



LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE EN

AFRIQUE

RAPPORT 2019

EMBARGO

Le contenu du présent Rapport ne doit pas être cité ni résumé par la presse écrite, la radio, la télévision et les médias électroniques avant le 26 juin 2019, 17:00 TU



Made in Africa

Les règles d'origine, un tremplin
pour le commerce intra-africain



“Le *Rapport sur le développement économique en Afrique* que la CNUCED publie cette année contribue grandement à une meilleure compréhension des règles d’origine dans la Zone de libre-échange continentale africaine. Il est précieux en ce qu’il joue un rôle complémentaire du Facilitateur des règles d’origine, outil en ligne du Centre du commerce international. Les travaux des deux institutions sur cette question cruciale peuvent aider à jeter les bases de règles d’origine plus simples et plus transparentes qui permettent aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises de développer plus facilement leurs échanges intra-africains.”

Aranha González

Directrice exécutive du Centre du commerce international

“L’entrée en vigueur de la Zone de libre-échange continentale africaine constitue une étape importante en vue de parvenir à la durabilité économique sur le continent africain. Elle renforcera l’intégration régionale et la facilitation du commerce. L’Organisation mondiale des douanes est convaincue que les dirigeants africains auront ainsi l’occasion de s’entendre sur un ensemble ambitieux de règles d’origine conçues sur mesure qui aidera à redynamiser le commerce intracontinental et le développement. Le rapport contribue grandement à cette initiative africaine.”

Kunio Mikuriya

Secrétaire général de l’Organisation mondiale des douanes

“Dans un monde où les accords commerciaux préférentiels se multiplient et le commerce de tâches se développe, les règles d’origine se retrouvent prises entre ces deux tendances et risquent de les rendre incompatibles. L’Afrique en est l’exemple le plus manifeste. Ce rapport constitue la première étude approfondie des obstacles à la nécessaire convergence des règles d’origine des différentes communautés économiques régionales.”

Jaime de Melo

Maître de recherche à la Fondation pour les études et recherches sur le développement international

Rapport sur le développement économique en Afrique 2019

**Made in Africa – les règles d’origine, un tremplin
pour le commerce intra-africain**



NATIONS UNIES

CNUCED

Genève, 2019



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Numéro de vente : F.19.II.D.7

29 octobre 2019

Français

Original : anglais

**Le développement économique en Afrique
Rapport 2019 : Made in Africa – les règles d’origine,
un tremplin pour le commerce intra-africain**

Rectificatif

Page 50

Lire comme suit la quatrième phrase du deuxième paragraphe

Avant la réforme du Système généralisé de préférences, en 2011, les règles d’origine plus souples définies dans la loi des États-Unis d’Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l’Afrique (exigeant une simple transformation) s’étaient révélées stimuler davantage les exportations des PMA africains que les règles plus restrictives de l’Initiative Tout sauf les armes de l’Union européenne (De Melo and Portugal-Pérez, 2013 ; De Melo and Tsikata, 2015).

© 2019, Nations Unies
Tous droits réservés dans le monde entier

Les demandes de reproduction ou de photocopie d'extraits doivent être adressées au
Copyright Clearance Center à copyright.com.

Toutes les autres questions sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires,
doivent être adressées à :

Publications des Nations Unies,
300 East 42nd Street,
New York, New York 10017,
États-Unis d'Amérique
Courriel : publications@un.org
Site Web : un.org/publications

Les appellations employées dans cet ouvrage et la présentation des données sur
toute carte n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise
de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs
autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention d'une entreprise ou d'un processus sous licence n'implique pas
l'approbation de l'Organisation des Nations Unies.
Les références aux noms de pays dans cette publication correspondent aux noms
utilisés historiquement au cours des périodes pour lesquelles les données ont été
examinées.

Publication des Nations Unies publiée par la Conférence des Nations Unies sur le
commerce et le développement.

United Nations publication issued by the United Nations
Conference on Trade and Development.

UNCTAD/ALDC/AFRICA/2019

ISBN : 978-92-1-112944-1
eISBN : 978-92-1-003975-8
ISSN : 1990-5092
eISSN : 1990-5106
Numéro de vente : F.19.II.D.7

Remerciements

Le Rapport 2019 sur le développement économique en Afrique : Made in Africa – les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain a été élaboré par Junior Davis (chef d'équipe), Constantine Bartel, Bineswaree Bolaky, Milaso Cherel-Robson, Matthew Heiden, Aminata Loum, Jane Muthumbi, Simon Neumuller, Claudia Roethlisberger, Carlotta Schuster, Giovanni Valensisi et Stefanie West (l'équipe du rapport). Les travaux ont été menés à bien sous la supervision générale de Paul Akiwumi, Directeur de la Division de l'Afrique, des pays les moins avancés et des programmes spéciaux de la CNUCED.

Un groupe spécial d'experts s'est réuni à Genève, les 10 et 11 janvier 2019 sur le thème de la maximisation des possibilités de création de valeur ajoutée et de commerce par l'intermédiaire de la Zone continentale africaine de libre-échange, pour procéder à un examen collégial du rapport. Le groupe était composé de spécialistes du commerce africain, de l'intégration régionale et des règles d'origine. Les personnes suivantes ont participé à la réunion et contribué au rapport : Jaime De Melo (Professeur, Université de Genève), David Luke (Commission économique pour l'Afrique), Darlan Marti (Organisation mondiale du commerce) et Stefan Moser (consultant indépendant). Ont également participé à la réunion Yinka Bandele (Secrétariat du Commonwealth), Sotheara Kong (Organisation mondiale du commerce), Peter Lunenborg (Centre Sud), Nassim Oulmane (Organisation mondiale du commerce), Thomas Verbeet (Organisation mondiale du commerce) et des membres de l'équipe du Rapport sur le développement économique en Afrique.

Les fonctionnaires de la CNUCED ci-après ont participé à la réunion et/ou ont présenté des observations sur le projet de rapport : Céline Bacrot, Lisa Borgatti, Hamed El Kady, Stefanie Garry, Stefano Inama, Taisuke Ito, Alexandra Laurent, Mingcong Li, Janvier Nkurunziza, Bonapas Onguglo, Matfobhi Riba, Michaela Summerer, Antipas Touatam, Rolf Traeger et Anida Yupari.

Judith Leclercq a fourni un appui administratif ; Nadège Hadjémian a conçu la couverture ; Adriana Díaz Fuenmayor a travaillé sur la mise en page, l'infographie et la publication assistée par ordinateur ; Rudaina Aloufi et Magali Studer ont également travaillé sur l'infographie ; et le Service d'appui intergouvernemental de la CNUCED a révisé le rapport.

La CNUCED tient à remercier la Commission de l'Union africaine de ses observations sur le projet de rapport.

Note

Des données détaillées par pays peuvent être obtenues sur demande auprès du secrétariat de la CNUCED.

Dans les tableaux, un tiret (-) signifie « sans objet ».

Le terme dollars (\$) s'entend du dollar des États-Unis d'Amérique.



Table des matières

Avant-propos	xi
Abréviations	xiii
Classifications régionales et composition des communautés économiques régionales	xiv
Glossaire	xvi

INTRODUCTION

Made in Africa : les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain	1
---	----------

CHAPITRE 1

Sur la voie de la Zone de libre-échange continentale africaine : enjeux et perspectives	15
1.1 Introduction : enjeux, perspectives et rôle des règles d'origine	15
1.2 La vision du Traité d'Abuja, les chaînes de valeur régionales et la Zone de libre-échange continentale africaine	17
1.3 L'état du commerce en Afrique : principaux obstacles et perspectives	21
1.4 Avantages que l'Afrique pourrait tirer de la Zone de libre-échange continentale africaine	39
1.5 Pourquoi les règles d'origine sont-elles importantes pour la Zone de libre-échange continentale africaine ?	49
1.6 Conclusion	53

CHAPITRE 2

Le rôle des règles d'origine préférentielles dans le commerce africain	57
2.1 Introduction	57
2.2 Que sont les règles d'origine préférentielles ?	59
2.3 Règles d'origine dans le commerce africain	69
2.4 Relation empirique entre les règles d'origine et le commerce africain	82
2.5 Conclusion	104

CHAPITRE 3

La Zone de libre-échange continentale africaine, les chaînes de valeur régionales et les règles d'origine	107
3.1 Introduction	107
3.2 La chaîne de valeur du thé	110
3.3 La chaîne de valeur du cacao-chocolat et les possibilités d'industrialisation reposant sur un produit de base	120
3.4 La chaîne de valeur coton-vêtements	134
3.5 Chaîne de valeur des boissons, règles d'origine et intégration régionale	152
3.6 Chaîne de valeur du ciment, règles d'origine et intégration régionale	162
3.7 Chaîne de valeur du secteur automobile, règles d'origine et intégration régionale	170
3.8 Principaux enseignements tirés des six études de cas : Synthèse	180

CHAPITRE 4

Les règles du jeu ou la mise en oeuvre des règles d'origine	191
4.1 La Zone de libre-échange continentale africaine et la mise en oeuvre de ses règles d'origine	191
4.2 Étendre le cumul pour faciliter le respect des critères d'origine	197
4.3 Exigences documentaires et coûts de mise en conformité	199
4.4 Dispositif institutionnel, transparence et mécanismes de règlement des différends	206
4.5 Mise en oeuvre des règles d'origine	209
4.6 Utilisation des nouvelles technologies	213
4.7 Suivi	214
4.8 Des objectifs communs, mais des capacités et des perspectives différentes	214
4.9 Conclusion	216

CHAPITRE 5

Principaux messages et recommandations	219
5.1 Introduction	219
5.2 Principales constatations	221
5.3 Principaux messages et orientations recommandées	222

FIGURES

1. Commerce (exportations et importations, tous produits) avec le reste du monde, par région	22
2. Commerce intrarégional de marchandises (tous produits), par région	23
3. Commerce à l'intérieur des communautés économiques régionales d'Afrique, 2010-2012 et 2014-2016	24
4. Composition des exportations africaines, en moyenne, 2014-2016	27
5. Indice de complexité des produits, pondéré par les échanges, 2010-2012 et 2014-2016	28
6. Coût à l'importation et coût à l'exportation, certains indicateurs de facilitation du commerce par région, 2016	37
7. Équivalents ad valorem des mesures non tarifaires en Afrique	38
8. Les 40 principales exportations agricoles intra-africaines, 2014-2016	45
9. Règles d'origine : Critères secondaires pour déterminer la transformation substantielle	60
10. Cumul bilatéral, diagonal et total	66
11. Afrique : Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016	89
12. Africa: 20 products with highest export values, 2014-2016 average	90
13. Communauté de développement de l'Afrique australe : Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016	93
14. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest : Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016	94
15. Communauté de l'Afrique de l'Est : Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016	95
16. Importations de l'Union européenne en provenance d'Afrique, selon la valeur et le taux d'utilisation, 2009-2016	98
17. Part des importations en provenance d'Afrique selon l'admissibilité au régime	

préférentiel et le partenaire commercial extérieur, 2016 Share of imports from Africa by preference eligibility status and external trading partner, 2016	100
18. Types de droits de douane applicables aux importations en provenance d'Afrique, certains partenaires extérieurs, par secteur, 2016	101
19. Les 10 premiers exportateurs africains de thé (code 0902 du Système harmonisé), 2015-2017	113
20. Les 10 premiers importateurs africains de thé (code 0902 du Système Harmonisé), 2015-2017	114
21. Distribution des droits de douane moyens perçus sur le thé par les pays africains, par sous-position du Système harmonisé, 2014-2016	116
22. Les 10 premiers pays africains exportateurs de cacao et de préparations contenant du cacao (chap. 18 du Système harmonisé), 2015-2017	125
23. Exportations intra-africaines de cacao et de préparations contenant du cacao, ventilées par principaux pays exportateurs et produits d'exportation, 2015-2017	126
24. Les 10 premiers pays africains importateurs de cacao et de préparations contenant du cacao (chap. 18 du Système harmonisé), 2015-2017	127
25. Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus par les pays africains sur le cacao et les préparations contenant du cacao, par position du Système harmonisé, 2014-2016	129
26. Chaîne de valeur coton-vêtements	136
27. Exportations de coton (chap. 52 du Système harmonisé) par stade de transformation, 2015-2017	138
28. Importations de coton en Afrique (chap. 52 du Système harmonisé) par stade de transformation, 2015-2017	140
29. Principaux exportateurs de vêtements (chap. 61 et 62 du Système harmonisé), 2015-2017	141
30. Intégration régionale et schéma de spécialisation des exportateurs de coton africains, 2015-2017	143
31. Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus par les pays africains sur le coton et les vêtements, 2014-2016	144
32. Part des pays africains dans les importations de vêtements aux États-Unis d'Amérique (chap. 61 et 62 du Système harmonisé) ventilés par groupe de pays selon le régime commercial, 2001-2017	148
33. Part des pays les moins avancés dans les importations de vêtements de l'Union européenne, 2001-2017	149
34. Exportations intra-africaines de boissons ventilées par produit, 2015-2017	155
35. Importations intra-africaines de boissons ventilées par produit, 2015-2017	156
36. Exportations intra-africaines de certaines boissons par communauté économique régionale, moyenne 2015-2017	157
37. Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus par les pays africains sur la bière, les spiritueux et les eaux, par position du Système harmonisé, 2014-2016	158
38. Balance commerciale des ciments (code 2523 du Système harmonisé), 2015-2017	165
39. Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus sur le ciment, 2014-2016	167
40. Chaîne de valeur du secteur de l'automobile	172
41. Ventilation des exportations et des importations automobiles, par type de produit, 2015-2017	174
42. Ventilation du commerce automobile intra-africain par type de produit, 2015-2017	176

TABLEAUX

1.	Principaux critères secondaires d'origine : Avantages et inconvénients	65
2.	Grandes caractéristiques des règles d'origine dans certaines communautés économiques régionales africaines et dans le cadre de l'Accord tripartite de libre-échange	70
3.	Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et Initiative « Tout sauf les armes » : Principales caractéristiques des règles d'origine	79
4.	Importations de marchandises africaines par des partenaires commerciaux extracontinentaux : Sections du Système harmonisé présentant les trois taux les plus élevés de sous-utilisation des préférences, 2016	103
5.	Comparaison des règles d'origine applicables au thé (code 0902 du Système harmonisé) dans certaines communautés économiques régionales d'Afrique	118
6.	Progression de l'intégration économique en Afrique	195

ENCADRÉS

1.	Qu'est-ce que les règles d'origine ?	20
2.	Méthodes de calcul du critère de pourcentage ad valorem dans certaines communautés économiques régionales africaines et dans le cadre de l'Accord tripartite de libre-échange	64
3.	Indices de restrictivité	83
4.	Règles d'origine et zones économiques spéciales	151
5.	L'intégration de la chaîne de valeur et le marché de la bière à bas prix en Afrique	154

Avant-propos

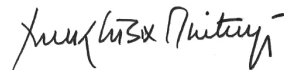
Dans la longue et riche histoire de l'Afrique, la Zone de libre-échange continentale africaine marque une avancée décisive vers l'intégration régionale, puis l'unification du continent. Elle débouchera sur la création d'un marché unique continental comptant plus de 1,3 milliard de consommateurs et cumulant une production annuelle de 2 220 milliards de dollars. La phase de transition vers la Zone de libre-échange continentale pourrait à elle seule générer 16,1 milliards de dollars de gains en bien-être et induire un accroissement de 33 % du commerce intra-africain.

Tirer pleinement parti des avantages potentiels de la Zone de libre-échange continentale africaine suppose de relever de multiples défis en recourant à un large éventail de politiques complémentaires aptes à renforcer le lien entre commerce et industrialisation sur le continent ; ces politiques vont de la facilitation des affaires et des échanges au développement des infrastructures en passant par l'expansion des capacités de production et les politiques en faveur de l'entrepreneuriat. Dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, ce sont toutefois les règles d'origine – servant à établir la nationalité des produits fabriqués en Afrique – qui détermineront si la libéralisation préférentielle des échanges pourra changer la donne sur la voie de l'industrialisation de l'Afrique.

La manière dont ces règles seront conçues, appliquées et vérifiées conditionnera grandement l'ampleur et la répartition des avantages économiques qui découleront de la Zone de libre-échange continentale africaine et façonnera les chaînes de valeur régionales appelées à se constituer sur le continent. La tolérance, la souplesse, la facilité d'utilisation et de compréhension et l'accessibilité des règles d'origine détermineront les avantages nets que le secteur privé africain retirera de la Zone de libre-échange continentale africaine. Dans la mise en application des règles d'origine, les pays africains devront tenir compte du fait que leurs capacités de production et leur compétitivité respectives se situent à des niveaux inégaux. Des actions s'imposent pour renforcer les capacités institutionnelles des autorités douanières afin de garantir une application impartiale, transparente et prévisible des règles d'origine convenues. Il faudra de plus mettre à profit les technologies nouvelles et émergentes en vue de réduire les coûts que le secteur privé aura à supporter pour satisfaire à ces règles.

La Zone de libre-échange continentale offre à l'Afrique une nouvelle occasion de libérer son économie de sa propension à s'en remettre aux donateurs extérieurs et à des créanciers étrangers, ainsi que de sa dépendance excessive à l'égard des produits de base, et d'inaugurer ainsi une nouvelle ère économique et politique axée sur une coopération autonome, une intégration plus poussée et un essor du commerce intra-africain. Elle pourrait stimuler les économies africaines en harmonisant la libéralisation des échanges à l'échelon du continent, favoriser la diversification économique et le commerce intra-africain et promouvoir l'émergence d'un secteur manufacturier plus compétitif.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), en tant que principal organe des Nations Unies dans le domaine du commerce et du développement, s'est lancée dans cette initiative historique de concert avec les États membres africains en vue d'aider ces États à exploiter les avantages potentiels de la Zone de libre-échange continentale africaine. Je suis certain que ce rapport se révélera un guide précieux pour les décideurs dans notre progression vers la Zone de libre-échange continentale africaine et au-delà.



Mukhisa Kituyi
Le Secrétaire général de la CNUCED

Abréviations

CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
COMESA	Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
TRAINS	Système d'analyse et d'information commerciales
UMA	Union du Maghreb arabe

CLASSIFICATIONS RÉGIONALES ET COMPOSITION DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES*

CLASSIFICATION RÉGIONALE	COMPOSITION DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES								
	AMU	CEN-SAD	COMESA	EAC	ECCAS	ECOWAS	IGAD	SADC	
Afrique de l'Est									
Burundi			•	•	•				
Comores		•	•						
Djibouti		•	•				•		
Érythrée		•	•				•		
Éthiopie			•				•		
Kenya		•	•	•			•		
Madagascar			•					•	
Malawi			•					•	
Maurice			•					•	
Mozambique								•	
Ouganda			•	•					
République-Unie de Tanzanie			•					•	
Rwanda		•					•		
Seychelles									
Somalie			•	•			•		
Soudan du Sud				•				•	
Zambie			•					•	
Zimbabwe			•					•	
Afrique centrale									
Angola					•			•	
Cameroun					•				
Congo		•			•				
Gabon		•			•				
Guinée équatoriale					•				
République centrafricaine			•		•			•	
République démocratique du Congo					•				
Sao Tomé-et-Principe					•				
Tchad		•			•				
Afrique du Nord									
Algérie	•								
Égypte		•	•						
Libye	•	•	•						
Maroc	•	•							
Soudan		•	•				•		
Tunisie	•	•							

CLASSIFICATION RÉGIONALE	COMPOSITION DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES							
	AMU	CEN-SAD	COMESA	EAC	ECCAS	ECOWAS	IGAD	SADC
Afrique australe								
Afrique du Sud								•
Botswana			•					•
Eswatini								•
Lesotho								•
Namibie								•
Afrique de l'Ouest								
Bénin		•				•		
Burkina Faso		•				•		
Cabo Verde						•		
Côte d'Ivoire		•				•		
Gambie		•				•		
Ghana		•				•		
Guinée		•				•		
Guinée-Bissau		•				•		
Libéria		•				•		
Mali		•				•		
Mauritanie	•	•						
Niger		•				•		
Nigéria		•				•		
Sénégal		•				•		
Sierra Leone		•				•		
Togo		•				•		

• Classifications régionales utilisées dans le rapport. Composition des communautés économiques régionales selon l'Union africaine. Pour toutes les périodes mentionnées dans le rapport, chiffres calculés en fonction des classifications figurant dans le présent tableau.

Source : CNUCED.

Abréviations : CAE, Communauté de l'Afrique de l'Est ; CEDEAO, Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest ; CEEAC, Communauté économique des États de l'Afrique centrale ; CEN-SAD, Communauté des États sahélo-sahariens ; COMESA, Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe ; IGAD, Autorité intergouvernementale pour le développement ; SADC, Communauté de développement de l'Afrique australe ; UMA, Union du Maghreb arabe.

Glossaire

CHANGEMENT DE CLASSEMENT TARIFAIRE

Un changement de position tarifaire peut conférer le caractère originaire, ce qui signifie que dans la nomenclature des marchandises du **Système harmonisé** le produit final doit relever d'une position tarifaire autre que celle des marchandises importées utilisées pour le fabriquer.

CRÉATION DE COURANTS COMMERCIAUX

Par création de courants commerciaux on entend la croissance des échanges entre les pays membres d'un bloc commercial induite par la création ou l'expansion de ce bloc. Cette croissance s'explique par l'élimination des obstacles aux échanges, qui rend possible une plus grande spécialisation en fonction de l'avantage comparatif avec pour conséquence une baisse des prix et, par contrecoup, une expansion du commerce.

CRITÈRE « ENTIÈREMENT OBTENU »

Le critère « entièrement obtenu » ou « entièrement produit » concerne les marchandises qui sont entièrement le produit d'un pays et dont le processus de production ne met en œuvre aucun intrant en provenance de parties non contractantes. Ce critère couvre aussi les produits naturels et les biens fabriqués à partir de produits naturels entièrement obtenus dans le pays. Les produits entièrement obtenus dans un pays sont considérés comme originaires de ce pays. Cette notion reste pertinente pour certains produits agricoles et miniers.

CUMUL

En vertu des règles de cumul, les Parties contractantes à un accord commercial préférentiel ou les pays bénéficiaires du Système généralisé de préférences peuvent comptabiliser comme originaires les matières premières ou composants non originaires importés de certains pays. On distingue trois types de cumul : a) le cumul bilatéral, qui permet à deux pays partenaires de traiter les matières originaires de l'un d'entre eux comme des matières de l'autre ; b) le cumul diagonal, qui permet aux pays d'un groupement régional de traiter les matières originaires d'un pays tiers déterminé comme leurs propres matières ; c) le cumul total, qui concerne les opérations de transformation effectuées par tout pays signataire de l'accord commercial préférentiel pouvant être considérées aux fins du cumul.

DÉTOURNEMENT DE COURANTS COMMERCIAUX

Par détournement de courants commerciaux on entend le transfert de produits ou d'éléments de produits d'un pays non partie à un accord commercial vers un pays partie à cet accord de sorte que le vendeur puisse bénéficier des préférences commerciales prévues.

EXIGENCE DE SIMPLE, DOUBLE OU TRIPLE TRANSFORMATION

On appelle en général exigence de transformation la règle d'origine indiquant dans quelle mesure

des intrants non originaires peuvent être utilisés pour fabriquer des produits admissibles au bénéfice d'un régime préférentiel. Pour que le caractère originaire soit reconnu au produit final, des vêtements par exemple, cette règle exige qu'une étape au moins de la production (par exemple tissu → vêtement) se déroule dans une région de la zone de libre-échange considérée (transformation simple) ou bien deux étapes (par exemple fil → tissu → vêtement) (double transformation) ou encore trois étapes (par exemple fibre → fil → tissu → vêtement) (triple transformation)

INTÉGRATION RÉGIONALE

L'intégration régionale est un processus par lequel des États voisins concluent un accord visant à renforcer la coopération entre eux au moyen de règles communes. Par commerce intrarégional on entend un commerce concentré sur les échanges économiques, principalement, entre les pays d'une même région ou zone économique.

MESURE NON TARIFAIRE

Par mesure non tarifaire on entend une disposition réglementaire officielle qui est édictée par un pays et est susceptible de contrarier les échanges, même si son objet principal n'est pas de réglementer le commerce mais de garantir la sécurité ou la qualité, par exemple. Cette notion n'est pas interchangeable avec la notion d'obstacle non tarifaire.

NATION LA PLUS FAVORISÉE

En vertu de la clause de la nation la plus favorisée, un pays qui accorde une concession, un privilège ou une immunité quelconque à un autre pays dans un accord commercial est tenu de faire de même en faveur de tous les autres pays membres de l'Organisation mondiale du commerce. L'expression donne à penser qu'un traitement de faveur est réservé à un pays, alors qu'en fait elle implique l'égalité de traitement de tous les pays.

OBSTACLE NON TARIFAIRE

Un obstacle non tarifaire renchérit le coût des échanges. Il prend en général la forme d'un effet négatif exercé par une disposition réglementaire ou une disposition ou procédure douanière ou administrative, inutile et, probablement, à visée protectionniste. Il s'agit, entre autres, du manque d'infrastructures ou de transparence dans la réglementation commerciale, de l'application arbitraire des règles commerciales, de la non-reconnaissance des certificats. Un tel obstacle peut être subjectif et il n'en existe pas de liste exhaustive.

POURCENTAGE AD VALOREM

Qu'il ait ou non donné lieu à un changement de classement tarifaire, un produit final est considéré comme ayant subi une transformation substantielle si la valeur ajoutée résultant de cette transformation atteint un seuil déterminé, exprimé en pourcentage de la valeur dudit produit. Ce critère de valeur ajoutée peut être défini de deux manières : soit un pourcentage maximal autorisé pour les matières non originaires ; soit un pourcentage minimal exigé pour la teneur nationale.

RÈGLE DE MINIMIS

Voir **Règle de tolérance**.

RÈGLE DE TOLÉRANCE

La règle de tolérance (aussi appelée **règle de minimis**) permet qu'une proportion déterminée (le plus souvent comprise entre 10 % et 15 %) de la valeur ou du volume d'un produit final soit non originaire sans que ledit produit perde son caractère originaire. Dans certains accords les éléments auxquels la règle s'applique sont expressément désignés. Dans d'autres figure une liste des éléments qui n'entrent pas dans le champ de la tolérance ou une liste de produits (par exemple ceux relevant de certains chapitres du **Système harmonisé**) auxquels la règle ne s'applique pas.

RÈGLES D'ORIGINE

Les règles d'origine englobent les lois, les règlements et les décisions administratives d'application générale que mettent en œuvre les pouvoirs publics des pays importateurs pour déterminer le pays d'origine des marchandises. Elles jouent un rôle important dans la mise en œuvre des instruments de politique commerciale, tels que les droits antidumping et les droits compensateurs, le marquage d'origine et les mesures de sauvegarde.

SYSTÈME GÉNÉRALISÉ DE PRÉFÉRENCES

Le Système généralisé de préférences est un régime tarifaire préférentiel ayant pour bénéficiaires les pays en développement ; il prévoit un schéma officiel de dérogations aux règles générales de l'Organisation mondiale du commerce.

SYSTÈME HARMONISÉ DE DÉSIGNATION ET DE CODIFICATION DES MARCHANDISES

Introduit en 1988, le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises est une nomenclature internationale adoptée aux fins du classement des produits. Il permet aux pays participants de classer sur une base commune à des fins douanières les marchandises échangées. À l'échelon international, le système harmonisé de classement des marchandises est un ensemble de codes à six chiffres. Les descriptions d'articles ou de produits apparaissent sous la forme de positions et de sous-positions, organisées en chapitres regroupés en sections. En abrégé il est dénommé **Système harmonisé**.

ZONE DE COMMERCE PRÉFÉRENTIEL

Une zone de commerce préférentiel est un bloc commercial qui offre un accès préférentiel à certains produits des pays participants en réduisant les droits de douane, sans les abolir complètement. Une zone de commerce préférentiel peut être établie par la voie d'un accord commercial.

ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE

Une zone de libre-échange est un groupement de pays au sein duquel tous les obstacles tarifaires et non tarifaires sont abolis entre les pays membres, sans que ce groupement soit pour autant doté d'une politique commerciale commune envers les pays non membres (par exemple l'Accord de libre-échange nord-américain et l'Association européenne de libre-échange).

Introduction

Made in Africa : les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain

Le 21 mars 2018, à Kigali, 44 États membres de l'Union africaine ont signé l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Tournant majeur et historique pour l'Afrique, cet accord pourrait changer la donne économique sur le continent. En l'adoptant, les pays signataires ont respecté l'esprit du Traité instituant la Communauté économique africaine, conclu en 1991 à Abuja, et donné suite à la décision prise en 2012, lors d'un sommet de l'Union africaine, d'accélérer la mise en place d'une zone de libre-échange continentale, prévue à titre indicatif pour 2017. La Zone de libre-échange continentale africaine, qui a vocation à devenir un marché unique de biens et services pour 1,3 milliard de personnes, est le gage de la concrétisation du rêve nourri par l'Union africaine dans son programme intitulé « Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons » (2015). Elle suscite donc des espoirs immenses pour le continent en matière de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et de prospérité.

Il est crucial, que la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine soit soutenue par une volonté politique forte. En avril 2019, 22 pays avaient ratifié l'Accord et 15 d'entre eux avaient également déposé leur instrument de ratification en mai. Dans la continuité de ces efforts, la Zone de libre-échange continentale africaine entrera en vigueur lorsque l'Accord aura été ratifié par 22 pays. Outre le Protocole sur le commerce des marchandises, la phase I des négociations relatives à l'Accord est consacrée au Protocole sur le commerce des services et au Protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends (African Union, 2018b). La phase II concerne le Protocole sur les investissements, le Protocole sur les droits de propriété intellectuelle et le Protocole sur la politique de concurrence. De plus, les États membres de l'Union africaine ont signé le Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine, relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement. À strictement parler, ce protocole ne s'inscrit pas dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, mais il contribuera grandement à son bon fonctionnement.



Les règles d'origine sont un passeport qui permet aux marchandises de circuler en bénéficiant de droits de douane préférentiels

Plusieurs des dispositions de l'Accord sont différenciées en fonction du niveau de développement des pays. En ce qui concerne la libéralisation des droits de douane, par exemple, l'Accord prévoit que les pays peuvent négocier une liste de produits sensibles et une liste de produits à exclure des mesures de libéralisation. Il dispose que les produits sensibles seraient libéralisés sur une période de treize ans dans les pays les moins avancés (PMA), et sur une période de dix ans dans les autres. Malgré tout, il existe entre les pays des disparités considérables en termes de richesse économique, de population, de caractéristiques géophysiques et de systèmes juridiques et politiques, ainsi que des différences dans l'expérience tirée des communautés économiques régionales, qui vont vraisemblablement influencer la répartition des bénéfices à long terme et des pertes temporaires qu'engendrera la libéralisation du commerce sur le continent. La question est de savoir dans quelle mesure les règles d'origine pourraient être ajustées de manière à accroître la contribution de la Zone de libre-échange continentale africaine au développement industriel et agricole de l'Afrique, ainsi qu'à l'émergence de chaînes de valeur régionales.

Le présent rapport porte essentiellement sur les règles d'origine, qui font toujours l'objet de négociations au moment où ces lignes sont écrites. Au même titre que les

calendriers de libéralisation des droits de douane, les règles d'origine sont un élément indispensable à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine, comme à l'application de tout accord commercial préférentiel. En définissant la nationalité d'un produit, les règles d'origine dictent les conditions d'application des concessions tarifaires et circonscrivent la gamme des produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Elles s'entendent des lois, des réglementations et des déterminations administratives que les gouvernements des pays importateurs appliquent généralement pour déterminer le pays d'origine des marchandises. À ce titre, elles constituent un élément de réponse à la question susmentionnée.

Toutefois, les retombées globales de la Zone de libre-échange continentale africaine ne dépendront pas uniquement de la libéralisation des droits de douane et des règles d'origine. D'autres facteurs commerciaux entrent en jeu, notamment la coopération douanière, le transit, les mesures de facilitation du commerce et les mesures correctives commerciales, ainsi que des obstacles non tarifaires, tels que les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires. C'est l'interaction entre ces facteurs et les dispositions des autres protocoles relevant des phases I et II des négociations relatives à l'Accord qui déterminera les effets de la Zone de libre-échange continentale africaine. En outre, pour que la Zone contribue à la réalisation d'objectifs stratégiques particuliers aux niveaux continental et national, il convient d'accorder une attention spéciale à la question de la dépendance persistante à l'égard des exportations de produits de base¹.

Les objectifs du présent rapport sont les suivants :

- Faire fond sur les travaux déjà consacrés au couple commerce-industrialisation en Afrique tout en établissant des liens avec le régionalisme développementiste et les politiques industrielles ;
- Sensibiliser les parties prenantes africaines à la nécessité de renforcer la cohérence entre les objectifs des politiques commerciales et industrielles au niveau continental ;
- Étudier dans quelle mesure le commerce intra-africain peut favoriser la transformation structurelle, et comment les préférences continentales et les règles d'origine peuvent contribuer à maximiser les perspectives de création de valeur ajoutée et stimuler le commerce en Afrique.

