFE dans les plus brefs délais, les pays en développement ont la possibilité de n'appliquer immédiatement que les dispositions qu'ils auront désignées comme étant des engagements de « catégorie A ». L'Accord est en effet unique en son genre en ce qu'il permet aux pays en développement et aux PMA de fixer eux-mêmes leur calendrier de mise en œuvre de l'AFE, et prévoit une assistance technique pour certains PMA.

Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Dispositions que le membre mettra en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de l'AFE. (ou, pour les PMA, dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur)	Dispositions que le membre mettra en œuvre après une période de transition suivant l'entrée en vigueur de l'AFE.	Dispositions que le membre (pays en développement ou PMA) mettra en œuvre à une date postérieure à une période de transition suivant l'entrée en vigueur de l'AFE et exigeant la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités.

Selon une étude réalisée en 2015 par l'OMC³, la mise en œuvre complète de l'accord devrait entraîner une réduction des coûts du commerce de plus de 14% en moyenne. Les pays en développement seraient ceux qui auraient le plus à gagner de l'application rapide et complète de l'AFE. Cette mise en œuvre leur permettrait de réduire de plus d'un jour et demi les délais d'importation des marchandises, de près de deux jours les délais d'exportation, d'augmenter de 0,9% la croissance économique annuelle ou encore d'augmenter d'au moins 20% leur nombre de nouveaux produits exportés.

3

► 2. Mise en œuvre de l'AFE dans l'UEMOA

La facilitation des échanges commerciaux et l'accroissement de la compétitivité des entreprises sont deux axes de développement majeurs pour les pays de l'UEMOA. Lourdeurs et lenteurs administratives lors du passage en douane ou des inspections par d'autres agences officielles, infrastructures portuaires et douanières inadaptées ralentissant le trafic des marchandises ou encore paiements informels et illicites sont autant de contraintes auxquelles font face les États membres⁴ et qu'entend

3. Rapport sur le commerce mondial 2015, OMC.

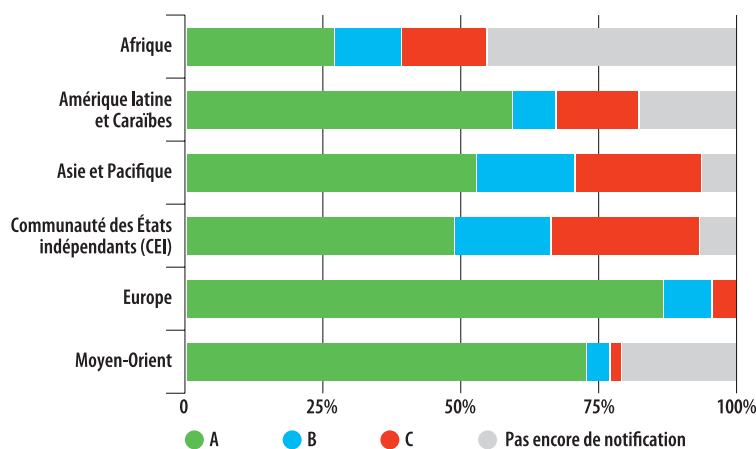
4. Rapport régional 2016 de la surveillance commerciale, Commission de l'UEMOA, 2016.

améliorer l’AFE. Pour les pays de l’UEMOA, tirer le maximum de l’AFE dans le but de promouvoir le marché commun, requiert une bonne séquence de mise en œuvre des mesures, accompagnée d’une demande de fonds appropriée pour l’appui technique. La Commission de l’UEMOA se doit ainsi de jouer un rôle fédérateur, afin que les administrations nationales des huit États membres formant l’union douanière de l’UEMOA adoptent une stratégie coordonnée.

Notifications des États membres de l’UEMOA à l’OMC pour l’application de l’AFE

L’avancement du processus de notifications dans l’UEMOA est proche des chiffres moyens pour l’Afrique subsaharienne (45,2% de mesures non notifiées). Fin 2018, le taux de notification des mesures de catégorie A était légèrement plus élevé en UEMOA (28,6%) qu’en Afrique subsaharienne (27%) alors que les taux de notification des mesures de catégories B et C étaient respectivement de 12,4% et 15,5%. À l’échelle mondiale, l’ensemble des autres zones géographiques enregistraient des taux de notifications nettement supérieurs.