¹ Voir la publication de la CNUCED et de la FAO (UNCTAD and FAO, 2017) dans laquelle sont examinées les répercussions macroéconomiques et microéconomiques négatives de la dépendance à l'égard des produits de base.

En Afrique, le secteur agricole est parmi les plus attractifs pour les investisseurs, tout comme les chaînes de valeur qui y sont associées (PricewaterhouseCoopers, 2015). De la même manière, les minéraux sont un secteur dans lequel le développement de chaînes de valeur régionales sur le continent est largement possible. Toutefois, dans la plupart des pays, la production est freinée par des contraintes structurelles et par un manque de compétitivité aux échelons supérieurs des chaînes de valeur, par rapport aux autres sous-régions du monde en développement (Hallward-Driemeier and Nayyar, 2017). La capacité de transformation demeure limitée dans la grande majorité des pays d'Afrique. En outre, en raison de la volatilité des revenus du secteur des produits de base et de l'instabilité macroéconomique généralisée, la plupart des pays en développement tributaires des produits de base n'ont pas pu atteindre des niveaux élevés d'industrialisation. En Afrique, les pays en développement tributaires des produits de base sont encore moins industrialisés que les PMA (UNCTAD, 2017). Ainsi que le révèlent des études de cas consacrées à des secteurs particuliers (voir le chapitre 3), le choix des règles d'origine a une incidence déterminante sur la forme et l'apport des chaînes de valeur sur le continent, bien qu'il ne soit pas le seul facteur à entrer en jeu.

Éléments stratégiques de la Zone de libre-échange continentale africaine

Plus de vingt-cinq ans après la signature du Traité d'Abuja, l'Afrique s'apprête à franchir un pas historique, à l'heure où elle s'emploie à achever les négociations relatives à l'une des grandes étapes de l'intégration régionale envisagée par des pères fondateurs panafricanistes.

La volonté politique s'est renforcée depuis qu'il a été décidé, en 2012, d'accélérer la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine, et il est crucial de tirer parti de cette dynamique pour concrétiser la vision continentale dont l'Agenda 2063 est porteur. Si elle se concrétise, la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait également jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs de développement durable en Afrique, dans la mesure où elle stimulera la transformation structurelle et favorisera une répartition plus équitable des retombées statiques et dynamiques du commerce (Valensisi and Karingi, 2017).

Compte tenu des tendances socioéconomiques à long terme, la Zone de libre-échange continentale africaine permettra aussi à l'Afrique de tirer parti du dynamisme de son marché, d'une croissance économique rapide dans plusieurs pays, d'une classe

moyenne en pleine expansion et d'une population jeune et grandissante. Selon les estimations, la production manufacturière de l'Afrique pourrait presque doubler, passant de 500 milliards de dollars en 2016 à 930 milliards en 2025. Les trois quarts de ce montant pourraient provenir de la satisfaction de la demande intérieure, principalement en denrées alimentaires, boissons et autres produits transformés similaires (McKinsey Global Institute, 2016). De plus, à l'heure de la mondialisation et face à la menace de possibles « guerres commerciales » (Coke-Hamilton, 2019), une telle approche pourrait contribuer à atténuer certaines des incertitudes liées à la conjoncture mondiale. Cette stratégie de diversification pourrait s'avérer particulièrement importante pour l'Afrique, où les exportations reposent dans une large proportion sur les produits de base, rendant le continent vulnérable à l'effondrement des cours de ces produits. En outre, l'Afrique est fortement tributaire de préférences unilatérales sur les principaux marchés d'exportation.

Les communautés économiques régionales africaines ont progressé à un rythme inégal sur la voie de l'intégration et de la consolidation régionales (United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017 ; De Melo et al., 2017), et la Zone de libre-échange continentale africaine est l'occasion de réduire les droits de douane et les coûts du commerce entre ces communautés. Les pays du continent pourraient alors tirer profit de leur intégration régionale en réalisant des économies d'échelle plus importantes, mais aussi, et peut-être surtout, en exploitant les complémentarités commerciales qui existent entre de grandes économies et sous-régions dont les échanges se font, à l'heure actuelle, principalement sur la base du traitement de la nation la plus favorisée.

Plus fondamentalement, il faut voir dans la Zone de libre-échange continentale africaine un moyen de renforcer la cohérence entre les objectifs des politiques commerciales et industrielles, d'une part, et le programme de transformation du continent, d'autre part, et ce, pour trois raisons :

- a) Il est établi qu'une approche stratégique axée sur l'intégration régionale ouvre davantage de possibilités de diversification en offrant un tremplin vers des activités de plus en plus complexes, l'idée étant que les pays ciblent tout d'abord des marchés proches et soumis à des normes moins strictes, de manière à développer progressivement les capacités productives dont ils ont besoin pour être compétitifs à l'échelle mondiale. La Zone de libre-échange continentale africaine n'entraînera pas une expansion appréciable du commerce intra-africain sans un renforcement des capacités productives. L'Afrique possède aujourd'hui moins de routes qu'elle n'en avait il y a trente ans et la région accuse les coûts de transport de fret les plus élevés au monde. La politique industrielle, les couloirs de développement,

les zones économiques spéciales et les chaînes de valeur régionales constituent d'importants outils pour promouvoir le commerce intra-africain dans un contexte de régionalisme développementiste (UNCTAD, 2013 ; Harvard University, 2018).

- b) La Zone de libre-échange continentale africaine est aussi une étape essentielle garantissant une libéralisation progressive et ordonnée du commerce en Afrique et donnant au continent les moyens de mieux faire face à des événements de plus grande ampleur, qu'il s'agisse de négociations relatives à des accords de partenariat économique, de méga-accords régionaux ou d'éventuelles « guerres commerciales » (United Nations Economic Commission for Africa, 2015 ; Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa et al., 2013).
- c) Dans le contexte actuel de possibles « guerres commerciales », de résurgence du nationalisme et de désenchantement à l'égard du système commercial multilatéral (Nicita et al., 2018 ; UNCTAD, 2018a ; Coke-Hamilton, 2019), la Zone de libre-échange continentale africaine représente également une étape stratégique dans le resserrement des liens continentaux et envoie un signal fort en faveur d'un régionalisme ouvert et d'une coopération centrée sur le développement.

L'économie de la Zone de libre-échange continentale africaine

D'une manière générale, les retombées de la Zone de libre-échange continentale africaine dépendront de l'interaction entre : a) l'évolution des droits de douane (et le degré final de protection) ; b) les écarts entre les droits de douane auxquels sont assujettis les exportateurs africains et ceux auxquels sont soumis leurs concurrents, c'est-à-dire les marges préférentielles ; c) les profils de spécialisation à l'importation et à l'exportation ; d) les effets macroéconomiques qui se produisent dans un second temps, tels que les ajustements de la balance des paiements et les effets sur les recettes et les budgets publics ; e) les effets dynamiques plus larges, la productivité stimulant par exemple la diffusion des connaissances et l'innovation.

Les règles d'origine sont nécessaires à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine parce qu'elles définissent les produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Ainsi, contrairement à d'autres mesures non tarifaires, qui pourront faire l'objet de la seconde phase des négociations, elles doivent être fixées en priorité pour que l'Accord puisse être appliqué. Il est tout aussi manifeste qu'elles

peuvent influencer sur les retombées de la libéralisation des droits de douane (voir les points a) et b) ci-dessus), l'alternative étant le statu quo, c'est-à-dire, selon le cas, l'assujettissement aux droits de douane appliqués par une communauté économique régionale ou le traitement de la nation la plus favorisée. Dans ce contexte, tandis que les tarifs douaniers et les modalités douanières détermineront la structure des marges préférentielles, les règles d'origine fixeront la valeur commerciale des préférences en définissant les produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Par conséquent, elles auront une influence déterminante sur l'utilisation des préférences dans la Zone de libre-échange continentale africaine, et donc, en définitive, sur les résultats de l'Accord.

Si elles ne sont pas à proprement parler un instrument de politique industrielle et sont d'ailleurs, en elles-mêmes, plutôt inadaptées à cette fin, les règles d'origine ont malgré tout, à l'évidence, une vaste influence sur le degré et les modalités de l'intégration régionale, dans la mesure où elles pèsent sur le choix des biens intermédiaires qui entrent dans la fabrication des produits admissibles au bénéfice du traitement préférentiel. Leur incidence s'est progressivement accentuée sous l'effet de la multiplication des étapes de production et de l'essor des chaînes de valeur mondiales et régionales. En d'autres termes, les règles d'origine façonnent l'environnement dans lequel s'inscrivent les chaînes de valeur régionales.

À cet égard, il importe de comprendre que les règles d'origine ne fonctionnent pas en vase clos et que leurs effets dépendent du contexte, c'est-à-dire non seulement du pays considéré et de son niveau de développement, mais aussi du secteur en question et de sa structure entrées-sorties, de la complexité de ses processus de production, ainsi que de la gouvernance et des caractéristiques géographiques des chaînes de valeur connexes (voir le chapitre 3). Ainsi, il faut conserver un certain degré de flexibilité et éviter d'imposer des conditions trop restrictives², de sorte que les pays plus faibles sur le plan économique, notamment les PMA, puissent profiter eux aussi des débouchés offerts par la Zone de libre-échange continentale africaine. Il convient en outre de noter que les modalités des négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale africaine sont telles que les tarifs douaniers laissent aux pays une marge de manœuvre beaucoup plus large que les règles d'origine, compte tenu en particulier

² Il convient de noter que l'application de mesures de flexibilité et d'un traitement spécial et différencié, dont bénéficieraient en particulier les PMA, est généralement reconnue comme l'un des principes sur lesquels repose la Zone de libre-échange continentale africaine. Toutefois, la question du traitement spécial et différencié au sein de la Zone est devenue politiquement sensible. Selon certains décideurs africains, il faudrait limiter le champ d'application du traitement spécial et différencié et des mesures de flexibilité car la majorité des 55 États membres de l'Union africaine font partie des PMA : sinon, le traitement spécial et différencié pourrait aller à l'encontre de l'objectif initial de la Zone de libre-échange continentale africaine, à savoir la promotion du commerce intra-africain. Par conséquent, un certain degré de souplesse s'impose dans l'élaboration des règles d'origine qui s'appliqueront dans la Zone.

des spécificités des structures de production de chaque pays. Outre que la période de transition varie d'un pays à l'autre, chacun peut ajuster ses tarifs douaniers en fonction de ses intérêts légitimes, dans les limites prévues par les modalités douanières. Il en résulte que, dans la plupart des cas, les pays pourront protéger leurs secteurs clés de manière beaucoup plus efficace en procédant à un recensement approprié des produits sensibles qu'en édictant des règles d'origine trop strictes, qui s'appliqueront en définitive à tout le continent. Les mérites comparés de règles d'origine souples et de règles d'origine strictes constituent une question longuement débattue, à laquelle il serait difficile d'apporter une réponse catégorique et empirique (Draper et al., 2016 ; De Melo and Portugal-Pérez, 2013). Trois propositions sont principalement avancées dans le présent rapport, à savoir :

- a) Établir des règles strictes pour promouvoir la création de valeur ajoutée au niveau local ;
- b) Établir des règles simples (c'est-à-dire claires et compréhensibles), transparentes et prévisibles pour faciliter les échanges dans la chaîne d'approvisionnement intra-africaine ;
- c) Établir des règles évolutives, qui seront simples dans un premier temps et deviendront progressivement plus rigoureuses à mesure que les économies se développeront.

Au-delà de la libéralisation du commerce

Compte tenu des questions susmentionnées, il est essentiel de mettre à profit le dynamisme politique actuel, de susciter un débat franc et pragmatique, centré sur les véritables intérêts de tous les Africains, et de bâtir un consensus autour d'un programme d'intégration régionale ambitieux, en recensant les principaux points de convergence réalistes qui se dégagent des négociations et en accélérant la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine. Cette approche pourrait contribuer à faciliter la transformation structurelle et à concrétiser la vision dont l'Agenda 2063 est porteur.

Parallèlement, il faut garder à l'esprit que le commerce, aussi important soit-il, n'est que l'une des variables de l'équation. Plusieurs études ont montré que la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine pouvait se traduire par un accroissement du revenu réel de l'Afrique, en particulier si le choix des produits sensibles ne restreint pas les possibilités de libéralisation du commerce sur le continent (UNCTAD, 2016a ;

United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017). Toutefois, dans la plupart des cas, les effets de la libéralisation du commerce sur la croissance sont relativement limités à court et à moyen terme (Depetris Chauvin N et al., 2016 ; United Nations Economic Commission for Africa, 2018). La Zone de libre-échange continentale africaine pourrait offrir d'autres avantages dynamiques dans la mesure où elle devrait entraîner une diversification des exportations. Cette diversification est le gage d'une croissance plus durable, tandis qu'un marché régional plus large attire davantage d'investissements étrangers directs et que la promotion des exportations industrielles peut favoriser la transformation structurelle.

Il ne devrait donc faire aucun doute que le renforcement des capacités productives de l'Afrique exige bien plus qu'une intégration stratégique du commerce. La politique commerciale, par exemple, ne saurait se substituer à d'audacieuses politiques industrielles. De la même manière, l'intégration régionale peut contribuer à attirer des investisseurs étrangers en quête de nouveaux marchés, mais ne dispense aucunement les pays ni de s'employer à mobiliser les ressources intérieures, ni de mettre en place d'ambitieux programmes d'investissement public pour résorber le déficit d'infrastructures dont souffre le continent (UNCTAD, 2018b). C'est là la raison d'être du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain³, qui assortit la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine d'une large gamme de mesures axées sur les enjeux de développement connexes, tels que la facilitation du commerce et le développement du secteur productif.

Dans le même ordre d'idées, ainsi qu'en témoignent les réactions de rejet qu'a récemment suscitées la mondialisation, les décideurs ne peuvent se contenter de supposer que les retombées commerciales de l'Accord seront réparties équitablement, même si, globalement, leur ampleur justifie un certain degré de libéralisation. Les entreprises dominant les chaînes de valeur mondiales et, dans une moindre mesure, les grandes firmes des chaînes de valeur régionales, ont souvent perçu une part disproportionnée de ces retombées (Rodrik, 2018 ; UNCTAD, 2018c ; UNCTAD, 2018d). Pour cette raison, il est impératif d'empêcher les groupes d'intérêts spéciaux d'exercer une influence sur les négociations commerciales, ainsi que d'élaborer des politiques de concurrence appropriées pour prévenir toute concentration excessive du pouvoir sur le marché et promouvoir activement une répartition plus équitable du pouvoir de négociation dans les diverses chaînes de valeur afin de les rendre plus inclusives (UNCTAD, 2015a ; UNCTAD, 2016b ; UNCTAD, 2018c).

³ Voir <https://www.uneca.org/fr/pages/plan-daction-pour-stimuler-le-commerce-intra-africain>.

Il importe aussi de prendre explicitement en considération les intérêts des pays les plus faibles sur le plan économique et des groupes les plus vulnérables, à savoir les femmes, les jeunes, les petits exploitants ruraux et les petites et moyennes entreprises (PME), en accordant aux premiers un traitement spécial et différencié et en prenant des mesures ciblées au bénéfice des seconds, notamment en simplifiant la documentation requise. Bien que les arguments en faveur de la libéralisation du commerce dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine soient solides, les avantages globaux l'emportant sur les coûts dans la plupart des analyses, l'intégration dans une économie mondiale plus compétitive, pour être réussie, suppose également de venir en aide aux éventuels perdants, par des programmes de reconversion professionnelle, des mesures de protection sociale ciblées et d'autres mesures d'assistance, afin d'atténuer les effets négatifs de la libéralisation du commerce. La Commission économique pour l'Afrique et l'Organisation internationale du Travail ont mis en lumière l'incidence considérable que la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait avoir sur les droits de l'homme et la protection sociale⁴, notamment pour les femmes et les commerçants transfrontaliers du secteur informel, ainsi que les effets différenciés de la libéralisation du commerce sur les travailleurs d'une part, en fonction de leur niveau de qualification et du secteur dans lequel ils sont employés (UNCTAD, 2018e), et sur la sécurité alimentaire d'autre part.

Alors que le cycle en cours des négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale africaine arrive à son terme, l'Afrique s'apprête à opérer un tournant décisif, à la faveur duquel elle pourrait écrire une nouvelle page de son histoire et rendre la vision dont l'Agenda 2063 est porteur à la fois plus cohérente et plus concrète. Toutefois, dans la pratique, le véritable défi réside dans le détail des négociations et dans la résolution par l'Afrique des difficultés que posera la mise en œuvre de la Zone. Le présent rapport a justement vocation à mettre en lumière certains de ces éléments techniques. Il renferme également une comparaison détaillée et inédite des règles d'origine en vigueur dans les différentes communautés économiques régionales et, le diable étant dans les détails, six études de cas dont il ressort que les dispositions des règles d'origine doivent être aussi favorables que possible aux entreprises afin de réduire au maximum les obstacles et les incertitudes auxquels celles-ci font face, en particulier les PME, quel que soit le niveau de restrictivité convenu. Il s'agit là d'un objectif fondamental, qui pourrait contribuer à maximiser l'utilisation de la Zone de libre-échange continentale africaine.

⁴ United Nations Economic Commission for Africa and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017 ; International Labour Organization, 2014.

Structure du rapport

Le présent rapport se divise en cinq chapitres. Le chapitre 1 expose les principaux obstacles au commerce en Afrique et les avantages potentiels de la Zone de libre-échange continentale africaine. Il offre également une vue d'ensemble du commerce intra-africain aux niveaux du continent, des communautés économiques régionales et des pays concernés, ainsi que de la composition des exportations par produit. Le chapitre 2 traite des règles d'origine préférentielles et des approches retenues dans les accords de libre-échange intra-africains et les accords commerciaux préférentiels présentant un intérêt dans le contexte africain. Le chapitre 3 est consacré à l'étude de l'incidence de dispositions particulières des règles d'origine sur le fonctionnement de six chaînes de valeur régionales, à savoir celles du thé, du cacao, du coton, des textiles et des vêtements, des boissons, du ciment et des automobiles. Il révèle à quel point il importe que la formulation des divers éléments de ces dispositions soit mûrement réfléchi, compte tenu de considérations sectorielles liées à la disponibilité des intrants et aux capacités de transformation intérieures, ainsi que des conflits de priorités stratégiques en ce qui concerne les effets plus larges sur le développement. Le chapitre 4 porte sur les difficultés que pose l'application des règles d'origine dans la Zone de libre-échange continentale africaine.

Sur la base de l'analyse menée dans les chapitres précédents, le chapitre 5 donne un aperçu des principales constatations et recommandations que la CNUCED a formulées en vue de maximiser la contribution des règles d'origine à la création de courants commerciaux et à la transformation structurelle en Afrique dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

Chapitre 1

Sur la voie de la Zone de libre-échange continentale africaine : enjeux et perspectives

1.1 Introduction : enjeux, perspectives et rôle des règles d'origine

La présente livraison du Rapport sur le développement économique en Afrique porte essentiellement sur le rôle des règles d'origine préférentielles (ci-après « les règles d'origine ») dans le développement de chaînes de valeur régionales au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine, l'objectif étant de tirer le meilleur parti de cette zone pour favoriser la transformation structurelle du continent. La section 1.2 du chapitre 1 replace le rôle des règles d'origine dans le contexte de la vision du Traité d'Abuja et de l'Agenda 2063 de l'Union africaine. La section 1.3 analyse la situation du commerce et des obstacles au commerce en Afrique, qui auront une incidence sur l'ampleur des potentielles retombées positives des règles d'origine et des chaînes de valeur régionales. La section 1.4 présente les avantages que pourrait offrir la Zone de libre-échange continentale africaine et quelques-uns des facteurs susceptibles d'influer sur ces avantages, outre les règles d'origine. La section 1.5 traite, sous l'angle économique, de la contribution déterminante des règles d'origine à la libéralisation préférentielle des droits de douane en tant que moyen d'atteindre les objectifs de la Zone de libre-échange continentale africaine. La section 1.6 est la conclusion du chapitre.

A stylized map of the African continent is shown, composed of various colored segments in shades of orange, green, and white. A large white circular arrow icon is superimposed on the map, pointing clockwise.

LIBÉRALISATION PRÉFÉRENTIELLE DES DROITS DE DOUANE

Principal moyen d'action
pour tirer parti des
retombées de la Zone de
libre-échange continentale
africaine



LES RÈGLES D'ORIGINE :

garantissent que les retombées profitent à
l'Afrique pourvu que certaines conditions
soient remplies



Coûts compétitifs des
intrants



Capacités productives



Produits élaborés



Mesures efficaces de
facilitation des affaires et
du commerce

1.2 La vision du Traité d'Abuja, les chaînes de valeur régionales et la Zone de libre-échange continentale africaine

La création de la Zone de libre-échange continentale africaine, l'un des projets phares de l'Agenda 2063, constitue une étape cruciale du cheminement de l'Afrique vers la mise en place d'un marché intégré, qui aura vocation à déboucher sur la constitution d'une communauté économique africaine, conformément au Traité d'Abuja. La signature de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine est un événement majeur et historique, qui marque le franchissement d'un pas important dans la longue marche du continent vers l'intégration régionale.

Deux des objectifs de la Communauté économique africaine, tels qu'ils sont énoncés dans le Traité d'Abuja, consistent à « promouvoir le développement économique, social et culturel ainsi que l'intégration des économies africaines en vue d'accroître l'autosuffisance économique et favoriser un développement endogène et auto-entretenu » et à « coordonner et harmoniser les politiques entre les communautés économiques existantes et futures en vue de la mise en place progressive de la Communauté ».

La réalisation des objectifs ultimes du processus d'intégration régionale en Afrique, qui passe par l'application effective du Traité d'Abuja, exige la mise en place d'initiatives et de programmes stratégiques complémentaires à l'échelle du continent, tels que le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine et le Programme de développement des infrastructures en Afrique du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, ainsi que le Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique et le Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain, qui relèvent de l'Union africaine. L'adoption d'une vision cohérente et l'exécution rapide de multiples programmes continentaux, tels que ceux mentionnés, sont essentielles pour atteindre les objectifs fondamentaux de l'intégration régionale.

L'intégration régionale ne saurait contribuer à la réalisation des objectifs énoncés de promotion du développement durable sur le continent si elle est axée uniquement sur la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires. Elle doit s'accompagner d'un renforcement des capacités productives, d'une accélération de la transformation structurelle et de la libération du potentiel que recèle le secteur privé. Il est notamment indispensable de promouvoir l'entrepreneuriat local, la mobilisation des ressources intérieures, la stabilité politique et la paix, ainsi que la mise en place de structures et

mécanismes institutionnels appropriés, pour garantir une répartition équitable des coûts et avantages socioéconomiques de l'intégration régionale entre les 54 pays d'Afrique, selon des modalités politiquement acceptables pour tous.

Un régionalisme développementiste, c'est-à-dire une approche de l'intégration régionale centrée sur le développement, est nécessaire en Afrique pour faire en sorte que le processus d'intégration régionale soit viable et aboutisse à la création d'une communauté économique africaine (UNCTAD, 2013). Le continent a besoin d'une intégration plus poussée, qui va au-delà de la seule libéralisation préférentielle des droits de douane.

L'intégration régionale de l'Afrique n'a pas vocation à déboucher sur un protectionnisme en matière de commerce et d'investissement, le but n'étant ni de renforcer la compétitivité de l'Afrique en vase clos, ni de limiter sensiblement les partenariats de développement que le continent entretient avec ses partenaires commerciaux extérieurs. L'autosuffisance et le développement endogène et auto-entretenu sont les objectifs fondamentaux du processus d'intégration régionale du continent, mais il est impératif que les pays africains, en particulier les 33 PMA, continuent de tirer parti des dispositions prévues par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en matière de traitement spécial et différencié, notamment dans le cadre de loi des États-Unis d'Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, de l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne et de nombreux autres accords préférentiels et accords de libre-échange bilatéraux, conclus par exemple avec la Chine et l'Inde, pour accroître la part du commerce africain dans l'économie mondiale. L'intégration régionale en Afrique devrait être un moyen d'approfondir l'intégration du continent dans l'économie mondiale en accélérant le renforcement des capacités productives et de la compétitivité des entreprises africaines. La Zone de libre-échange continentale africaine, qui sera, du point de vue du nombre de pays participants, la plus vaste zone de libre-échange depuis la création de l'OMC, marquera un tournant pour l'Afrique, une occasion d'intensifier le commerce, l'investissement et l'industrialisation sur le continent et d'exploiter stratégiquement les possibilités d'en faire un acteur économique de premier plan à l'échelle mondiale.

Les objectifs ultimes que sont l'autosuffisance et le développement endogène et auto-entretenu exigent le recours à de multiples moyens d'action, en particulier le développement de chaînes de valeur régionales, dans le cadre du programme d'industrialisation plus large de l'Afrique.

La libéralisation préférentielle du commerce est un levier d'action crucial pour les pays d'Afrique, susceptible d'influer à la fois sur l'ampleur et sur la répartition des retombées

économiques s'inscrivant dans le cadre des chaînes de valeur régionales et de la stratégie d'industrialisation du continent. Le rôle des règles d'origine consiste à faire en sorte que les retombées de la libéralisation préférentielle du commerce profitent aux membres de la Zone de libre-échange continentale africaine. Dans le présent rapport est défendue l'idée que les règles d'origine qui seront en vigueur dans la Zone devraient être délibérément élaborées et appliquées de manière à appuyer et à orienter le développement de chaînes de valeur régionales sur le continent, et à favoriser l'industrialisation et la transformation structurelle, l'objectif final étant de maximiser l'apport de la Zone. La façon d'envisager les règles d'origine et la libéralisation préférentielle du commerce au sein de la Zone aura une incidence directe sur l'ampleur des retombées économiques et sur leur répartition entre les pays membres, mais aussi, en définitive, sur la volonté politique des dirigeants de promouvoir l'intégration régionale pour créer une communauté économique africaine.

La raison d'être des accords commerciaux régionaux est d'offrir à chaque État partie un accès préférentiel, par rapport aux États non signataires, aux marchés de tous les autres États parties, et de favoriser ainsi le commerce régional de biens intermédiaires et finals. Pour bénéficier des tarifs douaniers préférentiels prévus par un accord commercial régional, chaque État partie à cet accord doit remplir un ensemble de conditions, et respecter notamment une clause de caractère originaire, selon laquelle les biens échangés ou un certain pourcentage de la composition de ces biens doivent provenir de la zone sur laquelle porte l'accord.

Cette condition est essentielle non seulement pour garantir que les avantages préférentiels profitent uniquement aux États parties et ne sont pas détournés vers des États non parties, c'est-à-dire pour éviter le détournement de courants commerciaux et le transbordement, mais aussi pour faire en sorte que les préférences contribuent à stimuler la production locale et l'approvisionnement en biens intermédiaires au sein de la zone couverte par l'accord plutôt que dans le reste du monde, de manière à promouvoir la création nette de courants commerciaux entre les États parties. L'absence de clause de caractère originaire réduit les avantages économiques des États signataires de l'accord commercial régional, entamant leur volonté politique d'y demeurer parties, et compromet les objectifs de l'accord, notamment l'industrialisation, la transformation structurelle, la diversification économique et l'intensification du commerce à l'échelle régionale. En d'autres termes, la notion de caractère originaire est essentielle pour garantir que les avantages potentiels des accords bénéficient aux États parties. Dans le cadre des accords commerciaux régionaux, le seul moyen de certifier l'origine d'un bien consiste à établir des règles d'origine. Le message est clair : les retombées économiques d'un accord commercial régional ne peuvent être circonscrites aux États parties à cet

accord qu'au moyen de règles d'origine correctement définies et appliquées de façon crédible au sein de la zone couverte par l'accord. Les règles d'origine sont donc la pierre angulaire de l'application effective des préférences en faveur des États parties à l'accord. En outre, elles sont nécessaires à la libéralisation préférentielle du commerce et essentielles à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine. On trouvera dans l'encadré 1 une définition générale des règles d'origine (pour plus de détails sur les aspects techniques des règles d'origine, voir le chapitre 2, qui présente également un inventaire des règles d'origine en vigueur dans les communautés économiques régionales et dans le cadre d'autres accords commerciaux préférentiels en Afrique).

Encadré 1

Qu'est-ce que les règles d'origine ?

Les règles d'origine sont les critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit. Selon la CNUCED, elles sont une sorte de passeport grâce auquel un produit peut entrer et circuler dans une zone de libre-échange sans être assujéti à des droits de douane. L'Organisation mondiale des douanes déclare que « le rôle principal des règles d'origine consiste à déterminer la nationalité économique d'une marchandise donnée, par opposition à sa nationalité géographique ». Elle énonce également ce qui suit : « Les règles d'origine peuvent constituer une mesure importante pour le commerce. Elles ne constituent pas en elles-mêmes un instrument commercial et ne sont pas utilisées pour atteindre directement ou indirectement des objectifs commerciaux ni même en tant que mesure politique. Les règles d'origine sont employées avec différents instruments de politique commerciale et elles peuvent être utilisées pour atteindre des buts spécifiques des politiques nationales ou internationales. ».

Sources : UNCTAD, 2016c ; World Customs Organization, 2012.

Les règles d'origine préférentielles ont pour raison d'être la prévention du détournement de courants commerciaux, mais dans la pratique, cet objectif s'est estompé dans le cadre des accords commerciaux régionaux, et les règles d'origine deviennent peu à peu un instrument économique, politique et commercial (Abreu, 2013).

Des difficultés d'application des règles d'origine peuvent limiter leur contribution au processus d'intégration régionale sur les plans de l'accroissement du commerce intrarégional, de la promotion de la diversification économique, de l'accélération de l'industrialisation et de l'intensification de la transformation structurelle. La mise en

conformité avec les règles d'origine entraîne des coûts pour les États, qui doivent veiller au respect des critères et des procédures ayant trait au caractère originaire, et ces coûts varient selon le type de règle d'origine (Mizuno and Takauchi, 2013).

La mesure dans laquelle les règles d'origine peuvent offrir des avantages économiques sensibles aux pays africains dans le cadre d'un accord commercial régional dépend d'une multitude de facteurs, tels que la compétitivité-coûts de l'approvisionnement en intrants auprès d'États parties à cet accord plutôt qu'ailleurs. Cadot, Estevadeordal *et al.* (Cadot, Estevadeordal *et al.*, 2006) font observer que si les règles d'origine contraignent les pays à utiliser des matériaux locaux coûteux et à s'acquitter de lourdes formalités administratives pour conférer à un produit son caractère originaire, la marge préférentielle peut ne pas valoir la peine, et que des règles d'origine strictes peuvent entraver le bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement internationales ou favoriser l'émergence de chaînes inefficaces. Pour que la Zone de libre-échange continentale africaine procure aux pays membres des avantages économiques qui proviennent du développement de chaînes de valeur régionales, et ce, d'une manière politiquement viable qui garantisse la durabilité à long terme de l'intégration régionale, de nombreux pays doivent participer. Or cette participation est subordonnée à un accroissement de la compétitivité de la production dans les pays membres par rapport aux pays non membres. Un ensemble de conditions préalables doivent être remplies pour que les règles d'origine et la libéralisation préférentielle du commerce contribuent aux objectifs que sont le développement de chaînes de valeur régionales et la concrétisation de retombées économiques suffisamment importantes pour être réparties équitablement entre les pays membres. Au nombre de ces conditions figure l'adoption par les pays participants de mesures de facilitation du commerce, de renforcement des capacités productives et d'accroissement du degré d'élaboration des produits. Quelques-unes de ces conditions sont examinées plus en détail à la section 1.3.

1.3 L'état du commerce en Afrique : principaux obstacles et perspectives

L'Afrique est un acteur marginal du commerce mondial des marchandises. Pendant la période 2015-2017, la valeur moyenne de ses échanges commerciaux avec le reste du monde en prix courants s'est élevée à 760 463 millions de dollars, contre 481 081 millions de dollars pour l'Océanie, 4 109 131 millions de dollars pour l'Europe, 5 139 649 millions de dollars pour l'Amérique, et 6 801 474 millions de dollars pour

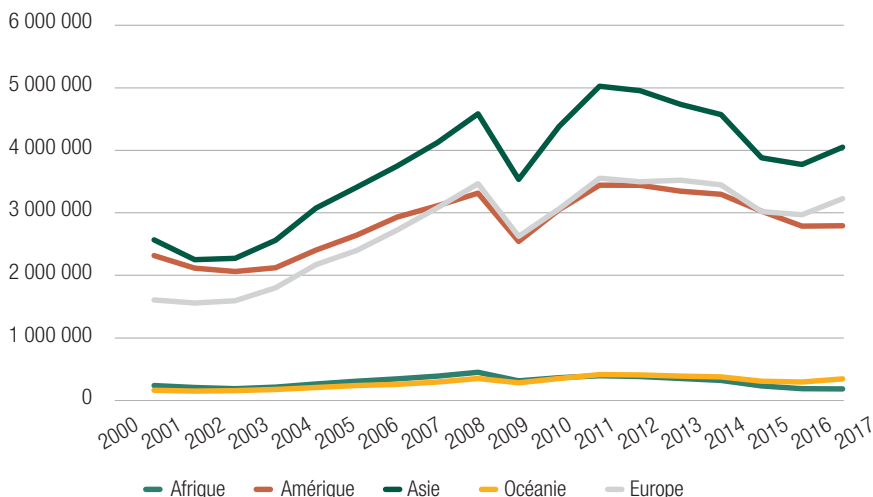
l'Asie⁵. La figure 1 montre l'évolution du commerce dans chacune de ces régions pendant la période 2000-2017.