Figure 1. Part des catégories A, B et C par région, en % de l’ensemble des éléments notifiables



Source: <https://www.tfadatabase.org/>⁵

5. En date du 1^{er} décembre 2018.

Sept États membres de l'UEMOA sur huit ont ratifié l'AFE entre mi 2015 et septembre 2018. Seule la Guinée Bissau n'a pas encore effectué cette démarche⁶. Par ailleurs, la quasi-totalité des États membres de l'UEMOA (à l'exception de la Guinée Bissau) ont mis en place leur Comité national de la facilitation des échanges (CNFE), chargé de coordonner et piloter la mise en œuvre de l'AFE, comme le prévoit l'article 23.2 de l'Accord⁷.

Tableau 1. Ratifications de l'AFE et notifications des États membres de l'UEMOA

Pays	Date de ratification	État des notifications (décembre 2018)				
		Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	% notifié	% non notifié
Bénin	28 mars 2018	0	0	0	0	100
Burkina Faso	21 septembre 2018	12.2	0	0	12.2	87.7
Côte d'Ivoire	8 décembre 2015	31.1	0	0	31.1	68.9
Guinée-Bissau	Non ratifié	0	0	0	0	100
Mali	20 janvier 2016	65.5	17.2	17.2	100	0
Niger	6 août 2015	31.9	10.9	57.1	100	0
Sénégal	24 août 2016	45	0	0	45	55
Togo	1 ^{er} octobre 2015	42.9	32.8	24.4	100	0
Moyenne UEMOA		28,6	7,6	12,3	48,5	51,5

Source : Auteurs, à partir des données de l'OMC (<https://www.tfadatabase.org/>)⁸

Toutefois, de fortes disparités existent entre les pays de l'UEMOA quant à la nature et au nombre de notifications. Deux groupes se distinguent : le Mali, le Niger, le Togo et le Sénégal ont effectué auprès de l'OMC un grand nombre de notifications portant sur les mêmes articles de l'Accord alors que la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Bénin et la Guinée Bissau ont effectué peu ou pas de notifications (aucune pour ces deux derniers pays). Le Mali enregistre le plus grand nombre de notifications de catégorie A (à mettre en œuvre dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'AFE) tandis que le Niger a effectué le plus grand nombre de notifications de catégorie C (requérant une assistance technique). Par ailleurs, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal n'ont transmis que des notifications de catégorie A. Enfin, seul le Togo a formulé des demandes précises de renforcement des capacités/assistance technique⁹ ainsi que des délais indicatifs pour la mise en œuvre des mesures de catégories B et C.

6. En date du 1^{er} décembre 2018.

7. AFE, article 23.2 : « Chaque Membre établira et/ou maintiendra un comité national de la facilitation des échanges, ou désignera un mécanisme existant, pour faciliter à la fois la coordination et la mise en œuvre des dispositions du présent accord au plan interne. »

8. En date du 1^{er} décembre 2018.

9. Pour les articles 1.2, 7.2, 7.4, 7.6-7, 8, 10.5, 11 de l'AFE. Ces informations sont consultables en annexe.

Ces observations amènent à s'interroger sur la cohérence et le caractère coordonné à l'échelle de l'Union de la mise en œuvre de l'Accord par les États membres. La catégorisation des notifications par pays mériterait, par exemple, d'être analysée et discutée entre les États membres de l'Union.

Initiatives au niveau régional en matière de suivi de la facilitation des échanges

Bien consciente des gains potentiels d'une bonne mise en œuvre de l'AFE, la Commission de l'UEMOA a mis en place un Programme régional de facilitation des échanges (PRFE) adopté par les États membres en 2014. Le PRFE (2016-2020), coordonné par la Commission, intervient en complément de l'AFE de l'OMC. Ce programme est destiné à aider les États membres à satisfaire aux obligations de l'accord¹⁰ et à accélérer les réformes des procédures aux frontières au sein de la sous-région. Même si la mise en œuvre de ce programme est confiée dans les États membres au ministère du commerce, le rôle de coordination de la Commission est central dans la promotion d'une politique commune et de pratiques harmonisées à l'échelle de l'UEMOA.

Par ailleurs, un Comité régional de facilitation des échanges (CRFE) a été mis en place et opérationnalisé en 2017-2018 dans le cadre du PACCIR-UEMOA¹¹. Comme précisé lors de l'atelier régional organisé en mars 2017 par la Commission, l'ITC et l'UE, le CRFE a pour vocation de : 1) faciliter, coordonner et suivre la mise œuvre de l'AFE dans l'espace UEMOA ; 2) servir de courroie de transmission entre les Comités nationaux de facilitation des échanges de chacun des États membres ; et 3) suivre la mise en œuvre du programme régional de facilitation des échanges de l'UEMOA.

Ces initiatives communautaires témoignent de la prise de conscience du besoin de soutenir les États membres dans la mise en œuvre de l'AFE à l'échelle de l'union. Le premier examen conjoint des politiques commerciales des pays membres de l'UEMOA par l'OMC fin 2017 illustre également cette volonté de coordonner davantage les relations officielles des États de l'UEMOA avec l'OMC. La Commission est ainsi un acteur incontournable dans ce processus, tant en matière de suivi de la mise en œuvre de l'AFE que de coordination entre les États membres et l'OMC.

10. Rapport régional 2016 de la surveillance commerciale, Commission de l'UEMOA, 2016.

11. Projet d'Appui à la compétitivité du commerce et à l'intégration régional de l'UEMOA.

▶ 3. Indicateurs de suivi de la facilitation des échanges et de la mise en œuvre de l'AFE

Les retombées économiques positives de l'Accord dépendront de la qualité de sa mise en œuvre (E. Grainger et D. Shaw, 2018¹²). Une méthode permettant de mesurer le degré et la qualité de la facilitation des échanges et d'agir en conséquence est donc indispensable. Plus d'une dizaine d'indices basés sur des indicateurs de performance clés, combinant mesures qualitatives et quantitatives, ont été créés par diverses institutions. Cette profusion d'indicateurs témoigne tant de l'importance que de la complexité du sujet.

Les principaux indices sont les suivants : i) les indicateurs « *Doing Business* » de la Banque mondiale liés au commerce transfrontalier, ii) l'indice de performance logistique de la Banque mondiale, iii) l'*Enabling Trade Index* du Forum économique mondial et iv) les indicateurs de facilitation des échanges de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les seuls définis sur la base des dispositions de l'AFE et discutés ci-après.

Les Indicateurs de facilitation des échanges (IFE) de l'OCDE sont élaborés sur la base de l'AFE de l'OMC, ce qui permet de les relier (97 variables regroupées en 16 indicateurs) aux dispositions pertinentes de l'accord. Les IFE constituent ainsi le meilleur outil d'analyse existant des effets commerciaux et économiques de la mise en œuvre de l'Accord.

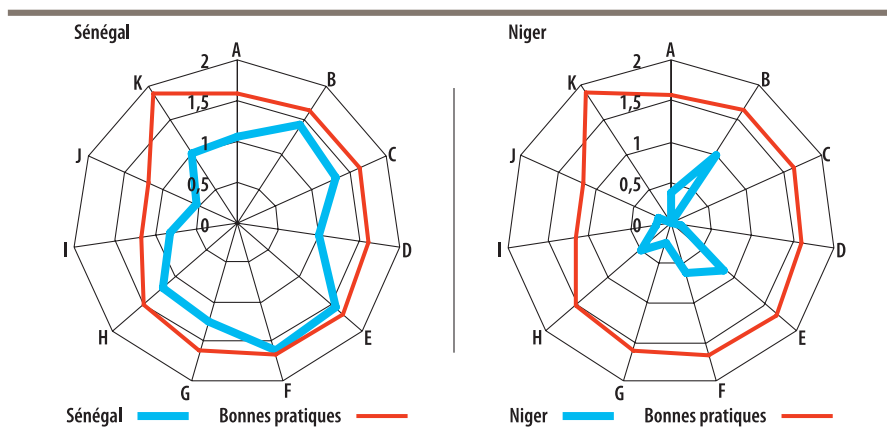
Cependant, étant donné le niveau de détail des variables et indicateurs, les données manquantes ne facilitent pas la comparaison des résultats entre pays et le processus de collecte des données utilisées par l'OCDE pour calculer ces indicateurs n'est pas rendu public. Il est difficile de savoir pour quelles raisons certains indicateurs ne sont pas calculés pour des pays de l'UEMOA, car en toute logique, un indicateur calculé par l'OCDE pour au moins un pays de l'UEMOA, voire pour la majorité des pays de l'UEMOA, devrait pouvoir l'être pour l'ensemble des États membres.

La Commission de l'UEMOA pourrait davantage exploiter ces indicateurs et les intégrer dans son dispositif de suivi. À titre d'illustration¹³ sont présentés ci-dessous les résultats du Sénégal, qui enregistre les meilleurs scores de l'Union (1,17) et du Niger (0,37), qui se place en 7^e position (score global).