L'Afrique n'a pas été épargnée par la récession de 2008 et ses conséquences, car son économie dépend beaucoup de ses échanges commerciaux avec le reste du monde. Le commerce intra-africain peut aider le continent à devenir moins vulnérable aux forces extérieures. Dans les faits, en 2000-2017, l'Afrique a destiné de 80 % à 90 % de ses exportations au reste du monde. La seule région qui soit encore plus tributaire de ses exportations extrarégionales est l'Océanie. En revanche, l'Afrique est la région ayant la plus faible proportion d'exportations intrarégionales, si l'on excepte l'Océanie. En 2017, la part des exportations intrarégionales dans les exportations totales était de 16,6 % en Afrique, contre 68,1 % en Europe, 59,4 % en Asie, 55 % en Amérique et 7 % en Océanie⁶.

Figure 1

Commerce (exportations et importations, tous produits) avec le reste du monde, par région

(En millions de dollars (en prix constants de 2000 par application de l'indice des prix à la consommation de chaque région))



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

Pendant la période 2015-2017, le commerce intrarégional, défini comme la moyenne

⁵ Dans cette section, le commerce se rapporte au commerce des marchandises, sauf autre indication. Selon la classification utilisée dans la base de données UNCTADstat, les régions sont l'Afrique, l'Amérique, l'Asie, l'Europe et l'Océanie.

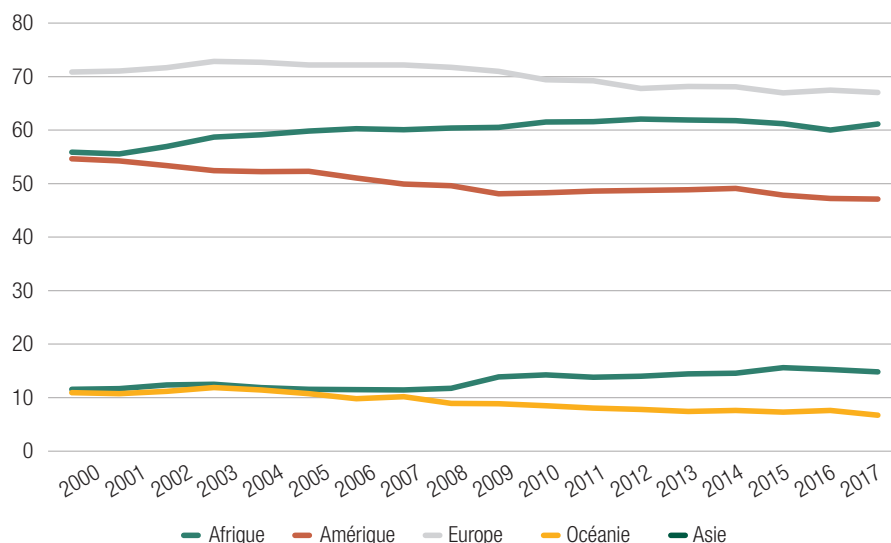
⁶ Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

des exportations et des importations à l'intérieur d'une région, était de l'ordre de 15,2 % en Afrique, contre 47,4 % en Amérique, 61,1 % en Asie, 67,1 % en Europe et 7,2 % en Océanie (fig. 2). L'Afrique est, avec l'Asie, la seule région dont le commerce intrarégional tend à la hausse depuis 2008.

Figure 2

Commerce intrarégional de marchandises (tous produits), par région

(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

Trois mises en garde s'imposent lorsque l'on interprète la part du commerce intra-africain dans le commerce total. Premièrement, des éléments portent à croire que le commerce intra-africain peut faire l'objet d'une double comptabilisation, qui concerne 7 % des exportations et 9 % des importations à l'intérieur des communautés économiques régionales, et qui s'explique par l'appartenance de certains pays à plusieurs de ces communautés (Childede and Sandrey, 2018). Deuxièmement, le commerce intra-africain serait sous-estimé compte tenu de l'ampleur du commerce informel. Troisièmement, l'accroissement du commerce intra-africain ne s'accompagne pas nécessairement d'une amélioration de la qualité de vie, si les échanges intrarégionaux viennent majoritairement se substituer à des échanges extrarégionaux moins coûteux (effet de détournement de trafic). Pour que le commerce intra-africain soit bénéfique à

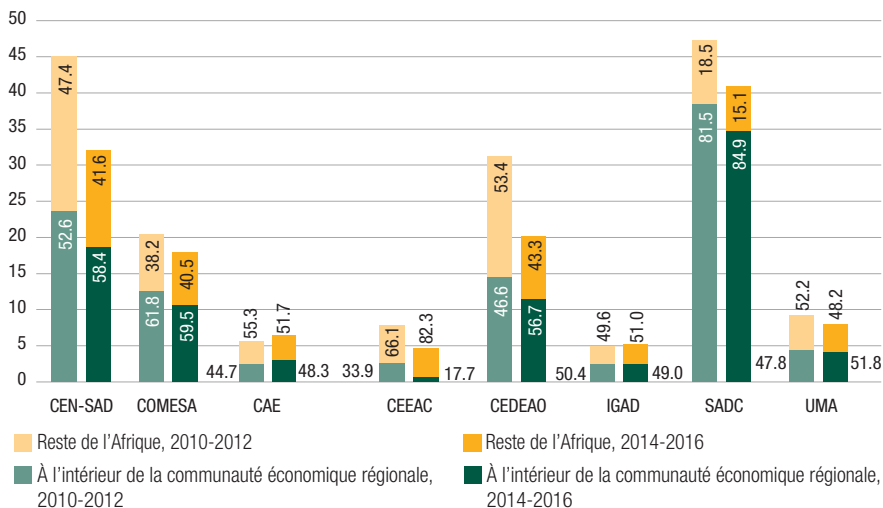
la population, il faut que son accroissement ait pour effet de créer, et non de détourner, des courants commerciaux.

Bien que l'Afrique compte huit communautés économiques régionales, la part du commerce intra-africain reste faible, à 14,8 % environ en 2017. La figure 3 permet de comparer les valeurs des échanges commerciaux à l'intérieur des différentes communautés économiques. En 2016, la SADC (34,7 milliards de dollars) se classait en tête, devant la CEN-SAD (18,7 milliards de dollars), la CEDEAO (11,4 milliards de dollars), la COMESA (10,7 milliards de dollars), l'UMA (4,2 milliards de dollars), la CAE (3,1 milliards de dollars), l'IGAD (2,5 milliards de dollars) et la CEEAC (0,8 milliard de dollars). En ce qui concerne la part du commerce intracommunautaire dans le commerce africain total, les niveaux d'intégration étaient de 84,9 % dans la SADC, de 59,5 % dans la COMESA, de 58,4 % dans la CEN-SAD, de 56,7 % dans la CEDEAO, de 51,8 % dans l'UMA, de 49,0 % dans l'IGAD, de 48,3 % dans la CAE et de 17,7 % dans la CEEAC, en 2016.

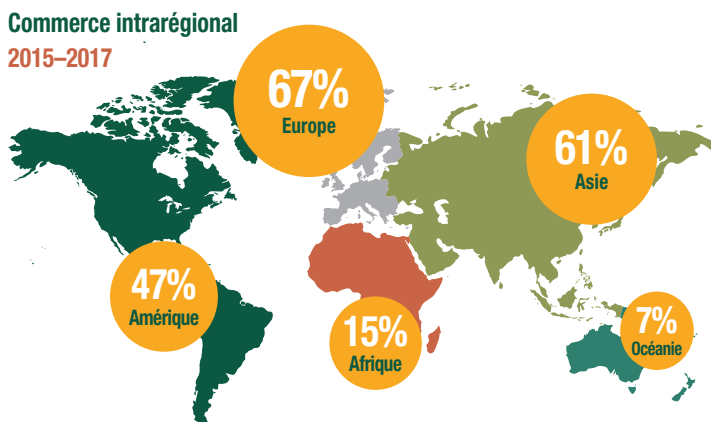
Figure 3

Commerce à l'intérieur des communautés économiques régionales d'Afrique, 2010-2012 et 2014-2016

(En milliards de dollars et en pourcentage du commerce africain total)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de Harvard University, 2018.



Le niveau des échanges commerciaux intracommunautaires varie d'une communauté économique régionale à l'autre, en fonction du niveau de développement industriel et économique et du degré de complémentarité des structures de production, entre autres facteurs économiques, de l'état des relations politiques entre les pays membres, et du degré d'engagement des responsables politiques à mettre en œuvre les accords qui instituent ces communautés. Jusqu'à présent, les progrès sont inégaux en matière d'intégration régionale ; certains pays sont plutôt bien intégrés au niveau régional et/ou au niveau infrarégional, et d'autres le sont beaucoup moins. En 2015-2017, les 10 pays qui exportaient le plus à l'intérieur du continent étaient le Swaziland (70,6 %), la Namibie (52,9 %), le Zimbabwe (51,6 %), l'Ouganda (51,4 %), le Togo (51,1 %), le Sénégal (45,6 %), Djibouti (41,9 %), le Lesotho (39,9 %), le Kenya (39,3 %) et le Malawi (38,3 %). Les 10 pays qui exportaient le moins à l'intérieur du continent étaient le Tchad (0,2 %), la Guinée (1,6 %), l'Érythrée (2,3 %), la Guinée équatoriale (3,5 %), Cabo Verde (3,6 %), l'Angola (3,9 %), la Libye (4,5 %), la Guinée-Bissau (4,7 %), le Libéria (5,1 %) et l'Algérie (5,5 %) ⁷.

D'une manière générale, ce sont les pays dont les exportations sont les plus diversifiées qui exportent le plus à l'intérieur du continent. Pour la période 2015-2017, le coefficient de corrélation simple entre les contributions aux exportations intra-africaines et les indices de concentration des produits d'exportation est de -0,53, ce qui met en évidence une association négative ⁸. Autrement dit, pour un pays donné, plus la valeur de l'indice de concentration est

⁷ Calculs de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

⁸ Établi par la CNUCED, l'indice de concentration des produits permet de déterminer dans quelle mesure les exportations et les importations de chaque pays ou groupe de pays sont concentrées sur un petit nombre de produits, plutôt que d'être réparties entre plusieurs produits, de manière plus homogène. Le coefficient de corrélation est statistiquement significatif à 1 %.

élevée, moins la part des exportations intra-africaines dans les exportations totales est importante. Le commerce intrarégional gagnerait à ce que les pays diversifient leur production.

S'agissant de la composition du commerce intra-africain par produit et par secteur, l'Afrique reste un marché de taille limitée, mais les exportations à l'intérieur du continent semblent plus diversifiées et moins dépendantes des produits de base que les exportations africaines vers le reste du monde. Les produits minéraux (pétrole, minerais, etc.) représentent 33 % des exportations intrarégionales et 50 % des exportations extrarégionales totales (fig. 4). Si la concentration de ces produits est très marquée dans les exportations africaines vers le reste du monde, elle l'est tout autant dans les exportations à l'intérieur des communautés économiques régionales. Globalement, en 2015-2017, les exportations d'articles manufacturés ont représenté 45 % des exportations intra-africaines, mais seulement 20 % des exportations africaines vers le reste du monde.

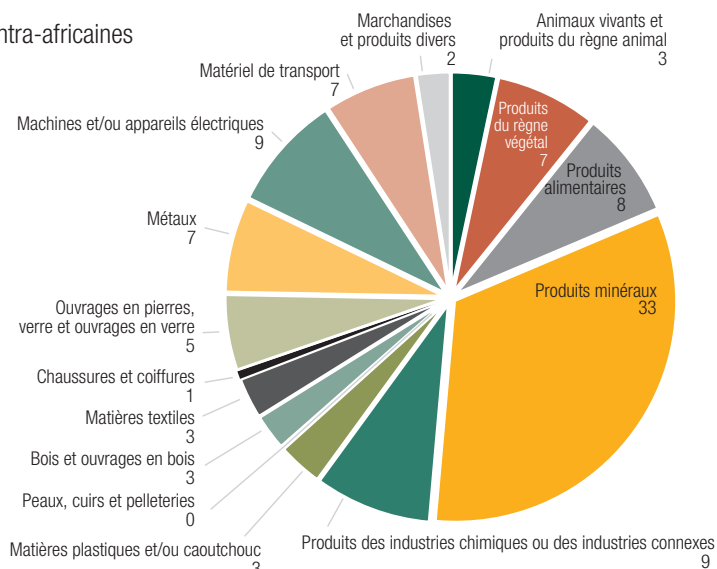
En ce qui concerne la complexité des produits, Hausmann et Hidalgo (Hausmann and Hidalgo, 2011) affirment que le processus de développement économique d'un pays suppose l'accumulation de capacités ou de connaissances permettant la production de biens très divers et de plus en plus complexes. Les biens diffèrent par le degré de complexité de leur production. Il existe une corrélation élevée entre le niveau de complexité des produits et le niveau du revenu national ; une évolution de la complexité économique exigée par certains produits peut être annonciatrice d'une progression de la croissance globale dans le pays considéré. Les pays qui augmentent leur production et leur commerce de produits très complexes ont plus de chances de connaître une croissance plus élevée par la suite. Un indice de complexité des produits peut être établi en fonction de la complexité économique des pays producteurs. Cet indice peut renseigner sur les capacités productives des pays, au vu de la composition de leurs exportations, ce qui aidera à mieux comprendre leurs différences de PIB par habitant et facilitera les prévisions de croissance économique.

Figure 4

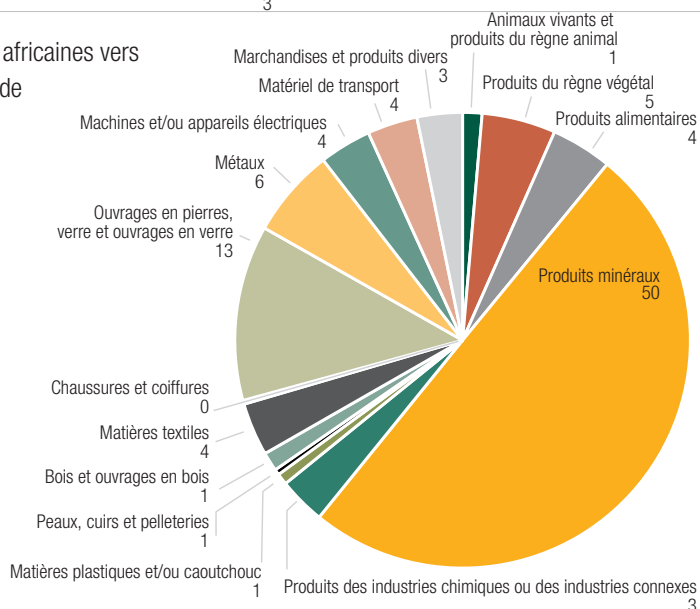
Composition des exportations africaines, en moyenne, 2014-2016

(En pourcentage)

(a) Exportations intra-africaines



(b) Exportations africaines vers le reste du monde

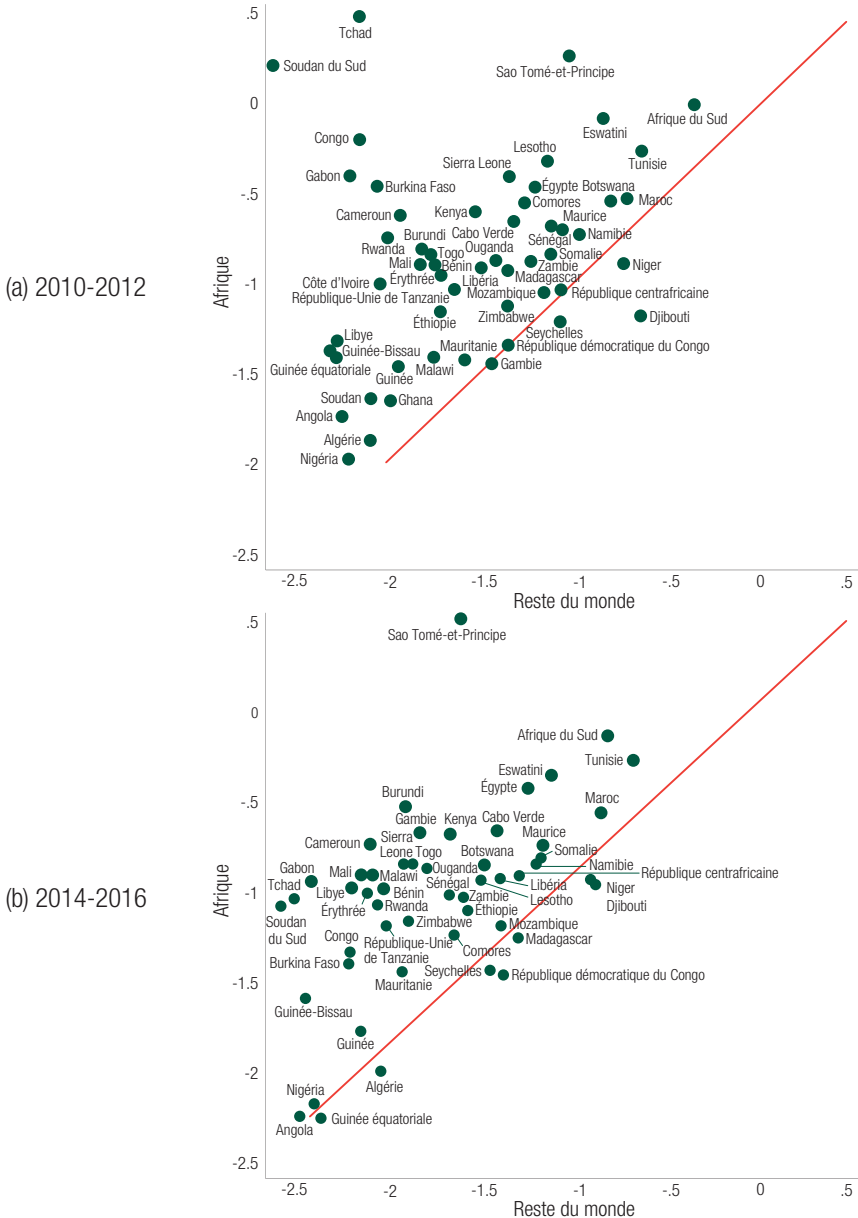


Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de Harvard University, 2018.

Note : Exportations ventilées par position tarifaire (code à quatre chiffres) dans le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH).

Figure 5

Indice de complexité des produits, pondéré par les échanges, 2010-2012 et 2014-2016



Source : Calculs de la CNUCED, d'après des données de Harvard University, 2018.

La figure 5 présente la valeur moyenne, pondérée par les échanges, de l'indice de complexité des produits exportés par chacun des pays africains, à l'intérieur du continent et vers le reste du monde, en 2010-2012 et en 2014-2016. Lorsque des pays se situent au-dessus de la ligne de 45 degrés, cela signifie que les produits qu'ils exportent vers d'autres pays africains sont plus complexes que ceux qu'ils exportent vers le reste du monde. Comme il ressort de la figure 5, c'est le cas de la plupart des pays africains pendant les deux périodes considérées. Ce constat vient confirmer l'idée bien établie que le commerce des articles manufacturés est surtout intrarégional, le commerce extrarégional concernant surtout les produits de base, qui sont généralement moins complexes. Djibouti, le Niger, la République démocratique du Congo et les Seychelles font notablement exception pendant les deux périodes considérées. Il est attendu que la Zone de libre-échange continentale africaine conduise à un accroissement du commerce intra-africain et, par voie de conséquence, à une intensification des flux commerciaux de produits relativement plus complexes, qui pourra ensuite se traduire par une hausse de la croissance économique.

L'indice de complexité économique permet de classer les pays selon le degré de diversification et de complexité de leurs exportations. Les pays qui ont un large éventail de compétences dans le domaine de la production, en particulier des compétences spécialisées complexes, sont capables de produire des biens élaborés très divers⁹. L'indice de complexité économique permet d'apprécier l'aptitude d'un pays à tirer parti de ses connaissances pour produire des biens diversifiés et complexes. D'après les données disponibles pour 31 pays africains, en 2016, les 10 pays présentant la valeur d'indice la plus élevée étaient la Tunisie, l'Égypte, l'Afrique du Sud, Maurice, l'Ouganda, la Namibie, le Mali, le Maroc, le Sénégal et le Kenya. Le coefficient de corrélation simple entre l'indice de complexité économique et la valeur ajoutée manufacturière par habitant, exprimée en dollars constants de 2000, dans les 31 pays en question est de 0,53 (pour un seuil de signification de 1 %), ce qui met en évidence une association positive. En général, la valeur de l'indice de complexité économique augmente avec la valeur ajoutée manufacturière par habitant. Ce résultat n'a rien de surprenant, les articles manufacturés étant plus complexes que les biens produits dans les autres secteurs. Il appartiendrait donc surtout aux pays africains les plus industrialisés d'engager le continent sur la voie du développement de chaînes de valeur régionales.

Il reste beaucoup à faire pour améliorer le commerce entre les communautés économiques régionales. La plupart des échanges commerciaux de ces communautés se font soit entre leurs membres (commerce intracommunautaire), soit avec une autre communauté, mais pas selon une répartition équitable entre les communautés (commerce intercommunautaire). Les interactions commerciales entre les huit

⁹ Voir <http://atlas.cid.harvard.edu/learn/glossary>.

communautés économiques régionales sont concentrées dans quelques groupes ; il y a donc matière à développer le commerce intercommunautaire. Par la voie de la Zone de libre-échange continentale africaine, les huit communautés économiques régionales pourront bénéficier d'un cadre de dialogue et de négociation, accroître leurs échanges commerciaux intercommunautaires et accélérer le processus d'harmonisation et de coordination entre elles, selon les objectifs énoncés dans le Traité d'Abuja, ainsi que confirmer leur rôle de piliers de ladite Zone de libre-échange.

La Zone de libre-échange continentale africaine peut stimuler le commerce intra-africain en assurant une plus grande viabilité économique à l'industrialisation du continent et en accélérant la transformation structurelle, avec les effets positifs correspondants sur la diversification des produits. Le développement de chaînes de valeur régionales requiert la mise en œuvre de politiques industrielles, nationales et régionales, favorables à une diversification des biens finals ou intermédiaires produits. Plus les biens produits sont diversifiés et les coûts de production sont compétitifs par rapport à ceux des autres acteurs du marché, plus les pays africains ont de raisons de mettre en œuvre et de faire respecter des règles d'origine qui encouragent l'utilisation d'intrants régionaux. Si les produits ne sont pas suffisamment diversifiés et compétitifs, les règles d'origine ne donneront peut-être pas tous les résultats escomptés, car des pays producteurs pourront juger plus économique de s'approvisionner à l'étranger ou trouver difficilement les intrants nécessaires à leurs activités de production dans la zone régionale de libre-échange.

Le renforcement des capacités de production industrielle et de la compétitivité prend du temps. À court terme, des règles d'origine trop restrictives (c'est-à-dire qui imposent qu'une grande partie des intrants proviennent de la Zone de libre-échange ou qui conditionnent l'abaissement des droits de douane pour les pays membres au fait que leurs produits ont subi plusieurs étapes de transformation) peuvent décourager le commerce régional ou causer un détournement des courants commerciaux, des fournisseurs moins onéreux à l'extérieur de la Zone de libre-échange vers les fournisseurs plus coûteux à l'intérieur de cette zone. Les règles d'origine devraient donc être moins restrictives et moins complexes au début de la mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, étant donné que de nombreux pays membres se caractérisent par leur manque de capacités institutionnelles, leur faible compétitivité et leurs aptitudes limitées à participer aux chaînes de valeur régionales, n'ayant pas les capacités productives suffisantes pour fournir des intrants. Dans les premiers temps, les règles d'origine doivent être simples, souples et libérales, en particulier pour les PMA africains, de manière à faciliter le démarrage de la production industrielle régionale. Le régime des règles d'origine pourra ensuite se faire plus complexe et plus restrictif, une fois que les pays membres auront atteint un seuil de compétitivité et un niveau

de capacités productives leur permettant de satisfaire aux critères d'admissibilité à un traitement préférentiel.

Une fois que des niveaux plus élevés de compétitivité, d'élaboration et de diversification des produits ont été atteints, des règles d'origine plus complexes et plus restrictives peuvent stimuler le commerce régional, accélérer le développement des chaînes de valeur régionales et garantir le maintien d'une plus grande partie de la valeur ajoutée et des rentes créées pendant la phase de production dans la Zone de libre-échange. Le degré de complexité et de restrictivité des règles d'origine devrait être fonction des niveaux de compétitivité, de diversification et d'élaboration des produits dans les pays membres ; si les capacités productives régionales sont faibles, des règles d'origine trop restrictives et trop complexes peuvent inciter les pays membres à commercer à l'extérieur de la Zone de libre-échange, plutôt qu'à l'intérieur. Les petits pays et/ou les pays à faible revenu tels que les PMA risquent d'y être d'autant plus incités que leur degré de compétitivité et leur niveau de capacités productives pourraient être plus faibles. De fait, avec le concours de la CNUCED, les PMA ont fait savoir à l'OMC qu'ils étaient préoccupés par les difficultés qu'ils rencontraient pour se conformer aux règles d'origine dans le cadre des régimes d'admission en franchise de droits et hors contingent (WTO, 2014). L'un de leurs griefs est que les règles d'origine sont élaborées sans tenir compte de l'évolution du commerce mondial. Or, ces règles devraient être conçues en fonction du contexte, c'est-à-dire du moment, du secteur et de l'industrie ; elles devraient être établies en fonction des spécificités du secteur de production auquel elles s'appliquent et des contraintes auxquelles font face les entreprises de ce secteur, notamment des difficultés posées par l'évolution de l'environnement régional et mondial.

1.3.1 Principaux obstacles au commerce en Afrique

La Zone de libre-échange continentale africaine pourra être porteuse de nombreux avantages, mais ceux-ci ne sont pas automatiques. L'un de ses principaux objectifs est de favoriser le commerce intra-africain. Or, la mise en œuvre de l'Accord qui la crée et la libéralisation progressive du commerce des marchandises ne seront pas sans difficultés, et il est aussi des entraves au commerce africain qui ne sont pas d'ordre tarifaire. Les plus grands de tous ces obstacles sont énumérés dans le Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain, qui a été établi par l'Union africaine et dans lequel on peut lire : « L'essor du commerce intra-africain a été entravé par un certain nombre de facteurs. Il s'agit notamment des différences en matière de régimes commerciaux ; des procédures douanières restrictives, des obstacles administratifs et techniques ; des limites de la capacité de production ; des insuffisances dans le domaine des infrastructures liées au commerce, du financement du commerce et des informations liées aux activités commerciales ; de l'absence d'intégration des marchés

de facteurs ; et du manque de considération accordée aux questions liées au marché intérieur » (African Union, 2013).

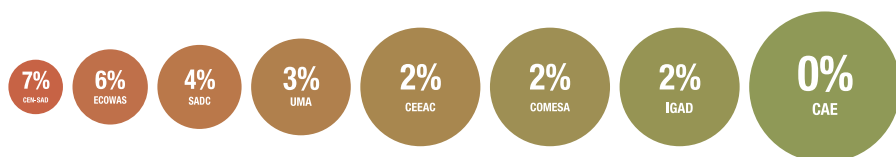
Il y a trois grandes catégories d'obstacles au commerce intra-africain : premièrement, le manque de capacités productives et le déficit de diversification économique, qui restreignent la gamme de biens intermédiaires et finals commercialisables et peuvent compromettre le développement des chaînes de valeur régionales ; deuxièmement, les coûts commerciaux liés aux droits de douane, associés à la lenteur d'application des engagements tarifaires à la base des accords de libre-échange ; troisièmement, les coûts commerciaux non tarifaires, qui freinent la compétitivité des entreprises et des économies africaines. Les coûts commerciaux élevés, liés à l'activité des entreprises et à la facilitation du commerce, peuvent s'expliquer par le manque d'infrastructures matérielles et immatérielles, qui influe sur les coûts de transport et de transit ainsi que sur les coûts intérieurs et à la frontière (UNCTAD, 2009 ; United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017). Ils peuvent aussi s'expliquer par des mesures non tarifaires faisant office d'obstacles non tarifaires. Les mesures non tarifaires sont les dispositions réglementaires officiellement adoptées par un pays qui peuvent influencer sur les échanges commerciaux, même si elles ne visent pas spécialement à réglementer le commerce, mais simplement, par exemple, à apporter des gages de sécurité et de qualité. Les obstacles non tarifaires entraînent une augmentation des coûts et doivent être éliminés pour renforcer le commerce et améliorer l'intégration. Une mesure non tarifaire n'est pas forcément un obstacle non tarifaire, et vice versa. Les règles d'origine entrent dans la catégorie des mesures non tarifaires. Selon Brenton (Brenton, 2011), des règles d'origine complexes peuvent sensiblement freiner les échanges commerciaux, alourdir les procédures douanières et entraver la facilitation du commerce, au point de remettre en question, par leur nature, les intentions énoncées dans les accords commerciaux préférentiels. Bon nombre des obstacles susmentionnés sont le résultat de politiques susceptibles d'être modifiées. Chaque catégorie d'obstacles est décrite ci-après.

Manque de capacités productives

Il est impératif de remédier aux restrictions du côté de l'offre et à l'insuffisance des capacités productives pour développer les chaînes de valeur régionales en vue d'une intensification du commerce intra-africain. Ces chaînes de valeur peuvent jouer un rôle déterminant en permettant aux pays qui les intègrent d'adopter des technologies modernes et de monter en gamme, et ce faisant, d'être plus nombreux à bénéficier des retombées économiques positives du commerce intra-africain (création d'emplois dans le secteur formel et rentabilité des activités manufacturières, par exemple). Les possibilités de transformation industrielle des produits de base, y compris des matières

premières agricoles, en produits finis à l'intérieur des chaînes de valeur régionales restent largement sous-exploitées. Le Plan d'action de l'Union africaine pour le renforcement du commerce intra-africain prévoit un ensemble de programmes de renforcement des capacités productives devant aboutir à la création de « chaînes de valeur régionales et continentales qui soient complémentaires en vue d'augmenter la production locale et le commerce des marchandises produites en Afrique » (African Union, 2013).

Taux des droits intracommunautaires appliqués en 2014-2016 (moyenne)



Coûts commerciaux liés aux droits de douane

La libéralisation du commerce progresse dans toutes les communautés économiques régionales (United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017). Cependant, l'abaissement des droits de douane prend plus de temps que prévu, notamment en raison du manque de moyens humains et institutionnels pour mettre en œuvre les politiques commerciales et de l'inapplication des accords créant les communautés précitées. Selon le Traité d'Abuja, chacune des communautés économiques régionales devait avoir adopté un tarif extérieur commun à l'intérieur d'une union douanière et être liée par des accords de libre-échange pleinement opérants à la fin 2017. Ce n'est toujours pas le cas. Par exemple, la CEEAC est la communauté dont la contribution au commerce africain est la plus faible et aurait besoin d'abaisser à zéro ses droits de douane sur environ 66 % des lignes tarifaires. En comparaison, la proportion de lignes tarifaires restant à exempter de droits est de 90 % dans la CEDEAO, de 85 % dans la SADC, de 78 % dans l'IGAD, de 51 % dans l'UMA et de 45 % dans la COMESA ; elle est nulle dans la CAE, dont la contribution au commerce africain est la plus élevée. En moyenne, les taux des droits intracommunautaires appliqués en Afrique étaient de 7,4 % dans la CEN-SAD, de 5,6 % dans la CEDEAO, de 3,8 % dans la SADC, de 2,6 % dans l'UMA, de 1,89 % dans la COMESA, de 1,86 % dans la CEEAC, de 1,80 % dans l'IGAD et de 0 % dans la CAE (United Nations Economic Commission for Africa et al., 2016). Cependant, l'abaissement des droits de douane entre membres d'une communauté économique régionale ou entre pays africains ne conduit pas automatiquement à un accroissement du commerce intracommunautaire et intrarégional. Il se peut que certains pays membres ne profitent pas pleinement de l'abaissement des droits de douane parce

que leurs capacités d'exportation sont faibles pour les biens correspondant aux lignes tarifaires concernées, parce que la marge tarifaire préférentielle est réduite à néant par des coûts commerciaux non tarifaires élevés, si bien que la production et le commerce des biens concernés perdent tout intérêt, ou parce que les coûts de mise en conformité avec les règles d'origine applicables aux biens concernés sont trop importants.

Obstacles non tarifaires

De plus en plus d'ouvrages montrent que les réformes visant à la facilitation du commerce peuvent avoir des retombées positives pour le commerce intrarégional et mondial, en contribuant à réduire les coûts des transactions commerciales (Organization for Economic Cooperation and Development, 2005 ; United Nations Economic Commission for Africa, 2018 ; United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017 ; WTO, 2015). L'OMC affirme que les coûts commerciaux d'un produit donné peuvent équivaloir à un droit *ad valorem* sur les échanges internationaux de 219 % dans les pays en développement, et susceptible d'atteindre 134 % jusque dans les pays à revenu élevé (WTO, 2015). Selon des estimations, la pleine mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges permettrait de réduire les coûts commerciaux de 9,6 % à 23,1 % au niveau mondial, la réduction moyenne la plus élevée (de plus de 16 %) concernant les pays africains et les PMA (WTO, 2015). Globalement, les réformes visant à la facilitation du commerce devraient consister en des mesures respectivement destinées à réduire les coûts commerciaux découlant de la gestion douanière, des exigences documentaires et des procédures à la frontière, et à créer un environnement favorable au commerce, notamment par la modification des politiques intérieures, l'amélioration des infrastructures de transport (routes, voies ferrées, ports, aéroports, etc.), la simplification des formalités administratives et la lutte contre la corruption (United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017).

Les obstacles non tarifaires peuvent freiner sensiblement le commerce international et régional, et annihiler les avantages que les entreprises comptaient tirer de l'abaissement des droits de douane. De fait, si le taux moyen appliqué de protection tarifaire est de 8,7 % en Afrique, il a été établi que d'autres obstacles étaient à l'origine d'une augmentation de 283 % des coûts commerciaux sur le continent (Sommer et al., 2017). Les obstacles non tarifaires font grimper les coûts commerciaux et les coûts de transaction supportés par les entreprises. Les pays africains font face à des coûts commerciaux élevés, en raison de leur manque d'infrastructures matérielles et immatérielles (dans les domaines de l'énergie, des transports, des technologies de l'information et de la communication, de la performance logistique, etc.), de la complexité de leurs procédures douanières et administratives, et des autres difficultés qu'ils rencontrent dans l'acheminement de

biens au-delà des frontières jusqu'au marché final. Plusieurs études ont été consacrées à l'impact des réformes visant à la facilitation des échanges sur le commerce international et le commerce africain ; elles ont mis en évidence des effets positifs. Par exemple, Portugal-Pérez et Wilson (Portugal-Pérez and Wilson, 2012) montrent que ces réformes améliorent les résultats à l'exportation des pays en développement, en particulier lorsqu'elles misent sur l'investissement dans les infrastructures matérielles et la modification de la réglementation pour créer un environnement plus favorable aux entreprises. Freund et Rocha (Freund and Rocha, 2011) examinent comment les retards dans les procédures de transit, documentaires, portuaires et douanières influent sur les exportations africaines et constatent que les retards dans les procédures de transit sont ceux qui ont les effets les plus significatifs d'un point de vue économique et statistique. La CNUCED fait observer que, faute d'une facilitation du transport et du transit, la compétitivité des exportations éthiopiennes est grevée par les coûts supplémentaires. Par exemple, en Éthiopie, les coûts de main-d'œuvre pour la fabrication d'un tee-shirt représentent un tiers de ces mêmes coûts en Chine, mais les dépenses logistiques à l'exportation sont telles que, sur les marchés internationaux, un tee-shirt fabriqué en Éthiopie coûte le même prix qu'un tee-shirt fabriqué en Chine (UNCTAD, 2018e).

Selon les résultats des simulations qui ont été réalisées à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable par la Commission économique pour l'Afrique, la part du commerce intra-africain pourrait passer de 10,2 % en 2010 à 15,5 % en 2022 grâce à la création de la Zone de libre-échange continentale africaine, mais elle pourrait plus que doubler pendant la même période et atteindre 21,9 %, si des progrès sont faits dans la facilitation du commerce et l'abaissement des droits de douane (United Nations Economic Commission for Africa, 2015 ; Mevel and Karingi, 2012). L'annexe 5 du Protocole sur le commerce des marchandises, qui figure dans l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, établit une catégorisation générale des obstacles non tarifaires (lesquels ne devraient pas tous être systématiquement éliminés), selon que ceux-ci relèvent de l'intervention de l'État dans le commerce et des pratiques restrictives tolérées par l'État, des procédures douanières et administratives d'entrée, des obstacles techniques au commerce, des mesures sanitaires et phytosanitaires, de restrictions spécifiques et des taxes à l'importation. Les règles d'origine sont traitées séparément, à l'annexe 2. L'annexe 5 prévoit un mécanisme d'identification, de catégorisation et d'élimination progressive des obstacles non tarifaires dans la Zone de libre-échange continentale africaine ainsi que des structures institutionnelles pour l'élimination des obstacles non tarifaires, des outils d'établissement de rapports et de suivi, et la facilitation de l'élimination des obstacles non tarifaires constatés.

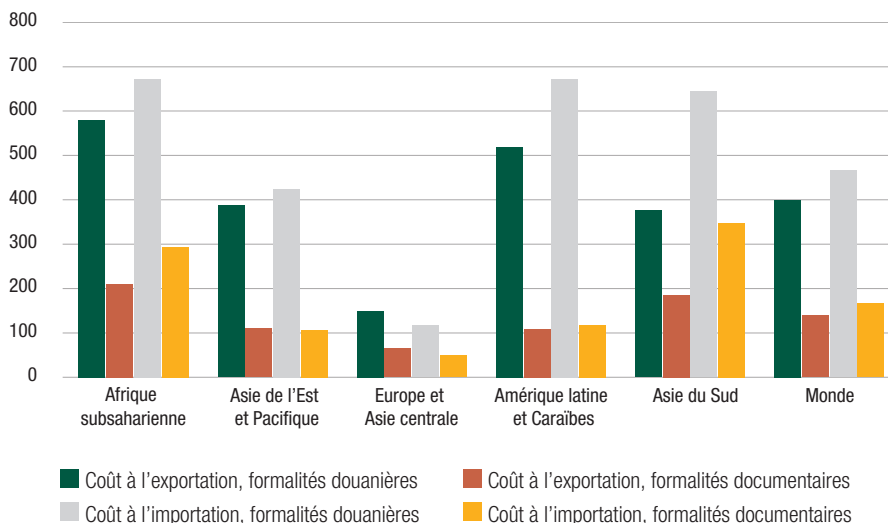
Globalement, l'Afrique obtient de moins bons résultats que les autres régions dans la plupart des indicateurs de facilitation du commerce. La figure 6 permet de comparer les résultats de l'Afrique subsaharienne par rapport aux autres régions et au monde pour certains de ces indicateurs. L'Afrique subsaharienne surpasse toutes les autres régions en matière de coût à l'exportation et a également le coût à l'importation le plus élevé au titre des formalités douanières, si l'on excepte l'Amérique latine et les Caraïbes, et au titre des formalités documentaires, si l'on excepte l'Asie du Sud.

Des données exhaustives et fiables sur les mesures non tarifaires en Afrique sont en cours de conversion en équivalents *ad valorem*, mais quelques estimations sont déjà disponibles et elles montrent que les taux peuvent atteindre jusqu'à 14 % pour les légumes, 11,4 % pour les boissons et les tabacs, 11,3 % pour les machines et 11,1 % pour les instruments et appareils optiques et médicaux (fig. 7). On constate en outre que la réduction des mesures non tarifaires a des effets positifs sur le commerce, la production, l'emploi et le revenu dans tous les pays de la SADC et que, selon les courants commerciaux initiaux, l'ampleur des effets de distorsion des échanges causés par les mesures non tarifaires et la marge d'action pour supprimer ces effets, le taux de croissance des exportations nationales peut atteindre jusqu'à 2,2 % (UNCTAD, 2016a). Les efforts visant à une plus grande convergence des réglementations commerciales ou à l'élimination des mesures non tarifaires doivent être menés parallèlement au processus de libéralisation des conditions d'accès aux marchés dans la Zone de libre-échange continentale africaine. Par exemple, la CNUCED a travaillé aux côtés de plusieurs communautés économiques régionales sur les mesures non tarifaires et les obstacles non tarifaires, et leur a apporté son concours dans l'élaboration de systèmes de repérage et d'élimination des obstacles non tarifaires et de dispositifs en faveur de la reconnaissance mutuelle ou de la convergence (UNCTAD, 2016c).

Figure 6

Coût à l'importation et coût à l'exportation, certains indicateurs de facilitation du commerce par région, 2016

(En dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

Note : Les données sur l'Afrique subsaharienne ne couvrent pas l'Afrique du Nord, qui est considérée comme faisant partie du Moyen-Orient. Le coût est exprimé en dollars pour un conteneur de 20 pieds. Il recouvre tous les frais liés à l'accomplissement des procédures d'importation ou d'exportation de marchandises, y compris les frais documentaires, les frais administratifs de dédouanement et de contrôle technique, les frais de courtage en douane, les frais de manutention dans les terminaux et les frais de transport intérieur. Les droits de douane ou les taxes commerciales sont exclus ; seuls les coûts officiels sont comptabilisés.

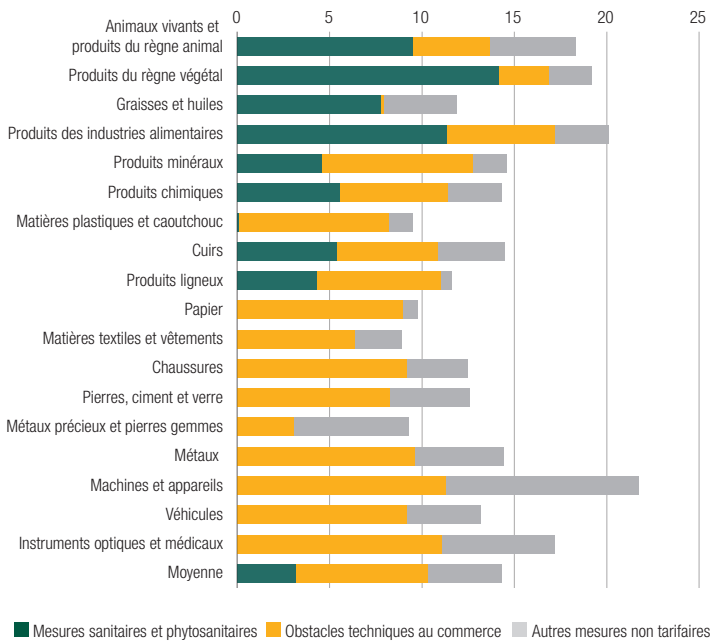
Il ressort des études dirigées par le Centre du commerce international dans 23 pays en développement (dont 13 pays africains) et PMA pendant la période 2010-2013 que les règles d'origine et la documentation connexe représentent 35 % des mesures non tarifaires les plus contraignantes qui sont appliquées par les pays partenaires aux articles manufacturés exportés. Les règles d'origine semblent bien plus difficiles à respecter dans l'industrie, du fait de leur rigueur ou de leur complexité, que dans l'agriculture (International Trade Centre, 2015). Elles sont à l'origine de la plupart des plaintes (11 %) qui sont enregistrées par le mécanisme de signalement, de surveillance et d'élimination

des obstacles non tarifaires, créé par l'Accord de libre-échange tripartite¹⁰. Pour les pays exportateurs, le respect des règles d'origine a un coût, qui vient s'ajouter aux coûts de production ; pour les pays importateurs, les règles d'origine peuvent être difficiles à faire appliquer, compte tenu des faibles capacités de leurs administrations douanières.

Figure 7

Équivalents *ad valorem* des mesures non tarifaires en Afrique

(En pourcentage)



Source : UNCTAD, 2015a.

La mise en place de plateformes en ligne permettant aux entreprises de soumettre des plaintes relatives à des obstacles non tarifaires a été une évolution bienvenue dans les communautés économiques régionales et dans plusieurs pays africains, dont l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie. Il reste que ces mécanismes peuvent être inefficaces ou astreignants, et décourager le secteur privé de signaler les obstacles non tarifaires (Calabrese and Mendez-Parra, 2016).

¹⁰ Voir www.tradebarriers.org.

Afin de retirer tous les gains statiques et dynamiques de la Zone de libre-échange continentale africaine, le continent devrait s'employer à éliminer les coûts commerciaux des obstacles non tarifaires, en s'attaquant aux coûts élevés que le secteur privé doit supporter pour se mettre en conformité avec les différents types de règles d'origine et les respecter ainsi qu'aux conséquences de la non-reconnaissance et de la non-application des règles d'origine pour le commerce intra-africain. Ces gains sont décrits dans la section 1.4.

1.4 Avantages que l'Afrique pourrait tirer de la Zone de libre-échange continentale africaine

Pour tirer des avantages socioéconomiques tangibles des possibilités créées par la Zone de libre-échange continentale africaine, les pays africains devront maîtriser différents risques et surmonter certains problèmes de mise en œuvre (voir le chapitre 4).

Selon la conception conventionnelle du commerce international, les zones de libre-échange créent des courants commerciaux en même temps qu'elles en détournent d'autres ; l'effet de création l'emportant souvent sur l'effet de détournement, elles ont globalement une incidence nette positive sur le bien-être économique (théorie de Viner). On entend par « création de courants commerciaux » l'accroissement des flux entre les membres d'une zone de libre-échange qui résulte de l'élimination d'obstacles tarifaires et non tarifaires, ainsi que d'une meilleure exploitation des avantages comparatifs, de la création d'économies d'échelle et d'une allocation plus productive des ressources. Le bien-être économique s'en trouve accru lorsque le partenaire commercial est celui qui fournit déjà un produit donné au prix le plus bas au titre de la clause de la nation la plus favorisée. Il y a détournement de courants commerciaux lorsque des fournisseurs de pays tiers sont remplacés par des producteurs moins efficaces et plus coûteux de la zone de libre-échange, ce qui réduit le bien-être économique. Toutefois, le détournement des courants commerciaux ne diminue pas systématiquement le bien-être, par exemple en cas de cessation soudaine des importations en provenance de tiers. Les simulations de Mevel et Karingi (Mével and Karingi, 2012) montrent que la suppression des droits, conjuguée à des mesures de facilitation du commerce dans la Zone de libre-échange continentale africaine, est susceptible d'avoir davantage d'effets de création que d'effets de détournement, et que le commerce intra-africain devrait augmenter de 34,6 milliards de dollars (+52,3 %) d'ici à 2022, par rapport à un scénario de référence sans zone de libre-échange. Les simulations font également ressortir que

les salaires réels des travailleurs non qualifiés pourraient augmenter, tandis qu'une proportion limitée des emplois serait réaffectée du secteur non industriel au secteur industriel (Mevel and Karingi, 2012).

La libéralisation préférentielle du commerce qui est au fondement de la Zone de libre-échange continentale africaine présente en outre des avantages statiques et dynamiques. Les avantages statiques découlent de l'augmentation à court terme du bien-être économique et les avantages dynamiques, des pressions concurrentielles qui créent des gains de productivité à long terme. Les pressions concurrentielles incitent les producteurs à améliorer leur offre grâce à l'innovation et à la modernisation des technologies et à se doter d'avantages comparatifs dynamiques pour obtenir de meilleurs résultats que les concurrents. Grâce à la libéralisation préférentielle du commerce, la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait à long terme améliorer la situation des consommateurs et le bien-être économique, en stimulant la concurrence et l'innovation.

Il y aura des coûts d'ajustement à court terme dans la Zone de libre-échange continentale africaine, étant donné que des travailleurs, des capitaux et d'autres ressources seront réaffectés d'un secteur à l'autre, mais la plupart des études concluent que les avantages à long terme l'emporteront sur ces coûts (UNCTAD, 2018f). Les coûts d'ajustement à court terme comprennent les pertes d'emplois temporaires dans certains groupes de la population active qui devront passer de secteurs économiques en décroissance à des secteurs en expansion, ainsi que la baisse des recettes tirées des droits de douane par les États, qui auront donc besoin de plus de ressources intérieures. Les avantages économiques à long terme résulteront de la meilleure exploitation des chaînes de valeur régionales, qui favorisera l'industrialisation, la modernisation technologique, la croissance économique et la création d'emplois décents dans le secteur formel.

Dans la présente section, la CNUCED examine certains des avantages qui pourraient découler des possibilités créées par la Zone de libre-échange continentale africaine.

1.4.1 Amélioration de la compétitivité des entreprises africaines et accroissement du commerce et de l'investissement intra-africains

La création de la Zone de libre-échange continentale africaine devrait accélérer l'intégration des communautés économiques régionales et de la Zone de libre-échange tripartite, comme les régions concernées devront s'aligner sur les dispositions de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et les obligations qui en découlent. En supposant que la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires

sera plus rapide entre les membres des communautés économiques régionales et les membres de l'Accord qu'entre ces pays et les non-membres, elle devrait bénéficier au commerce intra-africain en donnant un coup de pouce à la compétitivité des entreprises d'Afrique. Les entreprises africaines auront accès à de nouveaux marchés, pour autant que les conditions ci-après, notamment, soient remplies : elle bénéficieront de conditions commerciales préférentielles par rapport à leurs concurrents étrangers (d'où le rôle essentiel de l'application des règles d'origine) ; les objectifs énoncés à l'article 4 de l'Accord seront atteints, notamment ceux qui concernent les mesures de facilitation du commerce ; le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain de l'Union africaine est bien mis en œuvre. L'accroissement à court terme du commerce intra-africain peut stimuler l'investissement intra-africain dans divers secteurs, de l'infrastructure aux services, en passant par les technologies. À mesure que les avantages de la Zone de libre-échange continentale africaine deviendront plus évidents et tangibles pour les agents économiques et que les avantages à long terme seront mieux appréciés, il y aura de plus en plus de raisons d'investir dans les communautés économiques régionales et sur le continent, d'où un cercle vertueux où le commerce et l'investissement se renforceront mutuellement, ainsi que des retombées positives sur l'innovation et la productivité des entreprises et des différents secteurs.

1.4.2 Création d'un climat économique et de conditions d'investissement plus favorables aux investissements étrangers directs et à la création de liens entre les entreprises étrangères et locales

La mise en œuvre de l'article 15 de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, ainsi que de l'annexe 4 concernant la facilitation du commerce, peut permettre de réduire considérablement les coûts indirects et invisibles (World Economic Forum et al., 2009) des activités économiques en Afrique. À mesure que les obstacles tarifaires et non tarifaires seront réduits sur le continent, les entreprises africaines subiront davantage de pression concurrentielle dans des dimensions autres que le prix telles que la qualité et les stratégies de marketing différenciées fondées sur l'image de marque, notamment l'utilisation d'indicateurs géographiques d'origine et l'application de normes de durabilité facultatives. Le secteur privé peut solliciter davantage des États qu'ils améliorent le climat d'investissement et qu'ils renforcent leur appui aux systèmes entrepreneuriaux nationaux. Conjuguée au renforcement du soutien de l'État aux entrepreneurs, l'amélioration du climat économique et des conditions d'investissement est susceptible de stimuler l'investissement étranger direct et de donner aux entreprises locales des possibilités de bénéficier des investissements (sous forme de participations ou non) d'entreprises étrangères. L'application de l'article 4 de l'annexe 4, qui oblige les Parties à publier rapidement sur Internet certains

renseignements intéressant la facilitation du commerce, de sorte qu'elles soient accessibles facilement et d'une manière non discriminatoire, et d'autres articles de l'Accord qui mettent l'accent sur la divulgation d'informations et la transparence dans le cadre des transactions commerciales, peut réduire les sources d'incertitude et de préoccupation pour les investisseurs nationaux aussi bien qu'étrangers. Cela peut encourager l'investissement intérieur et étranger.

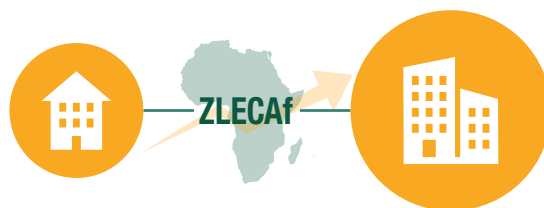
1.4.3 Croissance économique et transformation structurelle

L'intégration régionale peut servir de tremplin au renforcement des capacités industrielles en Afrique et au développement du commerce africain d'articles manufacturés. L'avènement de la numérisation et du commerce électronique et la possibilité de recourir dans l'avenir à des technologies de fabrication additive comme l'impression 3D pourraient transformer le paysage manufacturier et entrepreneurial en Afrique, en permettant aux entreprises africaines de produire en série divers biens de consommation et biens intermédiaires personnalisés (Bolaky, 2019). Si les communautés économiques régionales mettent en œuvre des politiques industrielles régionales et que les différents pays appliquent des politiques industrielles nationales, appuyées par la mise en œuvre de l'Initiative de développement industriel accéléré pour l'Afrique de l'Union africaine, la Zone de libre-échange continentale africaine peut jouer un rôle de catalyseur dans le développement industriel et manufacturier du continent et favoriser une transformation structurelle inclusive. La population africaine est aujourd'hui la plus jeune du monde. Pour tirer parti de ce dividende démographique, il faut adopter des stratégies relatives à l'emploi et à l'entrepreneuriat qui s'appuient sur la transformation structurelle et la création de possibilités de commercialisation, qui sera favorisée par la Zone de libre-échange continentale africaine.

1.4.4 Participation des petites et moyennes entreprises aux chaînes de valeur régionales et mondiales

Si la Zone de libre-échange continentale africaine favorise l'industrialisation du continent et la création de chaînes de valeur régionales dans le secteur manufacturier et l'agro-industrie, le secteur privé pourra en tirer profit en exploitant les possibilités d'investissement et les débouchés commerciaux qui seront créés dans ces secteurs. Le développement des chaînes de valeur régionales peut également stimuler l'entrepreneuriat local. Les PME africaines pourront en bénéficier, à condition que leur intégration dans les chaînes de valeur régionales soit facilitée par des politiques publiques ciblées, dans le cadre des stratégies favorisant le développement des PME (UNCTAD, 2018c).

La Zone de libre-échange continentale africaine **ouvre de nouveaux marchés plus vastes qui permettent aux PME de se développer**



Une grande partie des PME africaines a peu de chances de survivre et de se développer, en raison d'une série de contraintes qui pèsent sur leur rentabilité (International Trade Centre, 2017 ; UNCTAD, 2018c). Dans la Zone de libre-échange continentale africaine, il est possible d'accroître ces chances en leur ouvrant de nouveaux marchés plus vastes, d'abord à l'échelle régionale, puis au niveau mondial, tout en leur permettant de produire à plus grande échelle grâce à la protection offerte par des conditions préférentielles et d'acquérir de nouvelles connaissances grâce à l'exportation. Il existe des données empiriques qui montrent que les accords d'intégration régionale améliorent les taux de survie des entreprises et leurs résultats à l'exportation (Fugazza and McLaren, 2014 ; Kamuganga, 2012 ; Türkcan K and Saygılı, 2018). Les PME africaines peuvent utiliser les chaînes de valeur régionales comme un tremplin pour s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales, une fois qu'elles sont devenues suffisamment compétitives et qu'elles ont commencé, éventuellement, à fonctionner comme de véritables sociétés autonomes qui traitent directement avec une clientèle régionale et internationale. Le commerce électronique peut donner aux PME africaines un moyen de développement supplémentaire, si les pays du continent améliorent leur capacité d'utiliser les outils nécessaires à cette fin. La conduite de négociations sur le commerce électronique dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait aider les pays africains à élaborer des plans et politiques stratégiques et prévoyants pour tirer parti de la numérisation de façon à accroître les effets positifs de la Zone de libre-échange continentale africaine et à ouvrir de nouvelles perspectives aux PME africaines.

1.4.5 Développement de l'agriculture et de l'agro-industrie et conséquences pour le développement rural

Il serait possible d'accroître considérablement le commerce intra-africain dans le secteur agricole (UNCTAD, 2013). Les échanges intra-africains représentaient 22 % du commerce total dans ce secteur en 2017, en baisse par rapport à 1995 (24 %), contre 52 % dans le secteur manufacturier¹¹. En outre, la gamme de produits agricoles exportés par les pays africains est restreinte, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région (fig. 8). En 2014, dans la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie, l'Union africaine s'est engagée à tripler d'ici à 2025 le commerce intra-africain de produits et de services agricoles, notamment en accélérant la création de la Zone de libre-échange continentale africaine et la transition à tarif extérieur commun continental (African Union, 2014)¹².

En Afrique, le développement agricole et rural se heurte à de nombreuses difficultés. La mise en application de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, ainsi que de ses annexes sur l'investissement, la facilitation des échanges, les services, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les règles d'origine, peut contribuer au développement agricole, principalement, de quatre manières : en créant des marchés plus vastes pour les petits agriculteurs grâce à la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires ; en donnant aux agriculteurs la possibilité d'accéder aux marchés grâce à la facilitation du commerce et à l'amélioration de la connectivité commerciale (amélioration des routes, réduction du temps nécessaire au transport, simplification du passage des frontières etc.) ; en attirant des investissements nationaux et étrangers dans les secteurs qui peuvent fournir les infrastructures matérielles nécessaires (comme les secteurs de l'énergie et de l'eau dans les zones rurales, les installations de stockage frigorifique et l'entreposage) ; et en permettant l'exploitation dans le secteur agricole et l'agro-industrie de débouchés qui contribuent au développement des chaînes de valeur agricoles nationales et régionales dont les produits finaux sont exportés à l'échelle régionale et mondiale (voir chap. 3).

La réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration de Malabo, tels que l'affectation d'au moins 10 % des dépenses publiques annuelles des pays à l'agriculture, et la mise en œuvre de l'Initiative pour le développement de l'agriculture et de l'agro-industrie en Afrique, représentent des mesures complémentaires importantes qui peuvent contribuer à faire de la Zone de libre-échange continentale africaine un moteur de la transformation du secteur agricole sur le continent.

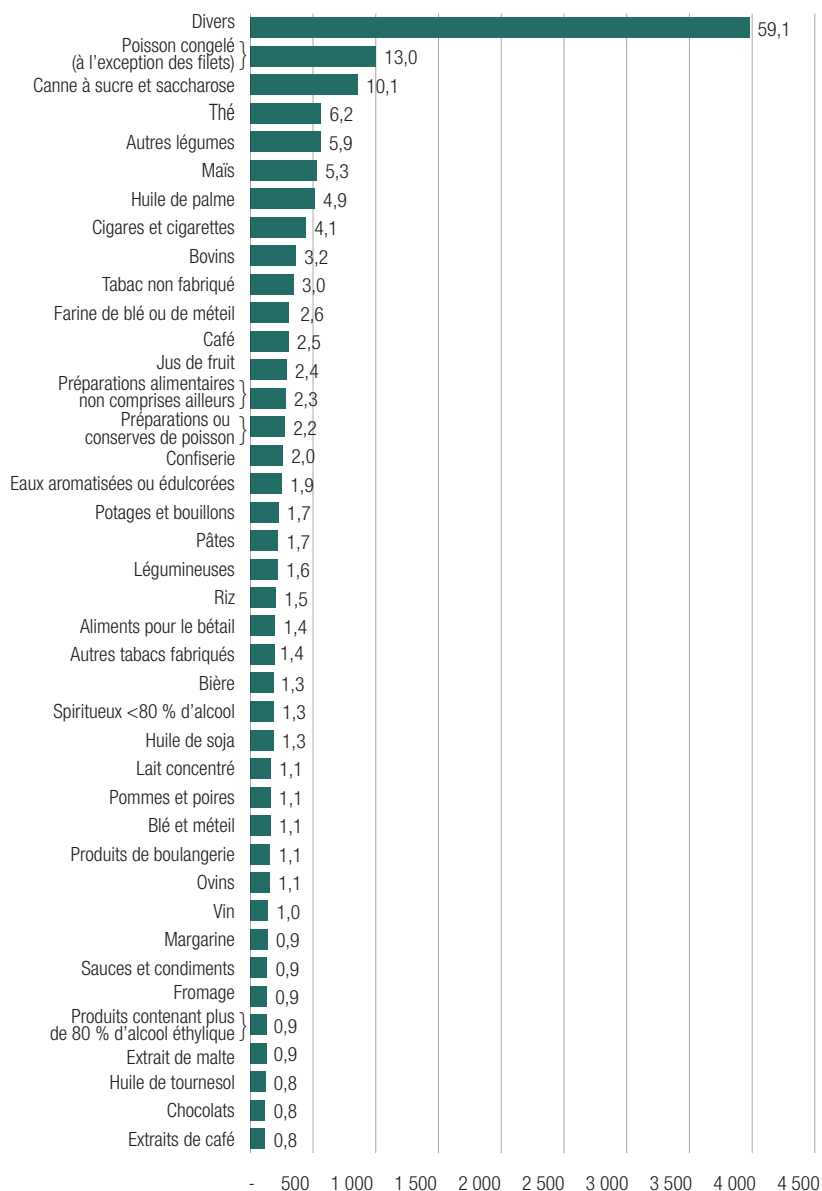
¹¹ Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données UNCTADstat.

¹² Voir aussi <http://www.fao.org/food-loss-reduction/news/details/fr/c/251934/>.

Figure 8

Les 40 principales exportations agricoles intra-africaines, 2014-2016

(En millions de dollars et en pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après Harvard University, 2018.

1.4.6 Libérer le potentiel du secteur des services

Le secteur des services (notamment dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, de l'énergie, des services financiers et du tourisme) a un rôle vital à jouer dans la transformation structurelle de la région, aussi bien en tant que secteur autonome à haute valeur ajoutée qu'en tant que secteur intermédiaire facilitant les transformations des secteurs industriel et agricole en Afrique.

On estime que le commerce intra-africain des services est faible, et les transactions informelles et les transactions à faible valeur ajoutée ont tendance à occuper une place prépondérante dans le secteur des services, qui n'a pas la compétitivité, le degré d'élaboration et l'efficacité nécessaires pour servir de fondement à l'activité économique industrielle et agricole, sauf dans quelques sous-secteurs d'un petit nombre de pays (International Trade Centre, 2017 ; UNCTAD, 2015b). Le secteur des services devrait huiler les rouages de l'économie des pays pendant la période de croissance transformatrice, s'agissant notamment de faciliter le transport et le transit, de garantir l'efficacité de la logistique, d'assurer des services d'infrastructure fiables et abordables dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des télécommunications, et de faciliter l'accès des entreprises au crédit et au financement (UNCTAD, 2015b). Grâce à la création d'un marché continental, les prestataires de services pourraient donner à leurs activités l'ampleur nécessaire et obtenir le financement à long terme dont ils ont besoin pour devenir plus compétitifs, ce qui contribuera à faciliter le commerce sur le continent et à accroître les avantages découlant de l'intensification du commerce des biens dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

1.4.7 Commerce transfrontalier informel, incidences sur les questions de genre et réduction du commerce illicite

En Afrique, les transactions économiques sont souvent informelles. D'après les estimations, les échanges informels pourraient représenter de 30 % à 40 % du commerce régional africain. Selon certaines estimations, le commerce transfrontalier informel compterait pour 43 % dans les revenus de la région ; il concerne en grande partie des femmes menant des activités à petite échelle, et ses effets à long terme sur le développement ne sont pas clairement établis (Brenton and Soprano, 2018). Les activités informelles risquent de compromettre la bonne mise en œuvre des politiques générales et commerciales et la réalisation de leurs objectifs, puisque les agents économiques concernés opèrent en dehors de toute structure formelle. Les entreprises informelles et le commerce transfrontalier informel occupent une place prédominante pour toute une série de raisons, notamment le manque de possibilités d'emploi et de



LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE

Peut contribuer à **la création
d'emplois décents pour tous**,
en particulier **pour les femmes,
les jeunes et les personnes
appartenant à des groupes
vulnérables**

débouchés commerciaux dans le secteur formel, ainsi que les coûts prohibitifs des activités formelles.

Dans la mesure où il peut accroître progressivement le nombre de possibilités d'emploi, d'entrepreneuriat et de commerce dans le secteur formel en accélérant la croissance transformatrice et le développement des chaînes d'approvisionnement dans plusieurs secteurs, l'approfondissement de l'intégration régionale peut contribuer à réduire peu à peu la vulnérabilité des travailleurs, notamment les femmes et les jeunes et, à moyen terme, à réduire les facteurs qui encouragent les échanges et transactions informels. Dans la perspective de l'intégration régionale de l'Afrique, il est important d'aider les commerçants informels à formaliser leurs activités, qui fourniront ainsi aux États des recettes fiscales dont ceux-ci ont grand besoin et qui peuvent servir à financer les programmes d'intégration régionale et compenser la perte de recettes tarifaires résultant de la libéralisation douanière.