12. E. Grainger, D. Shaw, 2018, « Une méthode pour mesurer la facilitation des échanges », OMD actu, n°85, février 2018, Organisation mondiale des douanes.

13. A. Disponibilité des renseignements, B. Implication des négociants, C. Décisions anticipées, D. Procédures d'appel, E. Redevances et impositions, F. Formalités – documents, G. Formalités – automatisation, H. Formalités – procédures, I. Coopération – interne, J. Coopération – externe, K. Gouvernance et impartialité.

Figures 2 et 3. Scores du Sénégal et du Niger – Trade Facilitation Indicateurs, OCDE



Source : Auteurs, à partir des données de l'OCDE

8

Au-delà des indicateurs proposés par l'OCDE, le suivi de la mise en œuvre de l'accord de facilitation des échanges au sein de l'UEMOA devrait se baser tant que possible sur les dispositifs de suivi déjà existants au sein de la Commission.

À ce titre, le dispositif de surveillance commerciale (DSC), établi en 2013 et donnant lieu au rapport annuel de surveillance commerciale (RSC), coordonné par le DMRC, devrait être mobilisé. Lors du travail sur l'Indice d'engagement des États membres dans le processus d'intégration régionale élaboré par la Ferdi¹⁴ dans le cadre de son partenariat de recherche avec la Commission de l'UEMOA, la Ferdi a été amenée à se pencher sur les indicateurs prévus dans le DSC et calculés, ou non, dans les RSC. En matière de facilitation des échanges et d'union douanière, force est de constater que de très nombreux indicateurs prévus par le DSC ne sont pas calculés dans les rapports et restent non exploités par les départements de la Commission.

► 4. Coordonner l'application de l'AFE au sein de l'UEMOA

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, de l'enjeu du suivi de la mise en œuvre de l'Accord de facilitation des échanges au sein de l'UEMOA, des initiatives et structures mises en place par la Commission, et des indicateurs/dispositifs de suivi existants, un dispositif de suivi renforcé de la mise en œuvre de l'AFE au niveau régional pourrait être élaboré.

14. J. Cariolle, A.-M. Geourjon, A.-A. de Ubeda, 2017, Mesurer l'engagement des États membres dans l'UEMOA, Ferdi.

Le suivi de la mise en œuvre de l'AFE devrait être assuré par la Commission de l'UEMOA grâce aux éléments réunis par le Comité Régional de Facilitation des Echanges, sur le modèle du dispositif de surveillance commerciale. Les informations nécessaires au suivi remonteraient par les CNFE et seraient centralisées par le CRFE avant d'être transmises à la Commission.

Ce dispositif de suivi pourrait notamment s'appuyer sur les IFE de l'OCDE (disponibles pour tous les pays de l'UEMOA hors Guinée Bissau). Les indicateurs de facilitation des échanges qui ne sont pas, à l'heure actuelle, calculés par l'OCDE pour l'ensemble des pays de l'UEMOA (soit une quarantaine d'indicateurs) pourraient être calculés sur la base des données fournies par les États membres. Ce travail permettrait d'étoffer le dispositif de suivi coordonné par la Commission et de comparer au mieux les avancées des États membres de l'UEMOA.

Deux catégories d'indicateurs (proposés par la Ferdi ou faisant partie des indicateurs de l'OCDE non disponibles actuellement) pourraient être mobilisées et combinées pour former ce dispositif renforcé de suivi de l'Accord :

- 1^{re} catégorie : les indicateurs calculables grâce aux **données de douanes**, tels que les indicateurs sur les inspections physiques (indicateurs OCDE H96, H98, H101, H102, H107), l'indicateur sur la part des importations libérées sans contrôle physique¹⁵, l'indicateur basé sur le nombre de droits et taxes perçues en dehors des droits de douane et des autres taxes d'effet équivalent pour chaque pays, ou encore les indicateurs sur les décisions anticipées (indicateurs OCDE C31, C32, C33, C34) et sur les opérateurs économiques agréés (indicateurs OCDE H112, H113, H114, H115).
- 2^e catégorie : les indicateurs calculables grâce à des informations transmises¹⁶ par les **Comités nationaux (CNFE) / Comité régional de facilitation des échanges (CRFE), puis exploités par la Commission de l'UEMOA**, tels que les indicateurs portant sur les droits de recours, la publication ou non des documents par les institutions nationales, le statut des transitaires, le pourcentage des importations et exportations pouvant être traitées électroniquement (indicateur OCDE G80) ou encore le temps moyen de dédouanement (indicateur OCDE H93).