Outre ses incidences sur la mobilisation de ressources intérieures, l'intégration régionale peut avoir des effets sur l'ampleur du commerce illicite et des flux financiers illicites. Les raisons de mener des activités illégales deviennent de moins en moins nombreuses à mesure que l'intégration régionale s'accélère et qu'elle accroît le rendement des investissements dans les activités licites et formelles, qui permettent aux investisseurs de bénéficier de différentes formes d'allègements fiscaux et d'aide publique et de recourir au système judiciaire en cas de différend. En d'autres termes, en créant des avantages et des possibilités d'investissement et de commerce, l'intégration régionale augmente le rendement des investisseurs qui réinvestissent leurs bénéfices en Afrique.

1.4.8 La stabilité politique et la paix peuvent accroître les progrès économiques

L'intégration régionale et le commerce régional tendent à donner aux pays membres une perspective commune et à les engager sur un chemin commun, de sorte que leurs intérêts économiques deviennent étroitement liés et contribuent au maintien de la paix et de la stabilité dans la région. En renforçant la dépendance mutuelle sur le plan commercial et en matière de développement économique, l'intégration augmente le coût des conflits pour les pays concernés. Les forces économiques peuvent compléter les forces politiques plutôt que de les remplacer, bien que cela dépende de mécanismes qui sont souvent subtils.

De nombreux facteurs peuvent influencer sur le degré et le taux de mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, à savoir notamment des facteurs liés à l'économie politique qui influenceront sur la répartition des coûts et des avantages entre les pays, les secteurs et les acteurs économiques ; le succès de la

mise en œuvre des mesures et initiatives complémentaires qui devraient sous-tendre la Zone de libre-échange continentale africaine ; la situation économique mondiale ; les accords conclus par les pays africains avec d'autres pays, tels que les instruments de partenariat économique ; les rapports entre les communautés économiques régionales et la Zone de libre-échange continentale africaine ; l'ordre, la cohérence et le calendrier des questions négociées entre les membres des communautés économiques régionales et de la Zone de libre-échange continentale africaine.

1.5 Pourquoi les règles d'origine sont-elles importantes pour la Zone de libre-échange continentale africaine ?

Les pays et les entreprises d'Afrique décideront d'utiliser ou non les mesures préférentielles tarifaires et non tarifaires auxquelles ils ont droit en vertu de la Zone de libre-échange continentale africaine au vu des coûts et des avantages escomptés, et les règles d'origine sont un facteur déterminant à cet égard.

Si les règles d'origine dans la Zone de libre-échange continentale africaine sont trop coûteuses à mettre en œuvre pour les entreprises africaines par rapport aux avantages escomptés ou compte tenu des avantages nets escomptés dans le cadre d'accords avec des tiers, les entreprises préféreront renoncer aux préférences correspondantes. Aussi faibles qu'ils puissent être en comparaison avec les taux prévus dans les autres instruments, les droits de douane préférentiels accordés aux entreprises africaines en vertu de l'Accord n'auront aucun effet positif s'ils ne sont pas utilisés. Les règles d'origine ont une incidence directe sur l'utilisation des préférences.

Les règles d'origine doivent être conçues de manière à ce qu'un nombre suffisant d'entreprises africaines utilisent les préférences tarifaires et non tarifaires pour participer aux chaînes de valeur régionales et devenir des acteurs dynamiques de l'industrialisation en Afrique. En outre, les règles d'origine jouent le même rôle que les obligations relatives au contenu local dans la production de biens finals et influent directement sur la gamme des biens intermédiaires locaux qui sont nécessaires pour mener à terme la production d'un bien donné. Plus les biens intermédiaires provenant de l'intérieur de l'Afrique seront nombreux et variés, plus il y aura des possibilités pour les entreprises africaines de jouer le rôle de fournisseurs et pour les pays africains de participer à la fabrication, à la modernisation technologique et à la diversification de l'économie et des exportations et, en principe, plus les avantages escomptés seront importants pour

les acteurs africains. Toutefois, les prix des produits intermédiaires locaux doivent être aussi compétitifs que ceux qui proviennent de l'extérieur de la Zone de libre-échange. Il est donc nécessaire de prendre des mesures complémentaires pour améliorer le climat économique en Afrique et accélérer les réformes visant à améliorer les conditions de l'activité économique et à faciliter le commerce. Ainsi, dans le cas de l'Accord de libre-échange nord-américain, les données disponibles montrent que les règles d'origine ont contribué à réduire les importations de biens intermédiaires en provenance de pays tiers (Conconi et al., 2018).

Les caractéristiques des règles d'origine, c'est-à-dire la manière dont elles sont conçues et les obligations, les procédures et les coûts qui sont associés à leur application, ont des incidences sur les résultats à l'exportation et d'autres retombées. En fonction de ces caractéristiques, les règles d'origine risquent, à des degrés divers, de restreindre le commerce, de mal orienter les investissements, d'entraver la croissance de la productivité et de compromettre la possibilité d'atteindre le degré de bien-être qui serait possible autrement (Gretton and Gali, 2005). Il ressort des recherches qui visent à comparer les incidences des différents types de règles d'origine que les exportations varient en fonction des caractéristiques des règles concernant des produits spécifiques (voir le chapitre 3). Par exemple, les règles d'origine plus souples définies dans la loi des États-Unis d'Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (qui exige une simple transformation) se sont révélées plus favorables aux exportations des PMA africains que les règles plus restrictives de l'Initiative Tout sauf les armes de l'Union européenne (qui exige une double transformation) (De Melo and Portugal-Pérez, 2013 ; De Melo and Tsikata, 2015). En s'appuyant sur un modèle gravitationnel qui tient compte de 155 pays et d'une centaine d'accords commerciaux préférentiels, Estevadeordal et Suominen (Estevadeordal and Suominen, 2005) sont parvenus aux conclusions suivantes : les accords commerciaux préférentiels qui comportent des règles d'origine restrictives ont tendance à réduire les flux commerciaux globaux ; les règles d'origine générales qui permettent d'appliquer avec une certaine souplesse les règles d'origine visant des produits spécifiques facilitent le commerce ; les règles d'origine restrictives concernant les produits finaux stimulent le commerce des biens intermédiaires ; les effets négatifs des règles d'origine restrictives visant des produits spécifiques s'atténuent avec le temps.

Les règles d'origine sont plus coûteuses à appliquer si elles sont excessivement restrictives ou qu'elles compliquent trop l'accès aux préférences commerciales sur le plan administratif, d'autant plus si les prix des produits locaux sont moins compétitifs que ceux des produits qui proviennent de l'extérieur de la Zone de libre-échange. Dans les cas extrêmes, les entreprises peuvent préférer renoncer purement et simplement

à recourir aux accords commerciaux préférentiels pour utiliser plutôt la clause de la nation la plus favorisée. Si elles sont trop souples, les règles d'origine perdent de leur utilité en ce qui concerne la création de valeur ajoutée nationale et la participation aux chaînes de valeur régionales. Il y a un juste équilibre à trouver, compte tenu, d'une part, des avantages que la région concernée peut tirer de l'application de règles d'origine restrictives et, d'autre part, de l'augmentation des coûts qui résulte d'une mauvaise utilisation des ressources, lorsque les fournisseurs sont moins coûteux en dehors de la Zone de libre-échange. Si les règles d'origine sont trop strictes, les avantages que les producteurs régionaux tirent de la baisse des droits de douane risquent d'être contrebalancés par l'augmentation des dépenses nécessaires pour respecter ces règles. En outre, l'application de règles d'origine restrictives et complexes n'est possible que si les autorités douanières et administratives ont les capacités nécessaires pour les faire respecter. Enfin, les pays africains pâtissent du problème du milieu absent, ce qui signifie qu'un grand nombre de petites entreprises y coexistent avec une poignée de grandes entreprises plus productives (UNCTAD, 2018c), et qu'ils doivent bien tenir compte, lorsqu'ils élaborent des politiques pour développer les chaînes de valeur régionales en Afrique, du coût que représente le respect des règles d'origine pour les PME.

Dans certains cas, les négociations sur les règles d'origine ont donné lieu à un affrontement entre deux points de vue opposés et parfois dogmatiques. D'une part, certains économistes soutiennent qu'il ne convient pas de mettre les règles d'origine au service d'une politique protectionniste ou industrielle, en les dénaturant pour favoriser la création de liens entre les producteurs en amont et en aval. Selon eux, elles ne devraient servir qu'à authentifier l'origine des marchandises, et le fait de leur attribuer un rôle développementaliste compromet globalement leur efficacité et fausse les échanges. Ce point de vue néglige pour l'essentiel les effets dynamiques que les règles d'origine peuvent avoir sur la création de nouvelles activités productives et la mise en place de réseaux de production régionaux plus intégrés. D'autre part, les négociations sur les règles d'origine se sont souvent écartées des positions économiques orthodoxes, peu de progrès ayant été faits dans la convergence des règles d'origine, et elles ont généralement fait l'objet de fortes pressions de la part de groupes d'intérêt et de partisans du protectionnisme. Dans ce contexte, le risque de mainmise réglementaire est aggravé par le caractère de plus en plus technique et souvent opaque de ces négociations, ainsi que par des problèmes d'asymétrie d'information bien connus, ce qui compromet le succès des efforts déployés en toute bonne foi pour renforcer l'intégration régionale et mieux développer les capacités de production.

N'embrassant aucun de ces deux points de vue extrêmes, la CNUCED soutient dans

le présent rapport que la meilleure approche face à ce dilemme consiste à tirer parti de la Zone de libre-échange continentale africaine pour améliorer la cohérence entre la politique commerciale et les objectifs des pays africains en matière de politique industrielle et de transformation économique. Qu'il s'agisse des règles d'origine ou d'autres éléments des négociations sur la Zone de libre-échange, les processus dynamiques d'apprentissage par la pratique et d'acquisition progressive des capacités technologiques, les facteurs liés à l'économie politique et les problèmes de répartition jouent tous un rôle important dans la viabilité économique à long terme. À cet égard, les règles d'origine peuvent contribuer à stimuler et à bien orienter le développement des chaînes de valeur régionales en Afrique ; l'efficacité économique statique ne suffit pas à elle seule. Toutefois, les règles d'origine ne sont pas un instrument de politique industrielle et ne devraient pas être élaborées dans cette perspective, ni servir à protéger les fournisseurs régionaux au moyen d'obstacles non tarifaires.

Une question clef est de déterminer dans quelle mesure les règles d'origine doivent être restrictives et strictes ; pour y répondre, il faut se fonder sur une connaissance approfondie de la dynamique des différents secteurs, une bonne compréhension des processus de la Zone de libre-échange et une évaluation stratégique de la place de celle-ci dans la stratégie de développement et d'industrialisation de l'Afrique.

Les règles d'origine doivent être suffisamment souples, surtout aux stades initiaux, pour permettre aux pays africains dont les capacités de production sont faibles d'adopter des préférences commerciales, de bénéficier de la libéralisation du commerce et de commencer à renforcer les capacités et la compétitivité de leur production nationale, afin de participer aux chaînes de valeur régionales. Il est possible de rendre les règles d'origine progressivement plus restrictives et plus strictes, en renforçant les obligations relatives à la transformation nationale, à mesure que la région continue d'améliorer à la fois ses capacités productives et sa compétitivité. Les pays d'Afrique peuvent adopter une approche par étapes en ce qui concerne les flexibilités accordées aux pays dont l'économie est plus faible, en accroissant peu à peu le caractère restrictif et le degré de complexité des règles d'origine, à mesure que le continent progresse dans l'industrialisation fondée sur les chaînes de valeur régionales. Les changements apportés au régime des règles d'origine devraient également s'appuyer sur les données recueillies au sujet des effets des règles d'origine sur les capacités industrielles en Afrique. À cette fin, il faut établir un ensemble de principes directeurs ou de meilleures pratiques pour la conception des règles d'origine, élaborer des indicateurs pour mesurer le caractère plus ou moins restrictif ou souple des règles d'origine et mettre en place un système de suivi et d'évaluation pour évaluer l'efficacité du régime actuel. Les conséquences des règles d'origine pour le travail des autorités douanières qui doivent les faire respecter étant

d'une importance cruciale, il faut mettre en place des programmes de renforcement des capacités à l'intention de ces autorités, ainsi que des plateformes qui facilitent l'échange rapide, automatique et transparent d'informations entre les autorités douanières de tous les pays africains.

Il convient de doter la Zone de libre-échange continentale africaine de règles d'origine qui soient simples (c'est-à-dire claires et compréhensibles), transparentes et prévisibles, qui facilitent le commerce au bénéfice des entreprises et des opérateurs commerciaux et qui soient stables à court et à moyen terme, mais qui puissent évoluer sur le long terme, afin de pouvoir apporter des ajustements aux conditions de l'activité économique. En outre, ces règles devraient être spécifiques au contexte et aux différents secteurs et industries et avoir pour objectif d'optimiser l'utilisation des technologies existantes (voir les chapitres 2 et 4). Pour évaluer les avantages nets que les Parties tirent de l'application des règles d'origine, il importe de tenir compte aussi bien du contenu des règles que du travail administratif qui s'y rapporte. Outre les questions de conception, il convient d'accorder toute l'attention voulue à la définition des procédures à suivre pour respecter les règles d'origine et de consulter le secteur privé à ce sujet. Par exemple, la Convention internationale de 1974 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, révisée en 1999 (Convention de Kyoto révisée) souligne combien il importe d'appliquer des procédures simples mais efficaces.

L'établissement d'un indice de restrictivité des règles d'origine de toutes les communautés économiques régionales d'Afrique et de la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait aider à coordonner et à faire converger les règles d'origine dans le cadre des divers accords d'intégration régionale sur le continent pour alléger la charge de travail des douanes et des entreprises africaines, afin de stimuler le commerce intra-africain, intracommunautaire et intercommunautaire. Ces questions sont examinées plus avant au chapitre 2.

1.6 Conclusion

La complexité et la restrictivité des règles d'origine devraient être fonction du degré de diversification, d'élaboration et de compétitivité des produits provenant des pays membres. Si elles sont trop restrictives et complexes par rapport aux capacités productives régionales, les règles d'origine peuvent encourager les échanges avec le reste du monde, plutôt qu'avec les autres pays de la Zone de libre-échange continentale africaine. Cela est d'autant plus vrai pour les petits pays et les pays à faible revenu

comme les PMA, dont les capacités productives et la compétitivité sont faibles.

Les caractéristiques des règles d'origine, c'est-à-dire la manière dont elles sont conçues et les obligations, les procédures et les coûts qui sont associés à leur application, ont des incidences sur les résultats à l'exportation et d'autres retombées. Suivant leurs caractéristiques, ces règles risquent, à des degrés divers, de restreindre le commerce, de mal orienter les investissements, d'entraver la croissance de la productivité et de réduire le degré de bien-être qui peut être atteint. Toutefois, les règles d'origine peuvent contribuer à développer les chaînes de valeur régionales en Afrique et à promouvoir la participation des fournisseurs africains en aval et en amont aux chaînes de valeur régionales, dans la perspective des objectifs du Traité d'Abuja.

Chapitre 2

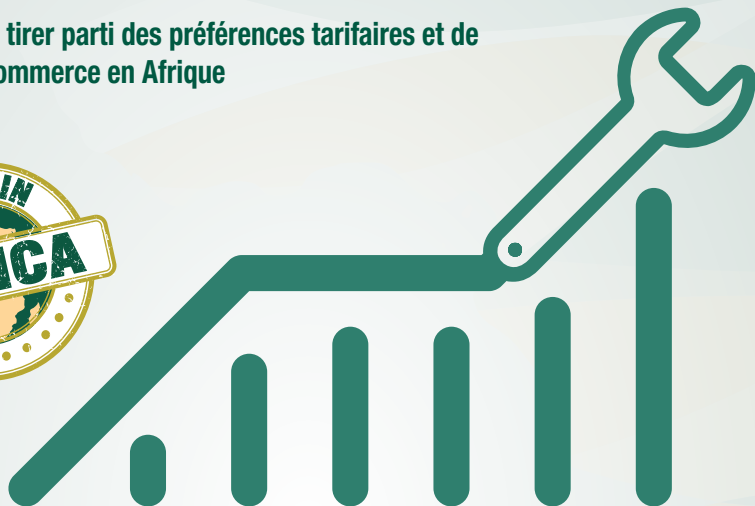
Le rôle des règles d'origine préférentielles dans le commerce africain

2.1 Introduction

Le présent rapport est consacré essentiellement aux règles d'origine préférentielles car ces règles peuvent avoir une incidence sensible sur la création et le détournement de courants commerciaux. Les règles d'origine préférentielles ont pour objectifs principaux et pour raison d'être économique d'empêcher le détournement de courants commerciaux et le transbordement. Les règles d'origine ont toutefois aussi servi à atteindre d'autres objectifs, notamment en tant qu'outil de développement. Cadot et De Melo (Cadot and De Melo, 2008) constatent que, pour justifier les règles d'origine dans le contexte des accords commerciaux préférentiels entre pays développés et pays en développement, l'argument a été avancé qu'elles favorisaient l'essor des activités manufacturières dans les économies en développement membres. Étant donné que les préférences commerciales dont bénéficient les produits admissibles accroissent la compétitivité-prix des produits nationaux et des produits de la région couverte par l'accord de commerce préférentiel, le recours aux règles d'origine peut contribuer à maintenir et à promouvoir les capacités de production dans la région, ce qui peut stimuler les chaînes de valeur régionales et favoriser le développement économique.

LES RÈGLES D'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLES :

Un moyen de tirer parti des préférences tarifaires et de stimuler le commerce en Afrique



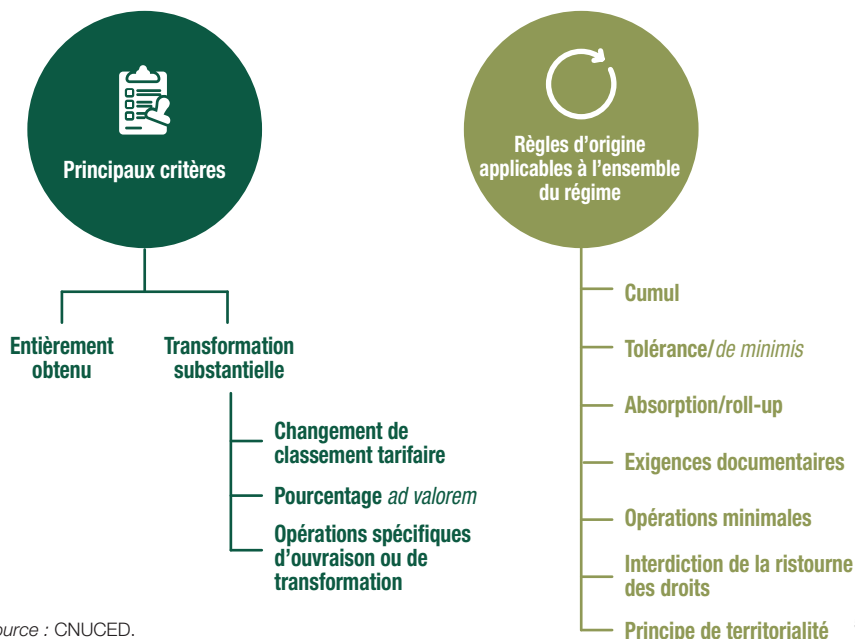
LES RÈGLES D'ORIGINE DEVRAIENT :



Au fil du temps, les règles d'origine se sont complexifiées au rythme de la prolifération des accords commerciaux, de la fragmentation croissante des processus de production ainsi que des intérêts politiques et économiques connexes. Le présent chapitre expose les grandes questions liées à la dimension économique des règles d'origine en Afrique. La section 2.2 traite des règles d'origine et des approches en la matière retenues dans certains accords de libre-échange africains et certains accords commerciaux préférentiels pertinents dans le contexte africain. La section 2.3 examine en quoi l'expérience accumulée dans le cadre desdits accords contribue aux négociations en cours sur les règles d'origine à appliquer dans la Zone de libre-échange continentale africaine et à l'objectif consistant à favoriser le commerce de produits élaborés. La section 2.4 est consacrée à la relation empirique entre les règles d'origine et les courants commerciaux en Afrique au regard de la restrictivité des régimes de règles d'origine, des marges préférentielles, des courants commerciaux respectifs et des taux d'utilisation des préférences commerciales. La section 2.5 expose les enseignements tirés de l'analyse de l'effet que les règles d'origine ont exercé sur le commerce intra-africain et entre l'Afrique et le reste du monde.

2.2 Que sont les règles d'origine préférentielles ?

Les gouvernements appliquent différents ensembles de critères, de règles et de méthodes pour déterminer l'origine économique ou la nationalité d'un produit. En gros, une distinction est établie entre règles spécifiques par produit (aussi appelées critères d'origine principaux) et règles applicables à l'ensemble du régime.



2.2.1 Critères d'origine principaux

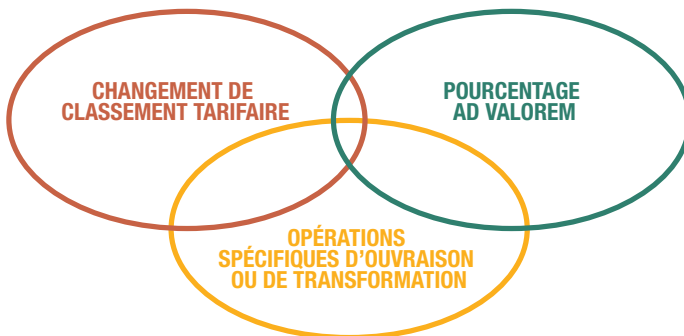
Des critères d'origine principaux sont définis pour chaque produit. Le caractère originaire est ainsi conféré produit par produit ou, dans certains cas, à un secteur spécifique. Il existe deux critères de base pour déterminer l'origine d'un produit : le critère entièrement obtenu et le critère de la transformation substantielle.

Le critère entièrement obtenu s'applique aux produits qui ont été entièrement cultivés, récoltés ou extraits du sol sur le territoire d'un pays membre ou qui ont été fabriqués exclusivement à partir de tels produits, conformément à l'annexe K1 de la Convention de Kyoto révisée. Ce critère s'applique habituellement aux produits de base et aux produits connexes. Aux termes de la Convention précitée « Lorsque deux ou plusieurs pays interviennent dans la production d'une marchandise, l'origine de cette dernière devrait être déterminée d'après le critère de la transformation substantielle. ».

Le critère de la transformation substantielle (aussi appelé critère de l'ouvroison ou de la transformation suffisante) est en général déterminé au regard de trois critères secondaires qui peuvent s'appliquer séparément ou conjointement, comme l'illustre la figure 9 ci-après et comme exposé en détail dans cette section.

Figure 9

Règles d'origine : Critères secondaires pour déterminer la transformation substantielle



Changement de classement tarifaire

Selon ce critère, un intrant importé doit être transformé à un tel point que le produit exporté qui en résulte relève d'un classement tarifaire différent de celui de tous ses intrants importés. Le produit final doit ainsi relever d'une classe tarifaire différente de celle des produits importés utilisés pour sa production. La règle renvoie en général à

un niveau de la nomenclature du Système harmonisé : chapitre, position, sous-position ou sous-position fractionnée. Les règles applicables à un niveau plus ventilé priment sur les règles relatives à un niveau de ventilation plus élevé. Plus le niveau de ventilation auquel le changement doit intervenir est élevé (chapitre par rapport à position, position par rapport à sous-position ou sous-position par rapport à sous-position fractionnée), plus le critère est en général restrictif. Le changement est souvent prescrit au niveau du chapitre ou de la position, mais les annexes aux règles d'origine prévoient de nombreuses exceptions aux règles.

Ce critère secondaire est un sujet de préoccupation car le Système harmonisé a été conçu en tant que nomenclature douanière et non pour conférer le caractère originaire aux marchandises. Dès lors, les prescriptions relatives à la transformation ou au changement de classement tarifaire à un certain niveau ne sont pas aussi rigoureuses d'un produit à l'autre ou d'un secteur à l'autre. Par exemple, il est assez facile de satisfaire à l'exigence d'un changement de sous-position dans le cas de la transformation du café, car le café en grain brut (code SH 090111) et café en grain torréfié (code SH 090121) relèvent de sous-positions distinctes. À l'opposé, les diamants bruts et les diamants taillés relèvent de la même sous-position (code SH 710210). Ainsi, un critère uniforme de changement de classement ne fournit pas forcément d'indication sur la facilité ou la complexité d'un processus de transformation.

Le Système harmonisé fait l'objet de révisions périodiques et le classement d'un produit ou d'un secteur particulier peut donc être modifié. Par exemple, une révision récente a introduit une distinction éclaircissant la notion de biens environnementaux. L'impact économique d'une exigence de changement de classement tarifaire est donc fonction de la classe en vigueur du produit ou du secteur considéré.

Aussi claire et dépourvue d'ambiguïté qu'elle soit, la règle du changement de classement tarifaire peut entraîner une prolifération de règles spécifiques par produit sur lesquelles les industries nationales peuvent influencer (Brenton, 2011).

Pourcentage ad valorem

Ce critère renvoie au pourcentage de valeur ajoutée à apporter dans un pays exportateur ou une région déterminée. Il peut fixer : soit la part minimale de valeur ajoutée à apporter ou de la teneur en matières originaires du pays exportateur ou d'une région ; soit la part maximale de valeur ajoutée non originaire. Cette dernière correspond au rapport entre valeur des intrants importés et valeur du produit final.

Divers types de méthodes de calcul et de critères de pourcentage sont utilisés (encadré 2). Dans le calcul, le mode de détermination de la valeur du produit est une considération

importante ; la valeur utilisée peut en effet être le prix départ usine, le prix franco à bord ou le prix coût, assurance, fret. Le calcul exige en outre la capacité de déterminer les coûts intérieurs, qui sont intrinsèquement complexes. Certaines règles d'origine fixent un pourcentage uniforme pour tous les produits, tandis que d'autres fixent des pourcentages variant selon les différentes catégories de produits.

Ce critère secondaire est un sujet de préoccupation du fait que le respect des règles d'origine peut être plus ou moins astreignant pour les exportateurs en fonction de la méthode retenue. Les exportateurs doivent concevoir et appliquer des systèmes de comptabilité adaptés aux exigences de l'accord de libre-échange et/ou de l'accord de commerce préférentiel dans le cadre duquel ils opèrent. Ces systèmes peuvent différer des prescriptions juridiques internes en ce qui concerne la définition des concepts, l'application des comptes, le degré de détail, la portée et le contrôle, mais aussi selon les accords de libre-échange ou les accords commerciaux préférentiels (CNUCED, 1998). De nombreux exportateurs, en particulier dans les PMA, ne possèdent pas les capacités comptables requises à cette fin. En outre, dans le cas des produits finis contenant des matières premières importées, les variations des prix (prix des produits de base et salaires, par exemple) et des taux de change influent sur le critère du pourcentage. Un autre sujet de préoccupation est que l'exigence de valeur ajoutée locale peut transformer en désavantage l'avantage concurrentiel que procure une main-d'œuvre relativement bon marché dans les pays en développement, car la main-d'œuvre peut y être trop peu coûteuse pour atteindre le niveau requis de valeur ajoutée locale (WTO, 2014). La rigueur ou la tolérance d'une règle dépend aussi de la disposition relative au cumul, qui indique quels sont les pays de provenance dont les matières peuvent être considérées comme originaires.

Encadré 2

Méthodes de calcul du critère de pourcentage *ad valorem* dans certaines communautés économiques régionales africaines et dans le cadre de l'Accord tripartite de libre-échange

Les ensembles de règles d'origine applicables dans les communautés économiques régionales africaines et dans le cadre de l'Accord tripartite de libre-échange fixent des critères de pourcentage *ad valorem*. Les méthodes utilisées pour calculer les critères, ainsi que le pourcentage minimal ou maximal prescrit, en particulier, présentent des différences. Certaines de ces communautés, dont la CEDEAO, utilisent un critère de pourcentage *ad valorem* uniforme pour tous les produits, tandis que d'autres, comme le COMESA, appliquent des seuils qui varient selon les produits ou groupes de produits ou combinent ce critère avec d'autres critères. Certaines communautés, à savoir le COMESA, la CEEAC et la SADC, ainsi que l'Accord tripartite de libre-échange, ont retenu d'autres critères également.

Les méthodes appliquées dans les différentes communautés sont résumées dans le tableau ci-après.

Méthodes de calcul critère de pourcentage *ad valorem*

	COMESA OPTION 1	COMESA OPTION 2	CAE	CEEAC OPTION 1	CEEAC OPTION 2	CEDEAO	SADC	ACCORD TRIPARTITE DE LIBRE-ECHANGE
Numérateur	Valeur des matières originaires	Coût départ usine du produit fini moins valeur CAF des matières non originaires	Valeur des matières non originaires	Valeur ajoutée (aucune définition claire fournie)	Matières premières et matières originaires de la Communauté	Prix de revient départ usine hors taxes moins valeur CAF des matières non originaires	Prix CAF des matières non originaires	Valeur des matières non originaires
Dénominateur	Valeur des matières utilisées pour fabriquer le produit	Prix départ usine	Prix départ usine	Coût après production avant taxes	Coût total des matières premières et consommables utilisés	Prix de revient départ usine hors taxes	Prix départ usine	Prix départ usine
Mode de calcul	Valeur maximale des matières non originaires	Valeur ajoutée méthode soustractive	Valeur maximale des matières non originaires	Valeur ajoutée méthode additive	Valeur minimale des matières originaires	Valeur ajoutée méthode soustractive	Valeur maximale des matières non originaires	Valeur maximale des matières non originaires
Le critère du pourcentage ad valorem est-il appliqué en combinaison avec des règles spécifiques par produit ?	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
Pourcentage	Maximum 60	Minimum 35	Minimum 30 pour les chapitres 1 à 24 (70 pour le chapitre 18) ; de 20 à 70 pour les chapitres 25 à 97	Minimum 35	Minimum 40	Minimum 30	Maximum 30 à 60 (chap. 1 à 24) ; 40 à 60 (chap. 25 à 97), mais 15 pour le chapitre 63)	Maximum 70
Les coûts d'assurance et de fret sont-ils inclus ?	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Pas de disposition claire dans le texte juridique	Oui	Oui

Source : Calculs de la CNUCED, d'après les dispositions relatives aux règles d'origine figurant dans les textes juridiques des communautés économiques régionales examinées tels que disponibles en novembre 2018. Notes : T: L'analyse n'inclut pas les règles d'origine de l'UMA car le texte le plus récent les définissant n'était pas disponible au moment de l'établissement du présent rapport. Pour une note sur les méthodes d'élaboration du critère de pourcentage ad valorem, voir <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1910>. CAF : Coût, assurance, fret.

Opérations spécifiques d'ouvroison ou de transformation

Ce critère concerne les opérations spécifiques d'ouvroison ou de transformation indispensables pour conférer le caractère originaire. Une fois défini, le critère est plutôt clair et dépourvu d'ambiguïté. Comme dans le cas du critère du changement de classement tarifaire, les industries nationales peuvent influencer sur la définition des spécifications relatives aux opérations d'ouvroison ou de transformation, spécifications qui peuvent devenir rapidement obsolètes en raison des progrès technologiques (Brenton, 2011).

Le critère de transformation substantielle est d'usage universel, tandis que l'emploi des trois critères secondaires varie considérablement selon les accords de libre-échange et les accords commerciaux préférentiels. Chacun des trois critères secondaires (changement de classement tarifaire, pourcentage *ad valorem* et opérations spéciales d'ouvroison ou de transformation) présente des avantages et des inconvénients particuliers et aucun consensus n'a encore été atteint quant à savoir lequel des trois est supérieur ou facilite le plus le commerce (European Commission, 2005 ; Kommerskollegium, 2012 ; Naumann, 2011). Les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux sont exposés en détail dans le tableau 1. La plupart des régimes utilisent une combinaison des trois. Ainsi, Estevadeordal et Suominen (2004), qui ont évalué 87 régimes d'accords commerciaux préférentiels dans le monde, ont constaté que 83 d'entre eux énonçaient des exigences relatives à un changement de classement tarifaire et 74 des exigences techniques spécifiques, tandis que 68 énonçaient une règle de valeur ajoutée fondée sur la teneur en importations et 7 une règle de valeur ajoutée fondée sur la valeur ajoutée locale.

2.2.2 Règles d'origine applicables à l'ensemble du régime

Les règles d'origine applicables à l'ensemble du régime concernent tous les produits et/ou secteurs. Certaines de ces règles laissent une marge de manœuvre pour ce qui est des critères principaux/règles spécifiques par produit (règles de cumul et de tolérance, entre autres), tandis que d'autres fixent des exigences documentaires et des critères supplémentaires (tels que les règles prévoyant des opérations minimales et les règles interdisant la ristourne de droits).

Cumul

Le cumul concerne les matières non originaires importées d'un autre pays partie à un accord de commerce préférentiel ou d'un pays tiers déterminé. En d'autres termes, le cumul permet de considérer comme originaires des intrants non originaires s'ils

Tableau 1

Principaux critères secondaires d'origine : Avantages et inconvénients

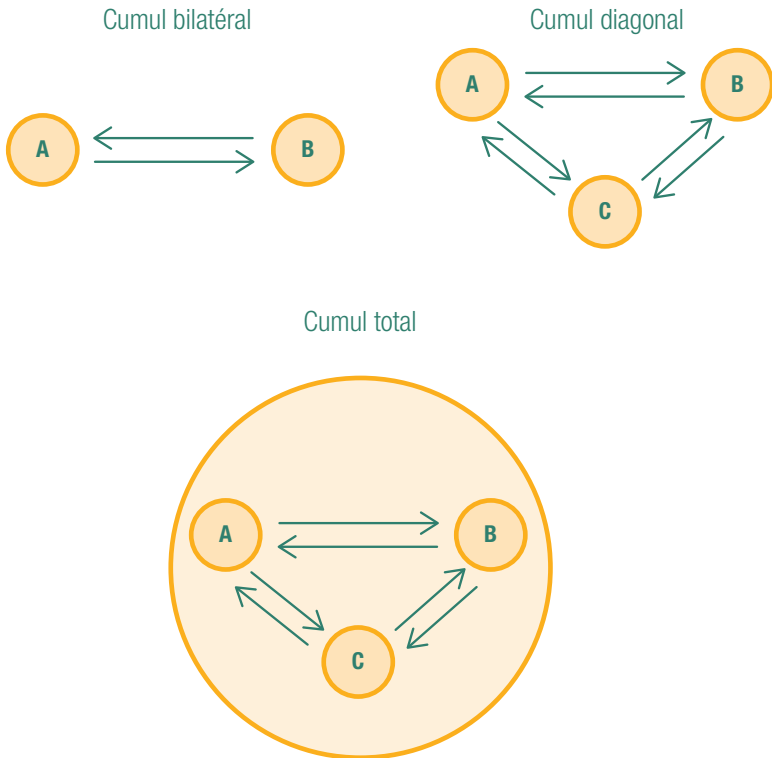
	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Changement de classement tarifaire	<p>Permet la formulation spécifique et objective de conditions déterminant le caractère originaire.</p> <p>S'ils sont tenus de présenter des preuves, les fabricants n'ont normalement aucune difficulté à fournir des données établissant que les marchandises remplissent les conditions.</p>	<p>L'établissement de listes d'exceptions est souvent difficile et nécessite une actualisation en fonction de l'évolution des techniques et des conditions économiques.</p> <p>Les descriptions de procédés de fabrication ou de qualification ne doivent pas être indûment compliquées afin d'éviter que les fabricants ne commettent des erreurs de bonne foi.</p> <p>Le recours à la structure d'une nomenclature systématique des marchandises pour déterminer le caractère originaire a pour condition préalable que le pays d'exportation et le pays d'importation aient tous deux pris la même nomenclature comme base pour leurs tarifs respectifs et l'appliquent de manière uniforme.</p>
Pourcentage ad valorem	<p>Précision : La valeur des matières constitutives importées ou d'origine indéterminée peut être établie à partir des registres ou documents commerciaux disponibles.</p> <p>Si la valeur des marchandises exportées est basée sur le prix départ usine ou le prix à l'exportation, en règle générale, ces deux prix peuvent être facilement déterminés et étayés par les factures commerciales et les registres commerciaux des opérateurs concernés.</p>	<p>Difficultés susceptibles de survenir dans les cas limites où une légère différence supérieure ou inférieure au pourcentage prescrit fait qu'un produit satisfait ou non aux exigences relatives au caractère originaire.</p> <p>L'origine attribuée dépend largement des fluctuations des prix des matières premières sur le marché mondial et des fluctuations monétaires qui peuvent parfois être suffisamment importantes pour que l'application des règles d'origine formulées sur cette base soit sensiblement faussée.</p> <p>Les éléments servant de base au calcul de la valeur ajoutée, tels que le coût de fabrication ou le coût total des produits utilisés, sont souvent difficiles à établir et peuvent avoir une composition et une interprétation différentes selon le pays exportateur et selon le pays importateur.</p> <p>Des différends peuvent survenir quant à savoir si certains facteurs, en particulier les frais généraux, doivent être imputés au coût de fabrication ou, par exemple, au coût de vente, de distribution, etc.</p>
Opérations spécifiques d'ouverture ou de transformation	<p>Permet la formulation spécifique et objective de conditions déterminant le caractère originaire.</p> <p>S'ils sont tenus de produire des preuves, les fabricants n'ont normalement aucune difficulté à fournir des données permettant d'établir que les marchandises remplissent les conditions.</p>	<p>L'établissement de listes d'exceptions est souvent difficile et nécessite une actualisation en fonction de l'évolution des techniques et des conditions économiques.</p> <p>La description des procédés de fabrication ou de qualification ne doit pas être indûment compliquée, afin d'éviter que les fabricants ne commettent des erreurs de bonne foi.</p> <p>L'utilisation de la structure d'une nomenclature systématique des marchandises pour déterminer le caractère originaire a pour condition préalable que le pays d'exportation et le pays d'importation aient tous deux pris la même nomenclature comme base pour leurs tarifs respectifs et l'appliquent de manière uniforme.</p>

Source : CNUCED.

sont importés d'autres pays parties à un accord de libre-échange ou à un accord de commerce préférentiel ou de pays tiers mentionnés expressément dans cet accord. Une distinction est faite entre cumul bilatéral, diagonal et total, comme le montre la figure 10 et comme exposé dans les paragraphes qui suivent.

Figure 10

Cumul bilatéral, diagonal et total



Source : CNUCED.

Le cumul bilatéral permet de traiter comme originaires les matières importées d'un autre pays partie à un accord de libre-échange ou à un accord de commerce préférentiel. Les intrants originaires du pays A sont considérés comme des intrants originaires du pays B, et vice versa. Il s'agit du type de cumul le plus courant.

Le cumul diagonal s'étend pareillement à plus de deux pays qui ont conclu des accords commerciaux préférentiels. Ce type de cumul peut aussi être qualifié de cumul régional. Seuls les produits ou matières originaires peuvent bénéficier du cumul diagonal. Les intrants entièrement originaires de chaque pays sont considérés comme des intrants originaires des autres pays. Les pays parties à un accord de libre-échange ou à un accord de commerce préférentiel peuvent donc utiliser des matières originaires de n'importe quel pays partie comme si les matières étaient originaires du pays dans lequel la transformation a eu lieu.

La forme de cumul la plus libérale ou la plus tolérante est le cumul total, qui permet à un pays partie à un accord de libre-échange ou à un accord de commerce préférentiel de considérer les ouvraisons et transformations effectuées dans un autre pays partie comme ayant eu lieu sur son territoire. Cette forme de cumul permet une plus grande utilisation de matières originaires des pays parties à un accord et une plus grande fragmentation des processus de production à l'intérieur d'une région, concourant ainsi à faciliter la constitution de chaînes de valeur régionales. Le cumul total est donc la forme de cumul la plus étendue et la plus généreuse permettant de conférer le caractère originaire à un produit. Les exigences documentaires dans le cadre du cumul total peuvent cependant être plus complexes que dans le cas du cumul diagonal (Augier et al., 2005).

Le cumul présente un intérêt particulier pour les PMA car ces pays sont davantage tributaires des intrants importés ; des dispositions plus libérales et plus généreuses concernant le cumul influent donc grandement sur l'aptitude des PMA à respecter les règles d'origine.

Tolérance/de minimis

Cette règle modère les exigences relatives à la fabrication et/ou à la production de marchandises originaires. On l'appelle règle de tolérance en Europe et règle *de minimis* dans le cadre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, de l'Accord de libre-échange nord-américain et du Partenariat transpacifique. Cette règle fixe le pourcentage maximal de matières non originaires pouvant être utilisées dans la production sans modifier l'origine du produit final. Dans la Zone de la SADC, par exemple, pour certains produits la règle du changement de classement tarifaire est combinée à une règle selon

laquelle les matières non originaires peuvent peser jusqu'à un maximum de 15 % dans le prix départ usine du produit final sans que ce produit perde son caractère originaire.

Absorption/roll-up

En vertu de cette règle, les matières non originaires qui ont acquis le caractère originaire en satisfaisant à des exigences particulières de transformation conservent ce caractère quand elles sont employées comme intrants dans une transformation ultérieure. Ainsi, une partie des intrants non originaires incorporés dans un produit intermédiaire n'est pas prise en compte pour déterminer l'origine du produit final.

Exigences documentaires : Certification et transport direct

Différents modes de certification permettent de prouver le caractère originaire, à savoir l'autocertification par l'exportateur, la certification par un groupe de coordination industrielle, la certification par les autorités des pays exportateurs ou une combinaison des trois (Kommerskollegium, 2012). La règle du transport direct concerne l'acheminement de marchandises bénéficiant d'un traitement préférentiel, le but étant de garantir que les marchandises arrivant dans un pays importateur sont strictement les mêmes que celles qui ont été exportées. Les dispositions connexes autorisent en général le passage ou l'arrêt des marchandises dans un pays tiers à condition qu'elles y soient sous surveillance douanière.

Opérations minimales/liste des ouvraisons ou transformations insuffisantes

Cette règle énonce les opérations insuffisantes pour conférer le caractère originaire, telles que le nettoyage, la conservation pendant le transport et le stockage ou l'emballage.

Interdiction de la ristourne des droits

Cette règle interdit le remboursement des droits de douane perçus sur les intrants qui ont été importés puis incorporés dans un produit final qui a été exporté vers un autre pays partie à l'accord de commerce préférentiel. Une telle ristourne permettrait à un exportateur de bénéficier d'une double préférence et créerait ainsi une concurrence déloyale. La ristourne des droits de douane peut en revanche stimuler le commerce des biens intermédiaires.

Principe de territorialité

Cette règle dispose que les ouvraisons ou transformations doivent avoir lieu sur un territoire déterminé et prévoit, sous certaines conditions, des dérogations permettant le perfectionnement passif.

En résumé, les pays ont défini des ensembles distincts de règles et de critères conférant le caractère originaire aux produits. L’OMC (WTO, 2018) constate que les principaux critères et prescriptions suivants doivent être respectés simultanément : le respect des critères d’origine, à savoir qu’une marchandise doit être entièrement obtenue dans un pays bénéficiaire ou satisfaire aux prescriptions minimales relatives à la transformation substantielle conférant le caractère originaire ; le respect de ces prescriptions doit être prouvé par un certificat ; le transport direct de la marchandise depuis un pays bénéficiaire vers un pays qui lui accorde une préférence, c’est-à-dire les prescriptions ou exceptions concernant le transport direct vers un pays. Le non-respect d’une de ces prescriptions peut exclure une marchandise du régime préférentiel, même si les deux autres prescriptions sont respectées.

La difficulté de satisfaire aux prescriptions des règles d’origine s’est accentuée avec le temps au rythme de la fragmentation croissante des processus de production et des réseaux d’approvisionnement mondiaux. La prolifération des accords commerciaux et des règlements commerciaux a en outre rendu plus complexe encore la détermination de l’origine économique d’un produit. On dénombre au moins 291 accords commerciaux préférentiels, chacun doté de son propre ensemble de règles, et les règles qu’ils énoncent ne sont pas toujours compatibles entre elles. S’assurer du respect des prescriptions est coûteux en temps pour les agents des douanes chargés de procéder aux vérifications et à la certification. Des plaintes selon lesquelles certains pays n’acceptent pas les certificats d’origine ont au demeurant été documentées (voir www.tradebarriers.org/). Les possibilités de transport direct sont limitées du fait de la faiblesse des réseaux de transport. Ces facteurs ont rendu plus difficile pour les entreprises de se conformer aux prescriptions et de tirer profit des règles d’origine et les règles d’origine sont ainsi devenues un sujet de controverse de plus en plus aigu (Draper et al., 2016).

2.3 Règles d’origine dans le commerce africain

2.3.1 Règles d’origine dans certaines communautés économiques régionales et dans le cadre de l’Accord tripartite de libre-échange

En Afrique, chaque communauté économique régionale a négocié ou est en train de négocier son propre ensemble de règles d’origine. Le tableau 2 résume les grandes caractéristiques des approches relatives aux règles d’origine au sein du COMESA, de la CAE, de la CEEAC, de la CEDEAO, de la SADC et dans le cadre de l’Accord tripartite de libre-échange ; ce tableau contient des informations sur les critères d’origine principaux

Tableau 2

Grandes caractéristiques des règles d'origine dans certaines communautés économiques régionales africaines et dans le cadre de l'Accord tripartite de libre-échange

CRITÈRES D'ORIGINE PRINCIPAUX		COMESA	CAE	CEEAC	CEDEAO	SADC	ACCORD TRIPARTITE DE LIBRE-ÉCHANGE
Ad valorem pourcentage	Général : Oui Trois méthodes de calcul du pourcentage <i>ad valorem</i> et changement de position tarifaire sur un pied d'égalité limité aux positions énumérées à l'annexe V du protocole du COMESA sur les règles d'origine	Général : Non	Général : Oui Pourcentage uniforme pour tous les produits (au moins 30% pour le régime régional, en utilisant la valeur ajoutée calculée par la méthode soustractive)	Général : Non	Général : Non	Général : Non	Général : Non
Change de tarif classification	91	51	Non applicable	Non applicable	24	28	
RÈGLES APPLICABLES À L'ENSEMBLE DU RÉGIME							
Cumul	Oui	Oui	Oui	Pas de mention expresse dans le texte juridique	Oui	Oui	Oui
Tolérance	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Absorption	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Exigences documentaires : Certification et transport direct							
Certificat d'origine	Certificat d'origine du COMESA	Certificat d'origine de la CAE	Certificat d'origine de la CEEAC	Certificat d'origine de la CEDEAO, des produits du régime animal et articles artisanaux exemptés de cette exigence)	Certificat d'origine de la SADC	Certificat d'origine de l'Accord tripartite de libre-échange	
Autorités de certification	Oui : spécimens d'empreintes des cachets et spécimens de signature des fonctionnaires requis	Oui : spécimens d'empreintes des cachets et spécimens de signature des fonctionnaires requis	Oui : spécimens d'empreintes des cachets requis	Oui : spécimens d'empreintes des cachets avec indication des noms et fonctions requis	Oui : spécimens d'empreintes des cachets et spécimens de signature des fonctionnaires requis	Oui : spécimens des cachets et spécimens de signature des fonctionnaires requis	Oui : spécimens d'empreintes des cachets et spécimens de signature des fonctionnaires requis
Obligation de notification aux autorités de certification	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Déclaration de l'exportateur (auto-certification)	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Exportateur agréé	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
Déclaration de l'exportateur pour les petits envois	Non	Oui : maximum de 500 \$ pour les envois de personne à personne ; maximum de 1 200 \$ pour les envois de biens ; maximum de 200 \$ pour les bagages personnels des voyageurs	Non	Non	Non	Non	Oui : maximum de 500 \$ pour les envois de personne à personne ; maximum de 1 200 \$ pour le contenu des bagages personnels des voyageurs
Exigence de transport direct	Oui	Oui	Pas de disposition claire dans le texte juridique	Pas de mention expresse dans le texte juridique, mais le terme envoi est défini	Oui	Oui	Oui
Preuve documentaire du transport direct	Pas de disposition claire dans le texte juridique	Pas de disposition claire dans le texte juridique	Pas de disposition claire dans le texte juridique	Pas de mention expresse dans le texte juridique, mais le terme envoi est défini	Document de transport unique ou document certifié par les autorités douanières du pays tiers	Document de transport unique ou document certifié par les autorités douanières du pays tiers (si non disponible, le justificatif est acceptable)	Document de transport unique ou document certifié par les autorités douanières du pays tiers (si non disponible, le justificatif est acceptable)
Obligation d'enregistrement préalable et d'agrément de l'exportateur	Non	Non	Oui	Non (recommandé mais non obligatoire)	Non	Non	Non

Source : Calculs de la CNUCED, d'après les dispositions relatives aux règles d'origine figurant dans les textes juridiques respectifs des communautés économiques régionales, tels que disponibles en novembre 2018. *Note* : Le nombre de pages des annexes pertinentes des textes juridiques des communautés économiques régionales consacrées aux règles d'origine spécifiques par produit, a été utilisé comme indicateur indirect de la complexité du critère du changement de classement tarifaire.
 a Le changement de sous-position tarifaire est également prévu en règle générale, mais doit être accompagné d'une liste d'exemptions.

(changement de classement tarifaire et pourcentage *ad valorem*) et sur les règles les plus courantes applicables à l'ensemble du régime (cumul, tolérance, absorption et exigences documentaires). Chacune des communautés économiques régionales applique un critère de pourcentage *ad valorem*, mais les méthodes employées pour le calculer diffèrent, de même que les pourcentages prescrits (encadré 2).

Le COMESA propose trois options pour le calcul du pourcentage *ad valorem*, en combinaison avec une exigence de changement de position tarifaire. Le critère du changement de classement tarifaire consiste pour l'essentiel en spécifications au niveau des chapitres et des positions, mais le texte juridique énonce de nombreuses spécifications et exceptions. Le COMESA autorise les règles du cumul diagonal et de l'absorption, mais ne prévoit pas de règle de tolérance. S'agissant des exigences documentaires, le COMESA n'autorise pas l'autocertification et exige le transport direct, sans indication des documents requis pour prouver le transport direct. Une procédure simplifiée existe pour les petits opérateurs commerciaux mais elle est sujette à validation.

La CAE n'a pas adopté de critère général de pourcentage *ad valorem* applicable à tous les produits, mais des listes de règles d'origine spécifiques par produit. Le critère du changement de classement tarifaire consiste pour l'essentiel en spécifications au niveau du chapitre et de la position, avec 13 exceptions prescrivant un changement au niveau de la sous-position. La CAE autorise le cumul diagonal et les règles de tolérance et d'absorption. Le manuel sur l'application des règles d'origine prévoit le cumul total, mais le texte juridique ne contient aucune disposition à cet effet. S'agissant des exigences documentaires, la CAE n'autorise pas l'autocertification, mais a adopté des dispositions concernant les exportateurs agréés et une déclaration de l'exportateur pour les petits envois. La CAE exige le transport direct, mais prévoit la possibilité d'un transbordement.

La CEEAC applique un pourcentage *ad valorem* uniforme à tous les produits, à savoir une teneur en valeur régionale d'au moins 30 %. La CEEAC autorise le cumul diagonal et l'absorption, mais ne prévoit pas de règle de tolérance. La CEEAC n'autorise pas l'autocertification et n'a pas de disposition claire concernant le transport direct.

La CEDEAO applique un pourcentage *ad valorem* uniforme à tous les produits, à savoir un minimum de 30 % de teneur en valeur régionale. Le texte juridique de la CEDEAO ne contient pas de dispositions expresses relatives au cumul, mais, dans la pratique, le cumul diagonal est permis à un certain point en vertu de l'article 2 du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO. La CEDEAO n'a adopté ni règle de tolérance ni règle d'absorption. Sur le plan des exigences documentaires, la CEDEAO n'autorise pas l'autocertification et son texte juridique ne mentionne pas expressément le transport direct, mais donne une définition du terme envoi.

La SADC n'applique pas de critère général de pourcentage *ad valorem*. Le critère de changement de classement tarifaire consiste pour l'essentiel en exigences de

changement de classement tarifaire au niveau du chapitre et de la position, auxquelles s'ajoutent quatre exigences de changement au niveau de la sous-position. La SADC autorise le cumul total (Draper et al., 2016) et applique les règles de tolérance et d'absorption. La SADC n'autorise pas l'autocertification et exige le transport direct.

Dans le cadre des négociations relatives au régime des règles d'origine de l'Accord tripartite de libre-échange, ses trois communautés économiques régionales constitutives, à savoir le COMESA, la CAE et la SADC, ont exprimé des préférences divergentes découlant des différentes approches adoptées au niveau de ces communautés. Les membres sont convenus : que les règles d'origine prévues par l'Accord ne devraient pas restreindre les échanges ; qu'elles devraient être simples, souples et faciles à administrer pour les administrations douanières et faciles à respecter à un coût raisonnable pour les entreprises ; qu'elles ne devraient pas être plus rigoureuses que les règles en vigueur dans le cadre des accords commerciaux régionaux des communautés économiques régionales et des accords de partenariat économique ; qu'elles devraient favoriser les échanges et renforcer la compétitivité mondiale ; qu'elles devraient autoriser le cumul diagonal (Draper et al., 2016). Le processus de négociation a abouti à un régime qui ne fixe pas de pourcentage général applicable à tous les produits comme critère de pourcentage *ad valorem*. Le critère de changement de classement tarifaire consiste pour l'essentiel en exigences de changement au niveau du chapitre et de la position, auxquelles s'ajoutent quatre exigences de changement au niveau de la sous-position. L'Accord prévoit des règles de tolérance et d'absorption. Pour ce qui est des exigences documentaires, l'Accord n'autorise pas l'autocertification, mais comporte des dispositions relatives aux exportateurs agréés et à une déclaration de l'exportateur pour les petits envois. Il exige le transport direct.

Cette analyse met en évidence que les règles d'origine de la CEEAC et de la CEDEAO tendent à être plus transparentes et plus faciles à comprendre par les exportateurs en raison d'un critère de pourcentage *ad valorem* uniforme. Les règles d'origine de la CEDEAO sont aussi moins restrictives pour ce qui est du critère de changement de classement tarifaire, car elles n'exigent le plus souvent qu'un changement de sous-position, alors que les règles d'origine des autres communautés économiques régionales exigent en général un changement de chapitre ou de position. Cette appréciation de la restrictivité de la règle à l'aune du niveau du changement de classement requis n'est toutefois qu'indicative, comme exposé plus haut dans l'exemple du café en grain et des diamants.

Les communautés économiques régionales qui ont fixé un critère de pourcentage *ad valorem* applicable à tous les produits en tant que règle générale n'ont pas prévu de

règles de tolérance et d'absorption, comme telle est la pratique en vigueur dans le cadre d'autres accords commerciaux préférentiels. Estevadeordal et Suominen (Estevadeordal and Suominen, 2008) constatent que de nombreux régimes dotés de règles d'origine d'application générale ne prévoient pas de règle de tolérance et ne comportent que de rares dispositions prévoyant de la souplesse à l'échelle du régime et que la règle la plus courante dans ces accords commerciaux préférentiels est la ristourne de droits.

Dans le tableau 2 il n'est pas fait mention des opérations spécifiques d'ouvroison ou de transformation. Il est à noter à ce sujet que la SADC applique des règles spécifiques qui définissent les opérations d'ouvroison ou de transformation aptes à conférer le caractère originaire, ce qui ajoute à la restrictivité des règles d'origine de cette communauté.

Draper *et al.* (Draper et al., 2016) constatent que dans la région de la CAE les questions de vérification ou d'origine, les procédures administratives et les difficultés éprouvées par les petits producteurs à se conformer aux règles constituent des défis. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'en Afrique le secteur privé se compose en grande partie de petits producteurs et de PME. À l'opposé, les règles d'origine du COMESA se distinguent par une plus grande simplicité sur le plan administratif et davantage de transparence (Brenton et al., 2005).

Aucune des communautés économiques régionales examinées ni l'Accord tripartite de libre-échange n'autorisent l'autocertification, contrairement à des accords préférentiels conclus avec certains partenaires commerciaux prépondérants, en particulier les États-Unis d'Amérique (loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique) et l'Union européenne (Initiative « Tout sauf les armes »), contrairement aux recommandations de l'OMC. Dans la plupart des communautés économiques régionales, un certificat d'origine est délivré à la demande d'un exportateur ou d'un producteur. Certaines communautés exigent l'enregistrement de l'exportateur ou du producteur avant la délivrance d'un certificat d'origine. Cette procédure peut être exigeante s'agissant du degré de détail des renseignements requis ; tel est le cas dans les régions de la CEEAC et de la CEDEAO, où les entreprises sont tenues de fournir une série de renseignements détaillés sur leur méthode de calcul et sa ventilation pour être admises à commercer dans le cadre du régime commercial concerné.

Les contraintes liées aux réseaux de transport et aux capacités douanières en Afrique y rendent difficile de respecter les dispositions des règles d'origine relatives au transport direct ; dans la plupart des communautés économiques régionales se conformer aux exigences et aux procédures de certification applicables est une gageure, ce qui met en relief la nécessité de moderniser les services douaniers et de réformer le dispositif de facilitation des échanges.

Enfin, les communautés économiques régionales ne disposent que de capacités et de procédures restreintes pour s'assurer du respect des règles. Dans la région du COMESA, des mesures de rétorsion ont été prises dans certains cas isolés, mais en général le règlement des différends participe d'une approche de type diplomatique plutôt que fondée sur les règles (Draper et al., 2016).

2.3.2 Règles d'origine dans la Zone de libre-échange continentale africaine

Au moment de l'élaboration du présent rapport, l'Accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine avait été signé par 49 pays et les règles d'origine étaient en cours de négociation. Tout au long du processus de négociation, les pays d'Afrique pourront s'inspirer et tirer parti de la riche expérience qu'ils ont accumulée dans le domaine des négociations sur le commerce et les règles d'origine durant leurs négociations avec des partenaires africains ou non africains, en particulier les négociations ayant abouti à des accords de libre-échange dans le cadre de communautés économiques régionales, à l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, ou encore dans le cadre de la loi des États-Unis d'Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique ou du Système de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne, ainsi que de divers accords de partenariats économiques.

Dans l'Accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine, ses États parties ont réaffirmé les droits et les obligations qui sont les leurs en vertu des autres accords commerciaux auxquels ils ont souscrit. Il y est en outre indiqué que les accords de libre-échange des communautés économiques régionales sont des éléments constitutifs de l'Accord, que les meilleures pratiques issues de ces accords sont reconnues et que la préservation de leurs « acquis » est garantie. La Zone continentale de libre-échange n'est donc pas appelée à remplacer les accords régionaux existants ou en cours de négociation, dont l'Accord de libre-échange tripartite, et ses règles d'origine seront semblables à celles énoncées dans les protocoles y relatifs des communautés économiques régionales.

La prise en considération de ces impératifs s'est soldée par l'adoption d'une longue liste de règles spécifiques par produit pour la Zone de libre-échange continentale africaine. Pour ce qui est des règles applicables à l'ensemble du régime, les négociateurs se sont entendus sur les règles de cumul, de tolérance et d'absorption.

Il est crucial de libeller les règles en un langage accessible aux principaux utilisateurs, à savoir les opérateurs privés, les entreprises, les transitaires et les autorités douanières.

Si le libellé des règles est par trop complexe, les utilisateurs préféreront fuir les risques et s'abstiendront de recourir au régime institué par l'Accord, ce qui compromettrait la Zone de libre-échange continentale africaine. Il est dès lors manifeste que les règles d'origine doivent par nécessité être simples (à savoir claires et intelligibles), transparentes, prévisibles et aptes à faciliter les échanges pour les entreprises et les opérateurs commerciaux. Les données d'expérience d'autres communautés régionales, telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, enseignent que le recours à des groupes de coordination pour la certification pourrait aider à accroître la transparence et à rationaliser les procédures.

Les négociateurs de la Zone de libre-échange continentale africaine doivent tenir compte des sensibilités régionales et nationales. Seules des règles d'origine équilibrées et ayant donné lieu à des consultations approfondies seront acceptables et applicables. Le protocole énonçant ces règles, y compris les dispositions relatives aux méthodes de certification et de vérification, devrait être formulé en se projetant dans l'avenir afin de prévenir l'éventualité de renégociations et d'actualisations risquant de soulever des difficultés pour les gouvernements et pour les opérateurs du secteur privé, ainsi qu'en tenant compte du fait que l'aptitude des pays africains à participer aux chaînes de valeur ira en s'accroissant à l'avenir.

Enfin, les participants au processus de négociation devraient s'attacher à ce que soient adoptées les mesures voulues pour inciter les exportateurs africains à commercer en Afrique et pour éviter toute dérive vers des situations dans lesquelles exporter vers les États-Unis ou l'Europe serait plus facile et moins coûteux que d'exporter vers d'autres pays africains.

2.3.3 Règles d'origine au niveau multilatéral et dans les accords commerciaux préférentiels avec les partenaires commerciaux prépondérants

Règles d'origine au niveau multilatéral

La question des préférences commerciales en faveur des pays en développement est débattue depuis fort longtemps dans le cadre des négociations commerciales internationales¹³. En 1968, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le

¹³ La communauté commerciale multilatérale a délibéré sur les règles d'origine pendant de nombreuses décennies sans parvenir à une conclusion. En 1953, la Chambre de commerce internationale a fait une première tentative visant à harmoniser les règles d'origine en facilitant les travaux sur l'élaboration d'une résolution des Parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce recommandant d'adopter une définition uniforme pour déterminer la nationalité des produits manufacturés, mais il n'y a pas eu de consensus. Dans les années 1960, au cours des débats relatifs à la mise en place du Système généralisé de préférences, une deuxième tentative a été faite en vue d'harmoniser les règles d'origine, mais elle n'a pas abouti non plus. Les pays donneurs de préférences ont donc conservé leurs propres systèmes

développement, à sa deuxième session, a adopté le concept de système généralisé de préférences et a créé le Comité spécial des préférences en tant qu'organe subsidiaire du Conseil du commerce et du développement, dans sa résolution 21 (II), reconnaissant que « les objectifs du Système généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en développement, y compris des mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés, doivent être : a) D'augmenter leurs recettes d'exportation ; b) De favoriser leur industrialisation ; c) D'accélérer le rythme de leur croissance économique »¹⁴.

En 1970, le Comité spécial des préférences a défini la nature juridique des engagements des pays donneurs de préférences. Les pays envisageant d'accorder des préférences ont demandé une dérogation à leurs obligations au titre de l'article premier de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui consacre le principe de la nation la plus favorisée. Cette dérogation était au début accordée à titre temporaire, mais en 1979 les Parties contractantes de l'Accord général ont adopté une clause supplémentaire qui habilitait les pays à déroger à titre permanent au principe de la nation la plus favorisée. Cette clause d'habilitation reconnaissait également les besoins particuliers des PMA, précisant que les pays développés étaient autorisés à accorder un traitement tarifaire spécial et préférentiel aux PMA dans le cadre de toute mesure générale ou spécifique en faveur des pays en développement.

Dans la résolution 21 (II) il est affirmé qu'un système de préférences doit être généralisé et sans réciprocité ni discrimination ; sa mise en œuvre a toutefois débouché sur des régimes qui diffèrent considérablement en ce qui concerne les produits couverts, l'ampleur des réductions tarifaires, les mesures de sauvegarde et les règles d'origine (UNCTAD, 2018g). C'est le secteur des textiles et des vêtements, sensible pour de nombreux pays développés et en développement, dont le traitement présente les plus grandes différences. Chaque schéma au titre du Système généralisé de préférences a donné lieu à l'introduction de règles d'origine et de prescriptions connexes distinctes. La question des préférences unilatérales en faveur des PMA n'a cessé d'être sujette à débat dans ce contexte. Les règles d'origine pour les PMA ont commencé à être débattues après le lancement de l'initiative en faveur de l'accès en franchise de droits

de règles d'origine. Dans les années 1970, la communauté internationale s'est entendue pour inclure dans la Convention de Kyoto des lignes directrices relatives aux règles d'origine. Les divergences de vues sur l'harmonisation se sont pourtant perpétuées. Dans les années 1990, une place a été faite à la question des règles d'origine dans les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, étant entendu que seules les règles d'origine non préférentielles devaient être traitées. L'Accord sur les règles d'origine est issu de ce processus, qui visait à harmoniser en un ensemble unique de règles internationales toutes les règles d'origine non préférentielles utilisées par les membres de l'OMC. Les négociations sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles n'ont pas abouti et chaque pays continue d'appliquer ses propres règles d'origine non préférentielles (<http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/overview.aspx>).

¹⁴ Voir <https://unctad.org/en/pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=22967>.

et sans contingent pour leurs produits en 1996, à la première Conférence ministérielle de l'OMC.

Les États-Unis d'Amérique ont élargi la gamme des produits couverts par leur schéma au titre du Système généralisé de préférences en 1997, puis l'ont modifié en 2000 pour les pays d'Afrique subsaharienne en vertu de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, laquelle a élargi la gamme des produits visés et a accordé un traitement préférentiel pour divers types de vêtements sous réserve du respect de certaines dispositions, règles d'origine et prescriptions douanières particulières. L'Union européenne a amélioré l'accès à son marché avec la mise en place, en 2001, de son initiative « Tout sauf les armes », régime instituant l'accès sans restriction en franchise de droits pour tous les produits des PMA.