La mise en place d'un dispositif de suivi renforcé de la mise en œuvre de l'AFE implique pour la Commission d'initier le processus de calcul des indicateurs du dispositif et de le gérer. En complément du dispositif de suivi renforcé de la Commission, il pourrait être souhaitable de produire annuellement des tableaux de suivi des indicateurs de l'OCDE (à l'image des graphiques en radar proposés dans ce document), afin d'en analyser l'évolution au sein de l'Union.

Parallèlement au suivi de la mise en œuvre de l'AFE par les États membres, la Commission a également un rôle à jouer en matière de coordination institutionnelle.

15. Son calcul nécessite d'avoir accès aux statistiques sur la sélectivité des contrôles physiques opérés sur les importations (fichiers Sydonia de tous les pays de l'UEMOA).

16. Via un processus de remontée de l'information est systématisé, harmonisé et effectif

Ainsi, il pourrait être bénéfique d'élaborer un texte communautaire déterminant les modalités de coordination des relations des États membres avec l'OMC en matière de facilitation des échanges. La Commission pourrait ainsi impulser une démarche communautaire de mise en œuvre de l'accord, notamment en encourageant les États membres à harmoniser leurs notifications à l'OMC et les délais de mise en œuvre proposés (pour les notifications de catégorie A et B). La cohérence du processus à l'échelle de l'Union est en effet indispensable pour que les administrations douanières puissent traiter de manière équivalente les opérateurs économiques au sein de l'union douanière. Il pourrait notamment être envisagé de déterminer un tronc commun de mesures à mettre obligatoirement en catégorie A, B ou C. Une réflexion pourrait être menée dans ce sens dans le cadre d'un séminaire régional.

En résumé, pour approfondir son action en matière de facilitation des échanges, en capitalisant sur la mise en œuvre du PRFE et l'opérationnalisation du CRFE, la Commission de l'UEMOA pourrait développer les indicateurs de suivi mentionnés ci-dessus et pérenniser un dispositif de suivi au niveau régional¹⁷. Elle pourrait également en parallèle, initier une réflexion en s'appuyant sur le CRFE pour déterminer un schéma harmonisé de mise en œuvre de l'AFE par les États membres, et les guider pour définir des modalités de coordination de leurs engagements auprès de l'OMC.

17. Si besoin, de nouvelles ressources pourraient être mobilisées, notamment dans le cadre du PAC CIR.

► Liste des acronymes

- AFE** : Accord de facilitation des échanges
CNFE : Comité national de facilitation des échanges
CRFE : Comité régional de facilitation des échanges
DMRC : Département du marché régional, du commerce, de la concurrence et de la coopération
DSC : Dispositif de surveillance commerciale (de l’UEMOA)
GATT : General agreement on tariffs and trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
IFE : Indicateurs de facilitation des échanges (de l’OCDE)
ITC : International trade centre
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OMC : Organisation mondiale du commerce
PACCIR-UEMOA : Projet d’appui à la compétitivité du commerce et à l’intégration régionale en UEMOA
PMA : Pays les moins avancés
PRFE : Programme régional de facilitation des échanges (de l’UEMOA)
RSC : Rapport de surveillance commerciale (de l’UEMOA)
UEMOA : Union économie et monétaire ouest africaine
UE : Union européenne

► Bibliographie

- **Geourjon A.-M., Cariolle, J., de Ubeda A.-A.** (2017) « Mesurer l’engagement des États membres dans l’Union économique et monétaire ouest africaine – Cadre d’évaluation et application à l’intégration commerciale », Rapport Ferdi, février 2017.
- **Grainger E., Shaw D.** (2018) « Une méthode pour mesure la facilitation des échanges », OMD actu, OMD Actualités n°85, Organisation mondiale des douanes, février 2018.
- **Organisation mondiale des douanes – OMC** (2013) « Accord sur la facilitation des échanges ».
- **Organisation mondiale des douanes – OMC** (2015) « Rapport sur le commerce mondial ».
- **UEMOA** (2013) « Dispositif de surveillance commerciale ».
- **UEMOA** (2016) « Rapport régional de la surveillance commerciale ».



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