Au niveau multilatéral, une décision sur l'initiative relative à l'accès en franchise de droits et sans contingent et aux règles d'origine a été prise à la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, en 2005. Les Membres de l'OMC sont convenus que « les pays développés devront et les pays en développement en mesure de le faire devraient offrir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sur une base durable pour tous les produits originaires de tous les PMA » et que les membres éprouvant des difficultés à le faire devraient offrir un tel accès pour au moins 97 % des produits originaires de PMA. Les Membres de l'OMC sont en outre convenus de « faire en sorte que les règles d'origine préférentielles applicables aux importations en provenance des PMA soient transparentes et simples, et contribuent à faciliter l'accès aux marchés » (WTO, 2014). Les pays donneurs de préférences ont néanmoins fait à nouveau valoir qu'il n'était pas possible de débattre ou négocier les règles d'origine dans le cadre de l'initiative pour l'accès en franchise de droits et sans contingent du fait que ces préférences étaient unilatérales (WTO, 2014). Cet argument avait été avancé dans les années 1970 lors des débats du Comité spécial des préférences consacrés au Système généralisé de préférences et aux règles d'origine.

En vue d'amorcer la mise en œuvre de l'engagement concernant les règles d'origine pris à la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, en 2006 le Groupe des PMA a commencé à travailler sur un projet de proposition visant à faire avancer la question des règles d'origine dans le cadre de l'initiative pour l'accès en franchise de droits et sans contingent. Son objectif était d'alimenter un débat sur les règles d'origine entre les PMA et les pays donneurs de préférences qui donne lieu à des échanges de vues sur un texte à caractère juridique plutôt qu'à des déclarations de principes et à des discours, ainsi que de réfuter la conception erronée selon laquelle les PMA voulaient insister sur l'harmonisation des règles d'origine préférentielles. Quoique théoriquement souhaitable

du point de vue du Groupe des PMA, on s'est accordé à constater que cette option n'était pas viable (WTO, 2014).

Les pays donneurs de préférences ont reconnu que leurs règles d'origine étaient dépassées et n'avaient pas suivi l'évolution du commerce mondial. Par exemple, la Commission européenne a indiqué que les règles d'origine n'avaient pas été adaptées à la tendance à la mondialisation de la production et aux progrès des technologies et des transports, des technologies de l'information et des communications (European Commission, 2007). L'érosion des marges préférentielles combinée au coût élevé du respect des prescriptions avaient de plus fait perdre de leur attractivité aux préférences. L'Union européenne a révisé ses règles d'origine ; les textes juridiques s'y rapportant sont entrés en vigueur en 2011. Cette révision a introduit une différenciation en faveur des PMA et permis une seule opération de transformation dans le cas des textiles et des vêtements, satisfaisant ainsi une revendication que les PMA défendaient depuis plus d'une décennie. L'Union européenne a relevé le seuil d'utilisation de matières non originaires dans de nombreux secteurs pour le porter de 40 à 70 % dans le cas des PMA et à 50 % pour les autres bénéficiaires de son Système de préférences tarifaires généralisées ; elle a assoupli la règle du cumul. La part des PMA dans les exportations de vêtements vers l'Union européenne s'est ainsi sensiblement accrue.

Cette évolution est allée dans le sens de la position défendue par le Groupe des PMA à l'OMC comme quoi il fallait réviser les règles d'origine pour les PMA. Avant la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC, en 2013, le Groupe a élaboré plusieurs propositions relatives aux règles d'origine, dans lesquelles les PMA exposaient les difficultés qu'ils éprouvaient à satisfaire aux règles d'origine en vigueur. La Conférence a adopté une décision sur les règles d'origine préférentielles pour les PMA, dans laquelle il était constaté que l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les PMA ne pouvait être effectif que s'il était assorti de règles d'origine simples et transparentes, et que des règles d'origine simples et transparentes pouvaient réserver une place à des considérations touchant aux capacités et niveaux de développement des PMA¹⁵. Dans cette décision figuraient, à l'intention des membres donneurs de préférences, des lignes directrices sur la formulation des règles d'origine préférentielles relatives, en particulier, à la transformation substantielle, au cumul, aux exigences documentaires et à la notification. Par exemple, dans les lignes directrices sur la transformation substantielle, il est recommandé, dans le cas des règles fondées sur le critère du pourcentage ad valorem, de maintenir le seuil de valeur ajoutée aussi bas que possible, et il est constaté que les PMA demandent qu'il soit envisagé d'admettre des matières non originaires à concurrence de 75 % de la valeur. Dans le cas des règles fondées sur le critère de changement de classement tarifaire, il est indiqué qu'une transformation devrait généralement suffire pour donner lieu à un changement de position ou de sous-position

¹⁵ Voir wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/desci42_e.htm.

Tableau 3

Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et Initiative « Tout sauf les armes » : Principales caractéristiques des règles d'origine

LOI SUR LA CROISSANCE ET LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'AFRIQUE		INITIATIVE « TOUT SAUF LES ARMES »
CRITÈRES D'ORIGINE PRINCIPAUX		
Pourcentage ad valorem	Général : Oui Pourcentage uniforme pour tous les produits (35 % de valeur ajoutée), à l'exclusion des textiles et vêtements)	Général : Non
Changement de classement tarifaire	a	57
RÈGLES APPLICABLES À L'ENSEMBLE DU RÉGIME		
Cumul	Oui	Oui
Tolérance		Oui
Absorption		Oui
Exigences documentaires : Certification et transport direct		
Certificat d'origine	Requis pour les textiles et les vêtements ^b	Oui (règles d'origine formule A ou déclaration dans le cadre du système de l'exportateur enregistré)
Autorités de certification	Non	Non
Obligation de notification aux autorités de certification	Non	Non
Déclaration de l'exportateur (autocertification)	Oui	Oui
Exportateur agréé	Non	Oui
Déclaration de l'exportateur pour les petits envois	Oui	Oui
Exigence de transport direct	Oui ^c	Oui, le stockage et le fractionnement des envois dans un pays de transit sont possibles sous certaines conditions.
Preuve documentaire du respect de l'exigence de transport direct	Oui	Non
Obligation d'enregistrement préalable et d'agrément du fabricant et/ou de l'exportateur	Non	Oui

Note : Le nombre de règles d'origine spécifiques par produit, déterminé sur la base du nombre de pages que comptent les annexes pertinentes des textes juridiques des communautés économiques régionales, est utilisé comme indicateur indirect de la complexité du critère du changement de classement tarifaire.

^a S'applique exclusivement aux chapitres 61 et 62, aux positions 6501, 6502 et 6504 et aux sous-positions fractionnées 6406.90.15 et 6505.00.02-6505.00.90 du tarif douanier harmonisé des États-Unis d'Amérique.

^b Un certificat d'origine n'est pas en général exigé, mais si une marchandise n'a pas été entièrement cultivée ou produite ou fabriquée dans un seul pays bénéficiaire, l'exportateur de la marchandise ou toute autre partie appropriée ayant connaissance des faits pertinents doit être prêt à présenter une déclaration contenant tous les renseignements détaillés voulus relatifs à la production ou à la fabrication de cette marchandise.

^c En général, si un envoi d'un pays bénéficiaire vers les États-Unis d'Amérique passe par le territoire d'un autre pays, les marchandises constituant cet envoi ne peuvent entrer dans le commerce de cet autre pays au cours de leur acheminement vers les États-Unis d'Amérique, et les États-Unis d'Amérique doivent être indiqués comme destination finale sur les factures, connaissements et autres documents d'expédition ; si des marchandises sont expédiées d'un pays en développement bénéficiaire vers les États-Unis d'Amérique via une zone franche située dans un autre pays bénéficiaire en développement, elles ne peuvent entrer dans le commerce de ce dernier pays.

tarifaire ; dans le cas des règles fondées sur des opérations spécifiques de fabrication ou d'ouvroison il est souligné que ces règles devraient tenir compte de la capacité de production des PMA. Au sujet du cumul, il est souligné que le cumul devrait être considéré comme un élément des accords commerciaux préférentiels non réciproques et qu'il faudrait autoriser le cumul bilatéral, le cumul avec d'autres PMA, le cumul entre bénéficiaires du schéma SGP d'un pays donneur de préférences et/ou le cumul entre pays en développement membres faisant partie d'un groupe régional. Enfin, pour ce qui est des exigences documentaires, elles devraient être simples et transparentes, une preuve de non-manipulation ne devrait pas être requise et, dans la mesure du possible, l'autocertification devrait être permise.

La neuvième Conférence ministérielle de l'OMC a adopté l'Accord sur la facilitation des échanges, qui prescrit à cette fin une série de réformes dans le fonctionnement des procédures douanières, concernant en particulier les règles d'origine. Entre la neuvième et la dixième Conférence ministérielle, lors d'une réunion du Comité des règles d'origine, le Groupe des PMA a déclaré : « Quelle que soit la façon dont les règles d'origine sont élaborées ou rédigées, elles devraient tenir compte des chaînes de valeur mondiales, car autrement elles ne permettraient pas de favoriser les échanges et les préférences commerciales seront sous-utilisées. Les règles d'origine ne devraient pas constituer une forme déguisée de politique industrielle requérant une transformation substantielle dans les PMA allant au-delà de ce qui est significatif et viable du point de vue commercial. » (Third World Network, 2014). Il en ressort, entre autres, que le degré de restrictivité des règles d'origine doit être déterminé au regard du contexte des chaînes de valeur existantes dans lequel ces règles sont appelées à s'appliquer. La décision sur les règles d'origine préférentielles adoptée à la neuvième Conférence ministérielle a été enrichie par des lignes directrices plus détaillées incorporées dans le texte de la décision relative à cette même question adoptée à la dixième Conférence ministérielle, en 2015, qui préconise d'alléger le fardeau administratif découlant de l'obligation de présenter la preuve documentaire de l'origine, ainsi que de faciliter la règle du transport direct en s'abstenant d'exiger la soumission d'un certificat de non-manipulation dans les pays de transit. Cette décision préconise de plus d'envisager d'autres mesures pour simplifier encore les procédures douanières, telles que réduire au minimum les exigences documentaires pour les petits envois ou permettre l'autocertification.

Après la dixième Conférence ministérielle de l'OMC, à une réunion du Comité des règles d'origine, le Groupe des PMA a fait valoir que même la règle des 25 % de valeur ajoutée pouvait être difficile voire impossible à respecter eu égard aux méthodes de fabrication modernes et à la mondialisation des chaînes de valeur. Certains commentateurs soulignent que les deux décisions adoptées respectivement aux neuvième et dixième

Conférences ministérielles font référence à des pratiques optimales ou à des repères pour l'élaboration de règles d'origine préférentielles et à leurs effets possibles (Inama, 2015).

En résumé, le débat sur les règles d'origine se poursuit. Les règles d'origine demeureront pour l'essentiel en marge des disciplines de l'OMC jusqu'à ce que cette question soit traitée dans le cadre de négociations officielles et qu'un accord soit conclu. Comme le font observer Cadot et De Melo (Cadot and De Melo, 2008), les règles d'origine sont un candidat potentiel de choix comme outil de protectionnisme rampant.

Les règles d'origine dans les accords commerciaux préférentiels avec les principaux partenaires commerciaux

La Zone de libre-échange continentale africaine est vouée à favoriser l'intégration régionale en Afrique et, ainsi, à faciliter et à accroître les échanges intra-africains. Les partenaires commerciaux extérieurs restent néanmoins essentiels pour assurer la croissance en Afrique et la participation des pays africains aux réseaux mondiaux de production. L'Union européenne demeure le principal débouché extérieur des exportations en provenance d'Afrique, suivie de la Chine et des États-Unis d'Amérique. Dans la présente section sont examinés les ensembles de règles d'origine que certains grands partenaires donneurs de préférences appliquent à l'Afrique. Le tableau 3 résume les principales caractéristiques des deux principaux régimes préférentiels non réciproques, ceux institués, respectivement, par la loi des États-Unis d'Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et par l'Initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne. La Chine a elle aussi adopté des règles d'origine préférentielles en vue de faciliter l'accès des produits des PMA à son marché ; ces règles sont importantes pour de nombreux opérateurs commerciaux en Afrique, mais, faute de données, elles ne sont pas traitées dans le présent rapport.

La loi des États-Unis d'Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique fixe un critère de pourcentage *ad valorem* uniforme de 35 % de valeur ajoutée locale et/ou régionale. Ce pourcentage uniforme ne s'applique pas au secteur des textiles et des vêtements, pour lequel un changement de classement tarifaire est prescrit pour les chapitres 61 et 62, les positions 6501, 6502 et 6504 et les sous-positions 6406.90.15 et 6505.00.02-6505.00.90 du tarif douanier harmonisé des États-Unis d'Amérique. Cette loi autorise le cumul total et diagonal. Pour ce qui est des exigences documentaires, un certificat d'origine n'est pas requis, sauf pour les textiles et les vêtements. Cette loi permet l'autocertification. Les marchandises doivent être expédiées directement aux États-Unis d'Amérique. Il n'y a pas d'obligation d'enregistrement préalable et d'agrément des fabricants et des exportateurs.

Le régime « Tout sauf les armes » de l'Union européenne prévoit un ensemble de règles spécifiques par produit fondées sur le critère du pourcentage *ad valorem* et/ou le critère du changement de classement tarifaire, ainsi que sur des processus de fabrication spécifiques pour le secteur des textiles et des vêtements. Le critère du changement de classement tarifaire est spécifique par produit. Le régime « Tout sauf les armes » autorise le cumul diagonal régional et comporte des règles de tolérance et d'absorption. Pour ce qui est des exigences administratives liées à la certification, le processus diffère des régimes institués par les accords africains de libre-échange. Ce régime prévoit l'autocertification, ce qui revient à transférer la responsabilité de la certification des autorités publiques aux exportateurs. Les marchandises doivent être expédiées directement, mais des dispositions fixent les conditions sous lesquelles un stockage et un fractionnement des envois peuvent intervenir dans un pays de transit. Il n'y a pas d'obligation d'enregistrement préalable et d'agrément des fabricants et des exportateurs.

2.4 Relation empirique entre les règles d'origine et le commerce africain

Les règles d'origine font partie intégrante du commerce international. L'étude de ces règles a été entravée par les difficultés éprouvées à mesurer la restrictivité des régimes de règles d'origine, l'influence des règles d'origine sur la structure et l'ampleur des courants commerciaux, et le taux d'utilisation des préférences commerciales. Ces questions sont examinées dans la présente section.

2.4.1 Restrictivité des régimes de règles d'origine

L'étude des règles d'origine a été entravée par les difficultés éprouvées à mesurer la restrictivité des régimes de règles d'origine et le taux d'utilisation effective des préférences commerciales. La restrictivité d'un régime de règles d'origine est un indicateur de la mesure dans laquelle ce régime limite les options des producteurs et/ou exportateurs et influe sur les décisions économiques et/ou induit un détournement des courants commerciaux. Considérons, par exemple, la restrictivité des régimes de règles d'origine applicables aux exportations de vêtements de certains pays africains ; au début, les règles d'origine du régime « Tout sauf les armes » étaient plus restrictives que celles de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique. Les exportations de vêtements se sont donc accrues plus rapidement vers les États-Unis d'Amérique que vers l'Union européenne (De Melo and Portugal-Pérez, 2013 ; voir chap. 3).

Diverses mesures de la restrictivité ont été mises au point (Brenton and Manchin, 2002 ; Estevadeordal, 2000 ; Estevadeordal and Suominen, 2004 ; Gretton and Gali, 2005 ; Harris, 2007). Les indices d'Estevadeordal (2000) et de Harris (2007) sont examinés plus en détail dans la présente section car ces auteurs ont inclus des accords africains de libre-échange dans leurs analyses respectives et plusieurs autres études sont des variations sur ces indices. Les deux indices de restrictivité en question ont pour fondement les caractéristiques ou le ressenti du texte des règles et non leurs effets (encadré 3). La restrictivité ressentie ou *ex ante* peut différer de la restrictivité réelle ou effective. La restrictivité peut ne pas être pertinente dans le cas où les producteurs peuvent se procurer suffisamment d'intrants à un coût compétitif dans leur zone de libre-échange puisque leurs coûts de production ne sont alors pas grevés par le renchérissement de leurs intrants qui découleraient de l'application de règles d'origine restrictives. Un indice de restrictivité *ex ante* ne tient donc pas compte des secteurs et du contexte économique dans lesquels s'appliquent les règles d'origine. Par exemple, dans le cas du Kenya ou du Rwanda une règle prescrivant que tout le thé servant à y élaborer des produits dérivés du thé soit originaire de la région de la CAE ne serait pas restrictive, alors que dans le cas d'un accord entre le Bénin et le Libéria cette même règle serait très restrictive vu qu'aucun de ces deux pays ne produit de thé. Les tarifs préférentiels entre le Bénin et le Libéria ne seraient donc pas pertinents et le commerce devrait se faire sur la base de la nation la plus favorisée. Dans l'ensemble, il se pourrait que dans les zones de libre-échange entre pays développés à grands marchés, la restrictivité ressentie des règles d'origine soit moindre que la restrictivité réelle ou effective compte tenu de la possibilité de s'approvisionner en intrants dans la zone de libre-échange.

Encadré 3

Indices de restrictivité

L'indice ordinal élaboré par Estevadeordal (2000) est obtenu en prenant comme référence les règles d'origine applicables dans le régime de l'Accord de libre-échange nord-américain afin de déterminer à quel point il est difficile pour les exportateurs de s'y conformer ; une valeur comprise entre 1 (règle parmi les moins restrictives) et 7 (règle parmi les plus restrictives) est attribuée à chaque règle. L'indice évalue les règles spécifiques par produit sur la base de deux hypothèses : l'exigence d'un changement est plus restrictive au niveau du chapitre du Système harmonisé qu'au niveau de la position, et ainsi de suite ; les exigences techniques liées à un changement de classement tarifaire et l'exigence de contenu régional ajoutent à la restrictivité

d'une règle d'origine. Les études de Cadot, Estevadeordal et al. (Cadot, Estevadeordal et al., 2006), de Portugal-Pérez (Portugal-Pérez, 2006) et de Suominen (Suominen, 2004) sont des variantes de cette méthode.

L'indice élaboré par Harris (2007) participe d'une logique similaire ; pour le construire, des points sont attribués à divers éléments figurant dans la définition de la règle, à savoir : changement de classement tarifaire, exception, addition, test de la valeur, exigences techniques et règle alternative. Les éléments exception et addition dénotent la volonté expresse des négociateurs d'accorder un traitement spécial à un produit particulier. Cet indice permet donc de saisir plus finement les variations selon les produits et selon les accords dans la définition des règles d'origine et ses valeurs sont donc elles aussi plus variables.

L'indice de Harris, en particulier, semble indiquer que les accords auxquels les États-Unis d'Amérique sont parties et les régimes de règles d'origine entre partenaires commerciaux plus développés tendent à être plus restrictifs, et les accords africains à être plus généreux. Gretton et Gali (Gretton and Gali, 2005) obtiennent des résultats similaires, à savoir une restrictivité élevée de l'Accord de libre-échange nord-américain et des accords de l'Union européenne. Leur méthode repose elle aussi sur les caractéristiques du modèle des règles d'origine et adopte donc une approche ex ante, mais elle élargit l'éventail des éléments constitutifs des règles d'origine examinés et inclut, par exemple, des détails sur les exigences en matière de teneur en valeur régionale et les facteurs influant sur l'accès aux marchés. Il peut en résulter l'impression que face à une mondialisation grandissante et à la montée en puissance des groupes de pression représentant les exportateurs, les gouvernements ont été poussés à trouver des moyens de dédommager les industries confrontées à la pression croissante des produits importés. Des règles d'origine plus restrictives sont un moyen de dédommager les perdants potentiels de la libéralisation. Des règles d'origine strictes dissuadent en outre les producteurs de produits finals de délocaliser leur production à l'étranger. Les résultats obtenus avec cet indice semblent aussi indiquer que les grands marchés développés sont en position dominante, parce que la disponibilité des intrants y est plus grande et qu'ils peuvent alors imposer des règles d'origine plus restrictives. Ainsi, l'analyse de l'application de l'Accord de libre-échange nord-américain fait apparaître que grâce à leurs règles d'origine restrictives les États-Unis d'Amérique ont pu vendre plus cher leurs textiles aux fabricants de vêtements opérant au Mexique.

Les valeurs obtenues avec ces deux indices pour les trois accords africains qu'ils couvrent (COMESA, CEDEAO et SADC) indiquent que les règles d'origine les plus généreuses sont celles de la CEDEAO, du fait qu'elles s'appliquent uniformément à tous les produits. Selon l'indice d'Estevadeordal, le degré de restrictivité des règles d'origine est de : 5 dans la zone COMESA, 2 dans la zone CEDEAO et 4,5 dans la zone SADC. Selon l'indice de Harris, ce degré

de restrictivité est de : 4 dans la zone COMESA, 1 dans la zone CEDEAO et 7 dans la zone SADC. Le degré de restrictivité des règles d'origine du COMESA évalué au moyen de l'un et l'autre de ces deux indices est du même ordre. Les règles d'origine de la SADC sont beaucoup plus restrictives selon l'indice de Harris que selon l'indice d'Estevadeordal, ce qui tient au fait que les calculs permettant d'obtenir le premier saisissent plus en détail la complexité desdites règles, or la SADC applique des critères et seuils différents pour des produits ou groupes de produits spécifiques, ainsi que des règles spécifiques de transformation.

Ces deux études ont été menées avant la révision de certains régimes de règles d'origine. Le protocole du COMESA sur les règles d'origine a été révisé en 2015, le régime révisé du Système de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne est entré en vigueur en 2011 et les règles d'origine de l'Accord de libre-échange nord-américain sont devenues moins restrictives. Les résultats comparés de ces indices doivent donc être interprétés avec prudence. Ces indices correspondent à une valeur globale moyenne des différents secteurs et, en tant que tels, constituent une mesure utile de la complexité d'un régime de règles d'origine dans son ensemble. Dans la pratique, les règles d'origine sont pertinentes au niveau du produit et il est donc utile d'envisager des indices plus désagrégés.

Estevadeordal et Suominen (Estevadeordal and Suominen, 2008) calculent le degré de restrictivité des règles d'origine de la SADC par secteur au niveau à deux chiffres du Système harmonisé. Comme dans le cas d'autres accords de libre-échange ou accords commerciaux préférentiels, dans la zone SADC les règles applicables à certains produits agricoles sont parmi les plus restrictives, tandis que, à l'opposé de nombreux autres accords commerciaux préférentiels, les règles applicables au secteur des textiles sont parmi les moins exigeantes. Le degré de restrictivité des règles d'origine de la CEDEAO est faible globalement et donc également dans tous les secteurs.

Le calcul d'un indice de restrictivité est une question qui fait débat en ce qui concerne les choix méthodologiques sous-jacents. Ainsi, l'exigence d'une transformation à un certain niveau peut avoir un effet très différent d'un produit à l'autre, comme souligné dans l'exemple du café en grain et des diamants. Le degré de restrictivité des règles d'origine peut donc varier grandement selon les produits et les secteurs. En dépit de ses limites, l'indice de restrictivité est un précieux outil d'analyse car il donne une idée d'ensemble de la mesure dans laquelle les règles d'origine spécifiques par produit peuvent entraver les échanges. Un tel indice permet en outre de procéder à des comparaisons entre les différents régimes et de réaliser des études empiriques susceptibles d'apporter des informations sur les effets et l'utilité des règles d'origine.

Sources: Cadot and De Melo, 2008 ; Cadot, Estevadeordal et al., 2006 ; Estevadeordal, 2000 ; Estevadeordal and Suominen, 2008 ; Grettton and Gali, 2005 ; Harris, 2007 ; Portugal-Pérez, 2006 ; Suominen, 2003 ; Suominen, 2004.

Il importe de souligner que plus les règles d'origine sont restrictives et sélectives plus elles sont difficiles et coûteuses à administrer, et que, dans la pratique, certains pays ont fait preuve de souplesse pour les rendre moins restrictives. Estevadeordal et Suominen (Estevadeordal and Suominen, 2008) constatent que certains régimes de règles d'origine ont débouché sur l'émergence de moyens facultatifs novateurs de calculer la teneur en valeur de manière à en réduire la restrictivité. Dans la zone de la SADC, un membre plus développé peut permettre à un membre moins développé de comptabiliser comme originaires des processus habituellement non inclus pour calculer la teneur en valeur dans le cadre de l'accord de la SADC.

2.4.2 Marges préférentielles du commerce intra-africain : Cas dans lesquels les règles d'origine pourraient avoir le plus d'importance

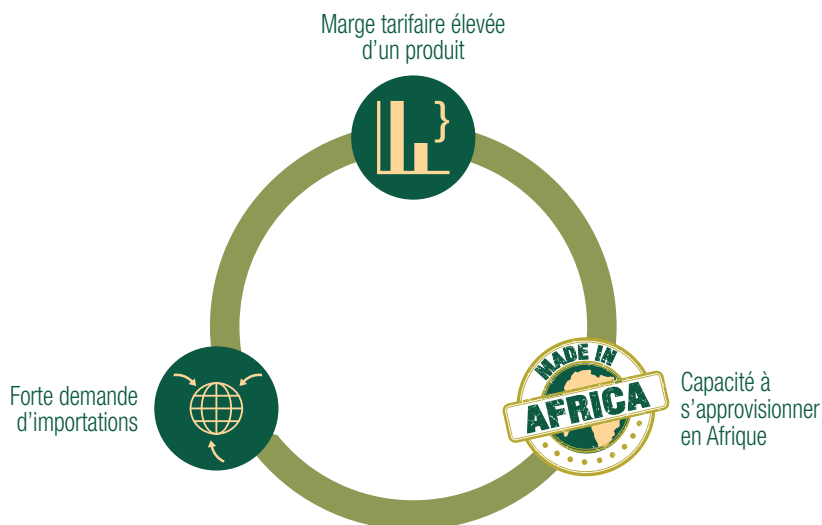
Les règles d'origine sont un outil de politique commerciale qui détermine la portée d'un accord de commerce préférentiel et incite indirectement les industries à s'approvisionner dans une zone de libre-échange ou une zone de commerce préférentiel. L'ampleur des incitations est fonction de divers facteurs, avant tout de la marge préférentielle, c'est-à-dire la différence entre le tarif de la nation la plus favorisée applicable et le tarif préférentiel, ainsi que des coûts à assumer pour satisfaire aux règles d'origine d'un accord de libre-échange ou d'un accord de commerce préférentiel particulier.

Dans l'optique de l'intégration du marché africain par le canal de la Zone de libre-échange continentale africaine, la présente section porte sur les 20 produits échangés en Afrique bénéficiant des plus fortes marges préférentielles¹⁶. Le commerce de ces produits offre en théorie de fortes incitations à respecter les règles d'origine et à se prévaloir des tarifs préférentiels. L'analyse a mis en évidence qu'en 2014-2016, les produits bénéficiant des marges les plus fortes étaient les boissons (marges supérieures à 50 points de pourcentage), les produits du tabac (environ 30 points de pourcentage), certaines viandes (environ 26 points de pourcentage) et les vêtements (environ 24 points de pourcentage). L'analyse a montré aussi que les flux en valeur du commerce intra-africain de ces 20 produits étaient assez faibles à l'importation comme à l'exportation, sauf pour les produits du tabac, la bière et les spiritueux, les T-shirts tricotés, le vin et les costumes et pantalons pour femmes. Cette situation peut amener à penser que malgré des marges préférentielles attrayantes, il n'est pas facile de s'approvisionner en certains produits en Afrique. Une capacité d'exportation existe pourtant pour plusieurs de ces

¹⁶ La marge a été calculée à partir des éléments suivants : produit au niveau à quatre chiffres du SH ; tarif moyen de la nation la plus favorisée ; tarif préférentiel moyen (tarif moyen du produit par pays, puis moyenne de tous les pays concernés). Une moyenne simple a été utilisée afin que toutes les marges possibles soient représentées. L'analyse a été effectuée pour l'ensemble de l'Afrique et pour certaines de ses communautés économiques régionales.

produits, en particulier les vêtements et le vin, eu égard au niveau élevé en valeur des flux d'exportation de ces produits vers le reste du monde.

Cas dans lesquels les règles d'origine pourraient avoir le plus d'importance



Ces considérations confortent l'argument selon lequel le degré de restrictivité des règles d'origine est pour l'essentiel fonction de la capacité d'une zone de commerce à servir de source d'approvisionnement en produits faisant l'objet d'une demande. Autrement dit, si les industries d'une zone couverte par un accord de commerce préférentiel ne peuvent pas importer leurs produits depuis cette zone à cause de leur indisponibilité et/ou du coût élevé du respect des règles, ces industries s'approvisionneront hors de la zone et paieront le tarif de la nation la plus favorisée. L'intérêt que présente un régime commercial préférentiel est donc déterminé par la combinaison de trois éléments : la marge préférentielle du produit considéré ; la demande d'importations ; la capacité d'importer le produit depuis la zone couverte par l'accord de commerce préférentiel.

La figure 11 illustre cette relation pour les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées en Afrique (moyenne 2014-2016). Elle indique, sur l'axe des y, la marge préférentielle de chacun de ces produits et, sur l'axe des x, la capacité actuelle de s'approvisionner en ces produits sur le continent. Les produits dont la demande d'importations est la plus forte en Afrique sont le pétrole raffiné (42 milliards de dollars),

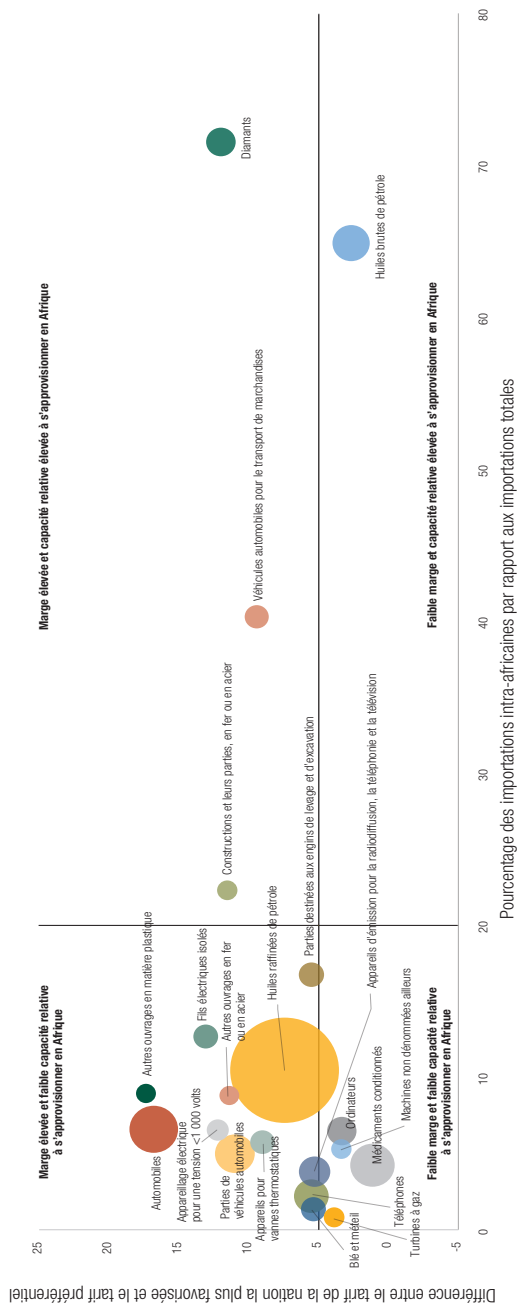
les automobiles (8,4 milliards de dollars), les médicaments conditionnés (7 milliards de dollars), les parties de véhicules automobiles (5,6 milliards de dollars) et le pétrole brut (4,9 milliards de dollars). Les marges préférentielles sont faibles pour le pétrole brut et les médicaments conditionnés (2,7 points et 1 point de pourcentage, respectivement), mais elles sont appréciables pour les automobiles et les parties de véhicules automobiles (plus de 10 points de pourcentage), de même que pour plusieurs autres de ces 20 produits phares, et elles se situent à des niveaux incitant à s'approvisionner en ces produits sur le continent africain. La capacité de s'approvisionner sur le continent en produits présentant des marges incitatives n'existe que pour quelques-uns, avant tout les diamants et les véhicules automobiles pour le transport de marchandises. Les pays d'Afrique dépendent principalement de sources d'approvisionnement extérieures au continent pour la plupart des produits manufacturés et des produits à transformer.

Ces considérations confortent l'argument selon lequel le degré de restrictivité des règles d'origine est pour l'essentiel fonction de la capacité d'une zone de commerce à servir de source d'approvisionnement en produits faisant l'objet d'une demande. Autrement dit, si les industries d'une zone couverte par un accord de commerce préférentiel ne peuvent pas importer leurs produits depuis cette zone à cause de leur indisponibilité et/ou du coût élevé du respect des règles, ces industries s'approvisionneront hors de la zone et paieront le tarif de la nation la plus favorisée. L'intérêt que présente un régime commercial préférentiel est donc déterminé par la combinaison de trois éléments : la marge préférentielle du produit considéré ; la demande d'importations ; la capacité d'importer le produit depuis la zone couverte par l'accord de commerce préférentiel.

La figure 11 illustre cette relation pour les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées en Afrique (moyenne 2014-2016). Elle indique, sur l'axe des y, la marge préférentielle de chacun de ces produits et, sur l'axe des x, la capacité actuelle de s'approvisionner en ces produits sur le continent. Les produits dont la demande d'importations est la plus forte en Afrique sont le pétrole raffiné (42 milliards de dollars), les automobiles (8,4 milliards de dollars), les médicaments conditionnés (7 milliards de dollars), les parties de véhicules automobiles (5,6 milliards de dollars) et le pétrole brut (4,9 milliards de dollars). Les marges préférentielles sont faibles pour le pétrole brut et les médicaments conditionnés (2,7 points et 1 point de pourcentage, respectivement), mais elles sont appréciables pour les automobiles et les parties de véhicules automobiles (plus de 10 points de pourcentage), de même que pour plusieurs autres de ces 20 produits phares, et elles se situent à des niveaux incitant à s'approvisionner en ces produits sur le continent africain. La capacité de s'approvisionner sur le continent en produits présentant des marges incitatives n'existe que pour quelques-uns, avant tout les diamants et les véhicules automobiles pour le transport de marchandises. Les pays d'Afrique dépendent principalement de sources d'approvisionnement extérieures au continent pour la plupart des produits manufacturés et des produits à transformer.

Figure 11

Afrique : Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016

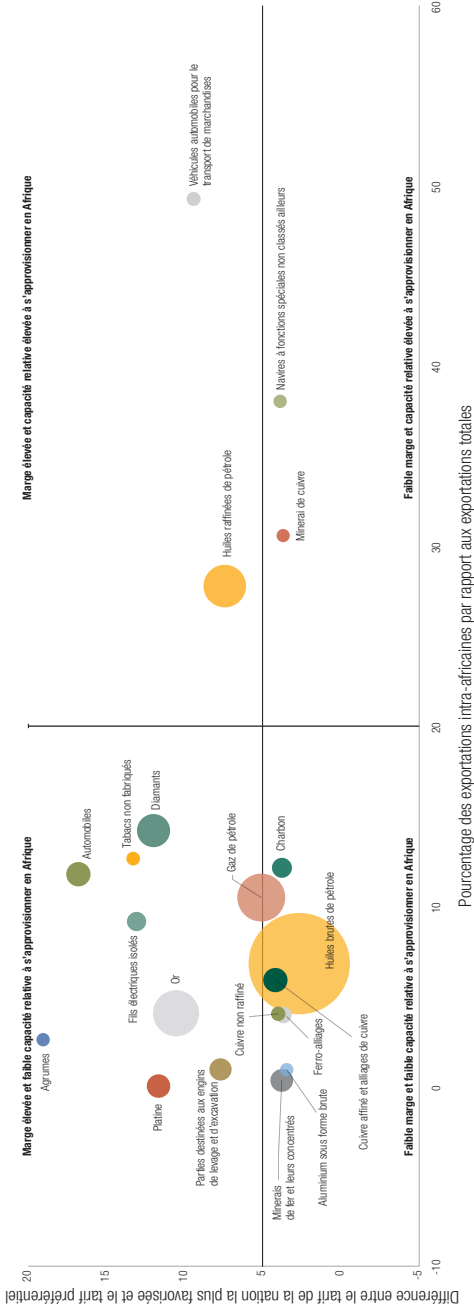


Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Système d'analyse et d'information commerciales (TRAINS) de la CNUCED.

Note : Les produits non spécifiés selon leur nature, au niveau à quatre chiffres du SH, ne sont pas inclus, car la marge préférentielle correspondante ne peut être calculée. La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle au total des importations de ce produit en Afrique.

Figure 12

Afrique : Les 20 produits dont les exportations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016



Source: Calculs de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS de la CNUCED.

Note: Les produits non spécifiés selon leur nature, au niveau à quatre chiffres du SH, ne sont pas inclus, car la marge préférentielle correspondante ne peut être calculée. La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle au total des exportations de ce produit en Afrique.

Plutôt que de se focaliser sur les importations, en analysant la capacité de s'approvisionner en produits en Afrique, l'accent est mis sur les exportations afin de déterminer si les relations commerciales actuelles sont incitatives pour les exportateurs intra-africains. Ces exportateurs évaluent si, compte tenu des coûts à assumer pour satisfaire aux règles d'origine, l'avantage qu'offre un tarif préférentiel est assez incitatif pour renoncer au tarif de la nation la plus favorisée. François et al. (François et al., 2006) constatent que les exportateurs ne commencent à demander les préférences que lorsque les marges préférentielles dépassent les 4,0 à 4,5 %. La figure 12 montre que les marges préférentielles dépassent 4,5 % pour 11 des 20 produits africains dont les exportations en valeur sont les plus élevées, dont 5 des 6 principaux produits d'exportation (gaz de pétrole, or, huiles de pétrole raffinées, diamants, automobiles). Dans les cas de ces principales exportations, tout comme dans celui des principales importations, les entreprises africaines exportent surtout vers des partenaires extérieurs au continent. Cette situation pourrait être imputable au fait qu'il est plus facile d'exporter vers des partenaires extracontinentaux en raison de règles d'origine moins strictes, de coûts moindres à assumer pour satisfaire aux règles et/ou à des coûts de transport moindres. Les exportations de véhicules automobiles pour le transport de marchandises constituent une exception notable, la moitié allant vers d'autres pays d'Afrique.

Peu d'études comportent des estimations du coût du respect des règles d'origine, en particulier en Afrique. Brenton (Brenton, 2011) constate que le coût moyen du respect des règles d'origine, pondéré en fonction des échanges, se monte à 6,8 % pour l'Accord de libre-échange nord-américain et à 8 % pour les règles d'origine de l'Union européenne¹⁷. Cadot et De Melo (Cadot and De Melo, 2008) indiquent que le coût du respect des règles d'origine dans le cadre des accords commerciaux préférentiels varie de 3 à 5 % du prix du produit final. Cadot et Ing (Cadot and Ing, 2016) estiment que le coût du respect des règles d'origine au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est correspond à un manque à gagner avoisinant le quart du tarif de la nation la plus favorisée et annule ainsi environ le quart de l'effet des marges tarifaires préférentielles, tout en soulignant que cet effet varie fortement d'un secteur à l'autre.

Les règles d'origine auxquelles aboutiront les négociations en cours concernant la Zone de libre-échange continentale africaine sont appelées à rendre plus facile et plus attrayant, pour les producteurs africains, d'exporter vers d'autres pays africains et/ou de s'approvisionner sur le continent. Examiner comment les marges préférentielles et les volumes commerciaux ont évolué dans les zones couvertes par des accords de

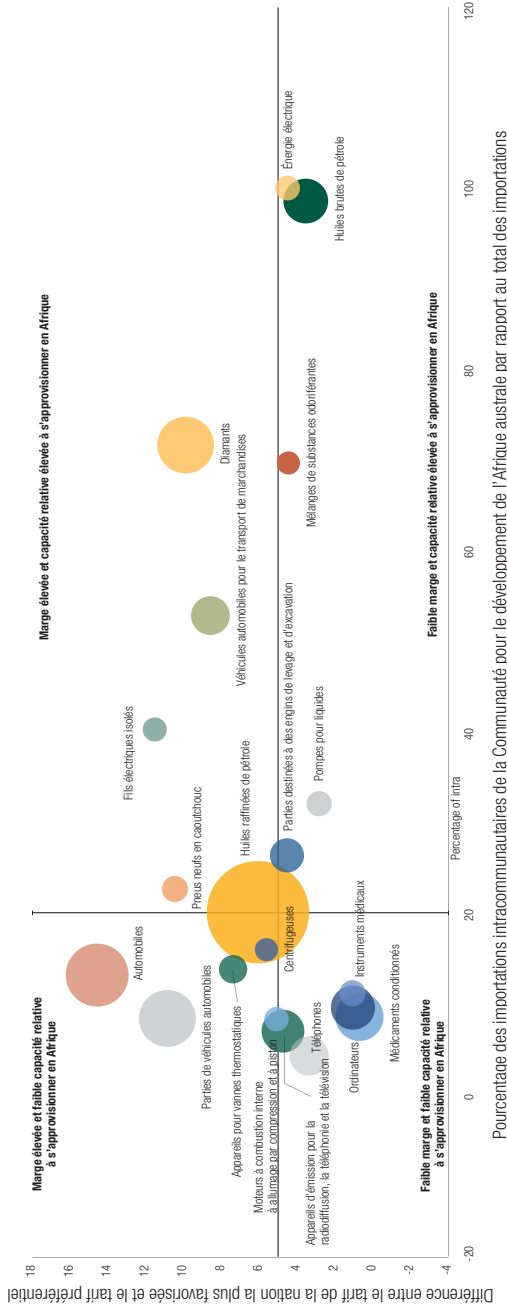
¹⁷ Les études reposent sur une estimation non paramétrique des limites supérieure et inférieure du coût du respect des règles d'origine combinant l'indice de restrictivité et des informations sur l'utilisation des préférences.

libre-échange africains dotées de régimes bien établis de règles d'origine pourrait donc être instructif ; la CAE, la CEDEAO et la SADC sont traitées plus en détail. Les règles d'origine de la SADC reposent sur l'approche la plus semblable à celle qui est privilégiée dans les négociations en cours susmentionnées concernant la Zone de libre-échange continentale africaine.

Dans la Zone de la SADC, la structure des importations des 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées est plus équilibrée sur le plan de la valeur que celle de l'Afrique dans son ensemble et est assez semblable pour ce qui est du contenu (fig. 13). L'Afrique dans son ensemble importe moins de matières premières et plus de produits manufacturés et/ou transformés que la SADC, ce qui met en relief que les capacités manufacturières de cette dernière sont plus développées. Le marché de la SADC est de moindre taille que le marché continental mais est plus diversifié et sa capacité à s'approvisionner dans la zone est assez élevée. La capacité d'approvisionnement régionale dépasse 40 % pour plusieurs produits. Les règles d'origine de la SADC pourraient donc favoriser l'approvisionnement à l'intérieur de la zone de la communauté économique régionale. Ses marges préférentielles pour les 20 produits phares sont, en moyenne (non pondérée), légèrement inférieures et moins dispersées que celles des importations intra-africaines.

Dans la CEDEAO, le pétrole raffiné est de loin le produit d'importation dominant (fig. 14 ; afin d'accroître la visibilité des produits, l'échelle de l'axe des x est différente de celle des autres graphiques). La capacité de s'approvisionner au sein de la CEDEAO est très limitée pour tous ses principaux produits d'importation, sauf l'huile de palme. Les marges de préférence dans la CEDEAO présentent la même dispersion que l'Afrique dans son ensemble. La conjonction de marges préférentielles substantielles, de la présence de plusieurs produits transformés parmi les principales importations et d'un approvisionnement limité au sein de la CEDEAO indique que ses règles d'origine n'ont pas favorisé l'activité de transformation dans la zone de cette communauté économique régionale et que ses règles d'origine pourraient être difficiles à respecter. Le coût élevé du processus de certification dans la CEDEAO est signalé dans la section 2.3.

Figure 13
Communauté de développement de l'Afrique australe :
Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016

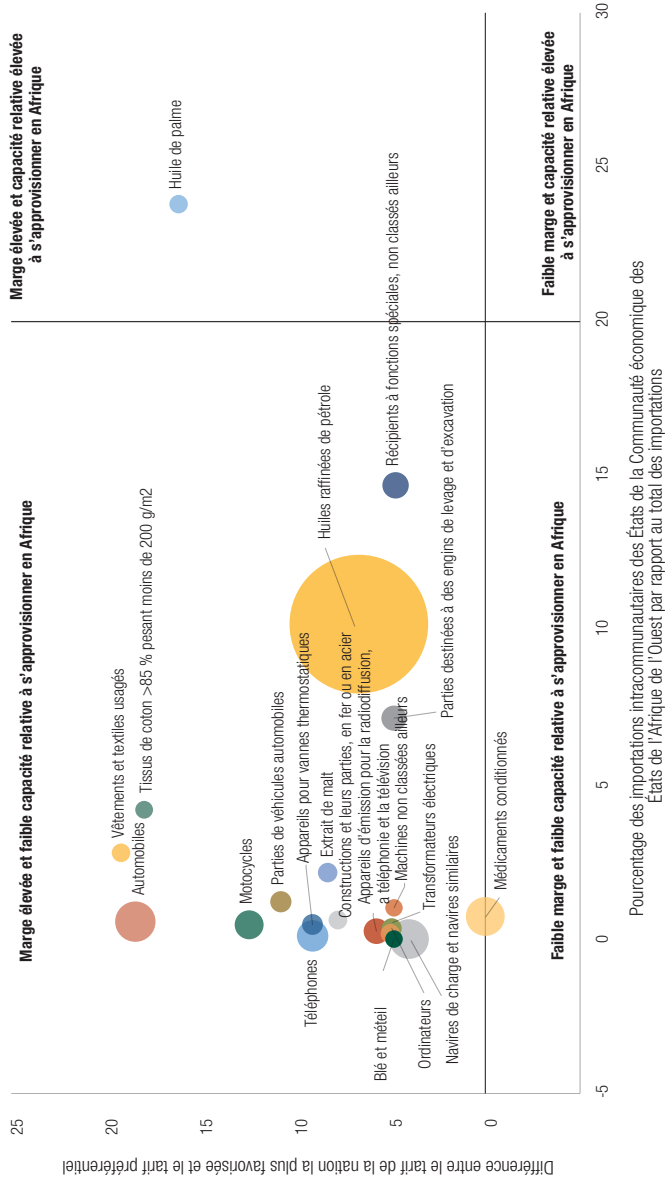


Pourcentage des importations intracommunautaires de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe par rapport au total des importations

Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS de la CNUCED.

Note : Les produits non spécifiés selon leur nature, au niveau à quatre chiffres du SH, ne sont pas inclus, car la marge préférentielle correspondante ne peut être calculée. La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle au total des importations de ce produit dans la SADC.

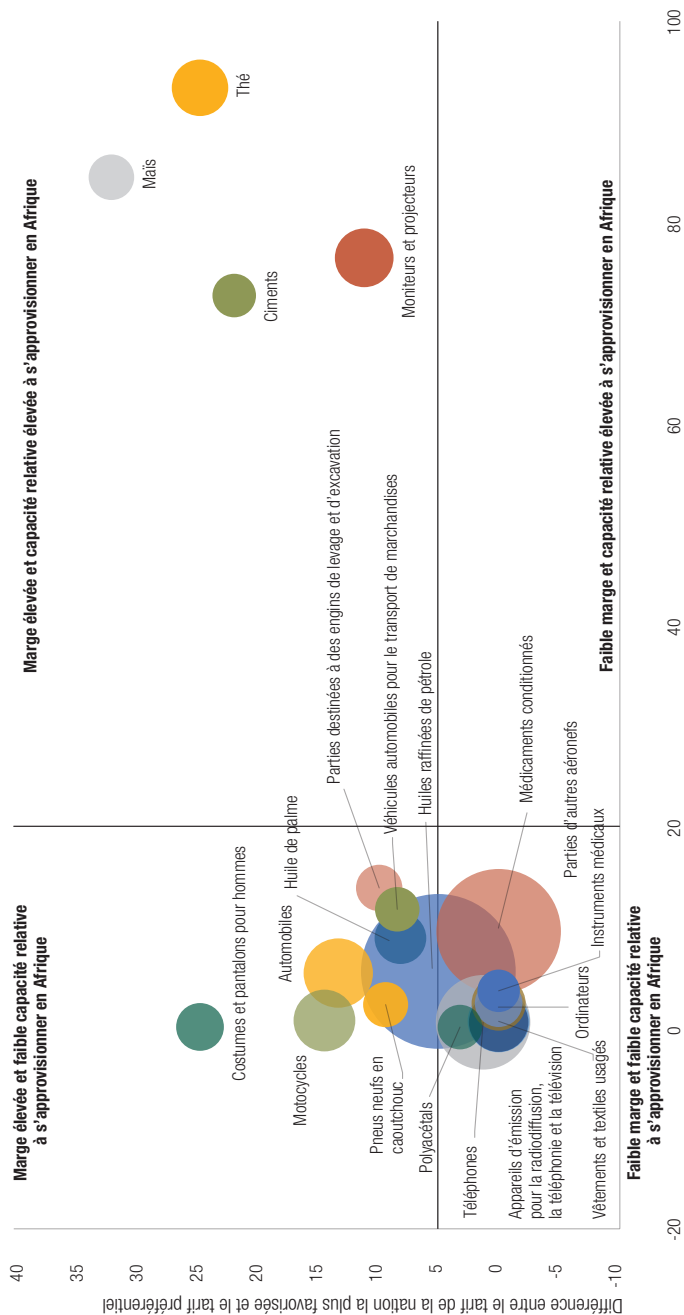
Figure 14
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest :
Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS de la CNUCED.

Note : Les produits non spécifiés par nature, au niveau à quatre chiffres du SH, ne sont pas inclus, car la marge préférentielle correspondante ne peut être calculée. La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle au total des importations de ce produit dans la CEDEAO.

Figure 15
Communauté de l'Afrique de l'Est :
Les 20 produits dont les importations en valeur sont les plus élevées, moyenne 2014-2016



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS de la CNUCED.
 Note : Les produits non spécifiés selon leur nature, au niveau à quatre chiffres du SH, ne sont pas inclus, car la marge préférentielle correspondante ne peut être calculée. La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle au total des importations de ce produit dans la CAE.

Dans la CAE, la capacité de s'approvisionner en certains des principaux produits d'importation au sein de la zone de cette communauté économique régionale est, en général, aussi très limitée (fig. 15), mais quelques exceptions notables existent, à savoir le thé, le maïs, les moniteurs et les projecteurs et le ciment, dont les parts sont élevées dans les importations intra-CAE. Il apparaît que ces produits pourraient tirer avantage d'un marché plus étendu doté de règles d'origine favorables, car une capacité de commercer existe. Dans la CAE, les marges préférentielles des 20 principaux produits présentent en outre une dispersion nettement plus grande que dans les autres communautés économiques régionales analysées, ce qui indique qu'un approvisionnement intrarégional en certains de ces produits pourrait être très avantageux.

2.4.3 Taux d'utilisation des préférences commerciales

L'utilisation des préférences commerciales est conditionnée par l'aptitude des exportateurs à respecter les règles d'origine de l'accord de libre-échange ou de l'accord de commerce préférentiel considéré et par les incitations à le faire. Des taux d'utilisation élevés dénotent que les exportateurs sont capables de satisfaire aux conditions préalables d'ordre administratif et que les marges préférentielles sont suffisantes. Cadot et Ing (Cadot and Ing, 2016) montrent que dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, les marges préférentielles tendent à être appréciables par rapport aux coûts du respect des règles d'origine ; le choix raisonnable pour les exportateurs est alors d'assumer ces coûts et d'utiliser les préférences. Keck et Lendl (Keck and Lendl, 2012) constatent que les coûts d'utilisation et/ou du respect des règles comportent un élément de coût fixe considérable et devraient donc être exprimés par une somme fixe plutôt que par un pourcentage de la valeur commerciale. Selon leur analyse, ces coûts s'inscrivent dans une fourchette de 14 à 1 500 dollars.

De faibles taux d'utilisation peuvent signaler le contraire, à savoir que les règles d'origine ne peuvent pas être respectées et pourraient faire obstacle aux échanges (WTO, 2018). De faibles taux d'utilisation peuvent aussi s'expliquer par l'existence de régimes préférentiels concurrents. Ainsi, de nombreux opérateurs qui exportent d'Afrique vers les États-Unis d'Amérique utilisent le régime préférentiel institué par la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique de ce pays et ont établi les processus opérationnels et systèmes comptables requis pour satisfaire aux exigences de ce régime, si bien que le taux d'utilisation d'un autre régime préférentiel des États-Unis d'Amérique, son schéma SGP, est plutôt faible.

Le taux d'utilisation des préférences commerciales correspond au rapport de la valeur des importations qui sont admissibles à un traitement préférentiel et en bénéficient

à la valeur des importations qui sont admissibles à ce traitement préférentiel¹⁸. Les préférences doivent donc être réelles, c'est-à-dire que le tarif de la nation la plus favorisée ne doit pas être nul. Le calcul des taux d'utilisation requiert que les autorités douanières enregistrent la valeur des importations, les droits de douane perçus et les régimes préférentiels utilisés. De telles données relatives au commerce avec l'Afrique sont disponibles pour divers schémas non réciproques de pays donneurs de préférences, mais elles font défaut pour les régimes réciproques en vigueur en Afrique. L'Union européenne reste le principal partenaire commercial extérieur de l'Afrique. Dans la présente section on trouvera donc une analyse de la mesure dans laquelle les flux commerciaux de l'Afrique vers l'Union européenne se font sous couvert des régimes commerciaux préférentiels, ainsi qu'un exposé sur les enseignements pouvant en être tirés. L'analyse porte sur l'ensemble des préférences accordées par l'Union européenne à l'Afrique, régimes réciproques et unilatéraux compris, à savoir son Système de préférences tarifaires généralisées, son régime « Tout sauf les armes » et ses accords de partenariat économique.

La figure 16 montre que le taux d'utilisation des préférences a fluctué entre 2009 et 2016, tout en restant constamment supérieur à 90 %. Suite à la révision du Système de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne, qui a pris effet en 2011 et a simplifié les règles d'origine, en particulier pour les textiles et les vêtements, le taux d'utilisation des préférences est passé de 92,2 % en 2011 à 94,9 % en 2014. Ce taux est ensuite tombé à 92,6 % en 2016, ce qui est sans doute imputable à l'entrée en vigueur de nouveaux régimes préférentiels en 2014 et au fait que les exportateurs ont besoin de temps pour apporter à leur mode opératoire et à leurs procédures les aménagements requis pour satisfaire aux nouvelles exigences. La part des importations de l'Union européenne en provenance d'Afrique admissibles à un traitement préférentiel s'est accrue durant cette période pour atteindre 38 % du total de ces importations en 2016, contre 26 % en 2011. Il est donc possible d'avancer que la révision du système de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne a stimulé le commerce préférentiel et que des règles d'origine plus tolérantes et assorties de marges préférentielles substantielles peuvent créer des courants commerciaux.

Un taux d'utilisation élevé du régime préférentiel peut aussi être constaté pour des courants commerciaux dont le volume est faible et qui le demeure, ce qui signifie alors que les règles d'origine ne font pas obstacle aux échanges mais ne semblent

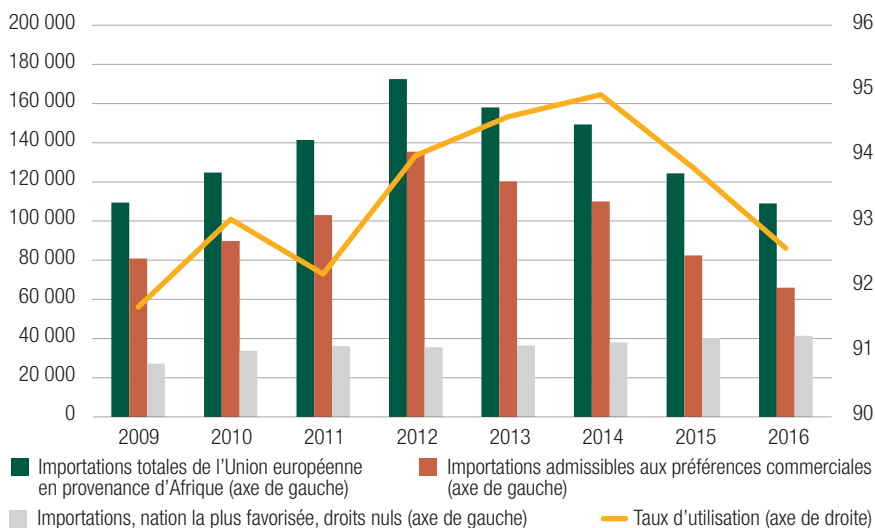
¹⁸ Les échanges s'effectuent soit sous le régime de la nation la plus favorisée (hors du champ des régimes préférentiels), soit sous couvert de régimes préférentiels. Dans ce dernier cas, une distinction peut être établie entre les échanges utilisant les préférences et les échanges ne les utilisant pas (parce que les opérateurs ne peuvent pas satisfaire aux conditions du régime préférentiel ou parce qu'ils utilisent d'autres régimes préférentiels).

pas favoriser le commerce et l'investissement. Pareille éventualité peut se produire si les règles d'origine sont assez faciles à respecter mais ne concernent que des secteurs non attrayants pour les investisseurs. Or les règles d'origine peuvent favoriser l'investissement étranger dans un pays exportateur si elles sont favorables pour les produits et les secteurs qui présentent de l'intérêt pour les investisseurs. Entre 2011 et 2015, les flux d'investissements étrangers directs vers l'Afrique en provenance des pays de l'Union européenne ont sensiblement augmenté, de pair avec l'essor du commerce préférentiel. Ces flux étaient toutefois plus importants avant l'entrée en vigueur du Système révisé de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne et ils sont même devenus négatifs en 2016. Il n'est donc pas possible de conclure à l'existence d'une corrélation entre accords commerciaux préférentiels de l'Union européenne et investissements des pays de l'Union européenne en Afrique. Cette évolution pourrait davantage être imputable au fait qu'une grande partie des investissements étrangers directs des pays de l'Union européenne en Afrique sont réalisés dans le secteur des ressources naturelles, dans lequel les règles d'origine applicables tendent à être faciles à utiliser et ne font en général pas obstacle aux échanges.

Figure 16

Importations de l'Union européenne en provenance d'Afrique, selon la valeur et le taux d'utilisation, 2009-2016

(En millions d'euros et en pourcentage)



Source : Calculs de la GNUCED, d'après la base de données d'Eurostat.

Une fois examinées les relations commerciales entre l'Afrique et l'Union européenne, la base de données du système d'analyse tarifaire en ligne de l'OMC permet de se faire une idée des taux d'utilisation des préférences tarifaires accordées par d'autres partenaires. Cette base de données contient des informations sur les types de droits de douane appliqués aux produits d'exportation de l'Afrique et sur les taux d'utilisation des régimes préférentiels de l'Australie, du Canada, du Chili, des États-Unis d'Amérique, de l'Inde, du Japon, de la Norvège, de la Province chinoise de Taiwan, de la République de Corée, de la Suisse et de l'Union européenne¹⁹. La figure 17 montre que certains de ces partenaires extérieurs (Canada, Province chinoise de Taiwan et Suisse) accordent l'accès en franchise de droits à une grande partie des marchandises en provenance d'Afrique et que la part des importations de marchandises en provenance d'Afrique admissibles au traitement préférentiel et en bénéficiant effectivement varie grandement selon les partenaires commerciaux, cette part étant la plus élevée pour le Chili, les États-Unis d'Amérique et la République de Corée.

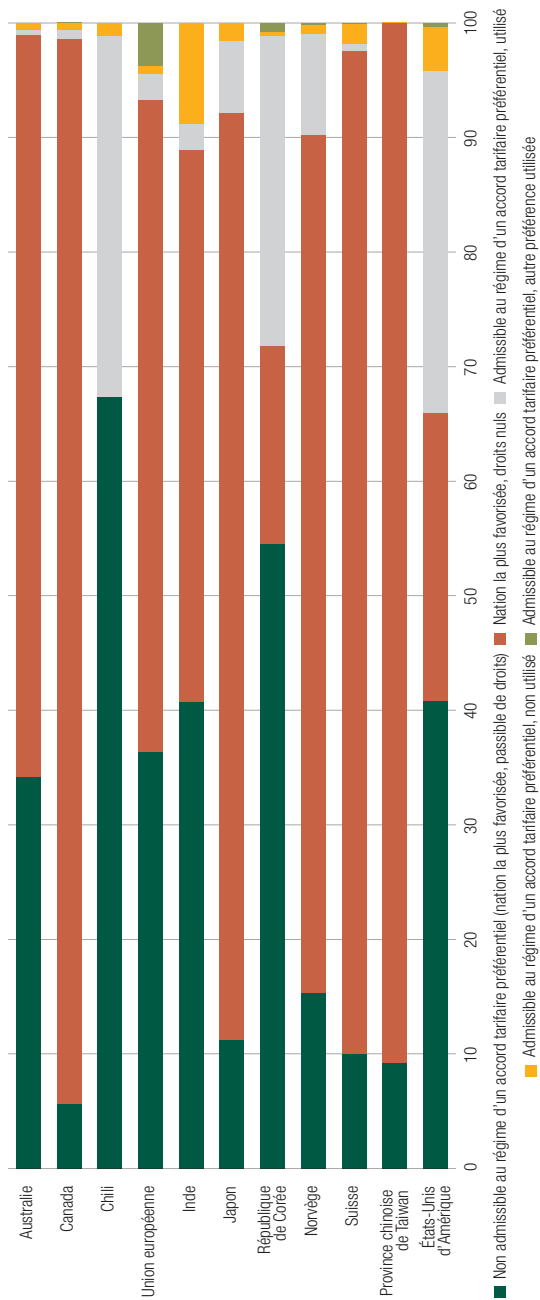
Aux fins de l'analyse, il peut être utile de se focaliser sur la sous-utilisation des préférences commerciales pour mettre en évidence les secteurs nécessitant une attention et/ou des recherches plus poussées. Le taux de sous-utilisation correspond au rapport des importations pour lesquelles les préférences commerciales auxquelles elles sont admissibles ne sont pas utilisées au total des importations admissibles à ces préférences. Certains pays africains sont dans une large mesure incapables de tirer parti du traitement préférentiel offerts par différents régimes pour leurs exportations vers des partenaires extérieurs, à savoir : le Bénin (taux de sous-utilisation de 95,4 %), le Burkina Faso (100 %), Djibouti (96,5 %), la Guinée (100 %), la Guinée-Bissau (100 %), la Guinée équatoriale (93,2 %), le Libéria (100 %), la Libye (100 %), le Mali (99,6 %), la République centrafricaine (100 %), les Seychelles (100 %), la Sierra Leone (100 %), la Somalie (98,9 %), le Togo (100 %) et la Tanzanie (94 %). Plusieurs de ces pays, dont la Guinée-Bissau et la Libye, exportent surtout des produits pour lesquels le taux de droits « nation la plus favorisée » est nul. À l'inverse, le taux de sous-utilisation est faible pour le Botswana (1,1 %), Cabo Verde (3,6 %), la Côte d'Ivoire (2 %), les Comores (4,3 %), le Ghana (2,3 %), le Kenya (4,5 %), le Lesotho (1,7 %), Madagascar (4,9 %), la Mauritanie (3,1 %) et le Tchad (0,1 %).

¹⁹ L'analyse porte sur les accords commerciaux préférentiels suivants : Australie, Système généralisé de préférences et PMA, 2016 ; Canada, Système généralisé de préférences et PMA, 2016 ; Chili, spécifique au PMA, 2015 ; Inde, spécifique au PMA, 2015 ; Japon, Système généralisé de préférences et PMA, 2016 ; Norvège, Système généralisé de préférences et PMA, 2016 ; République de Corée, spécifique au PMA, 2016 ; Suisse, Système généralisé de préférences et PMA, 2016 ; États-Unis d'Amérique, Système généralisé de préférences et PMA, 2016, et loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique, 2016 ; Province chinoise de Taiwan, spécifique au PMA, 2016 ; Union européenne, Système de préférences tarifaires généralisées et PMA, 2016.

Figure 17

Part des importations en provenance d'Afrique selon l'admissibilité au régime préférentiel et le partenaire commercial extérieur, 2016 Share of imports from Africa by preference eligibility status and external trading partner, 2016

(En pourcentage)



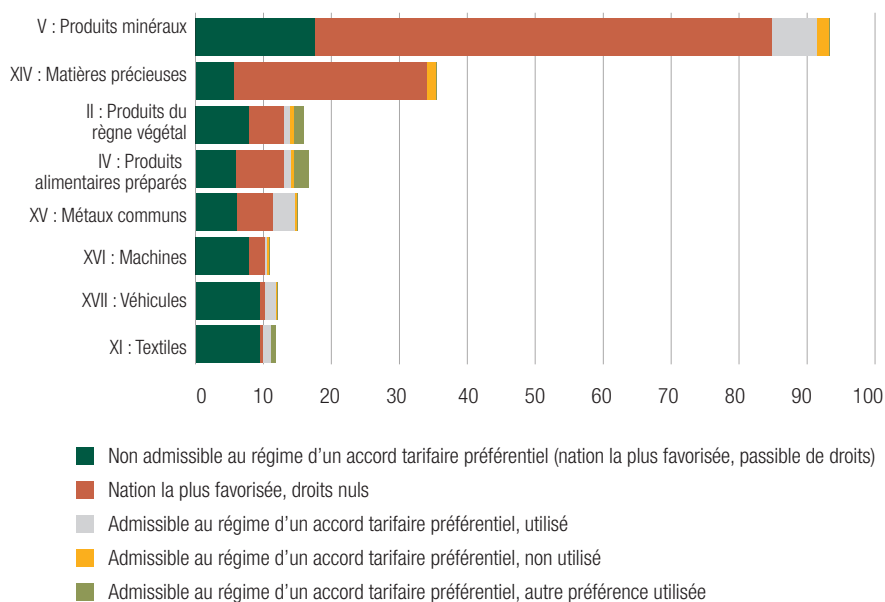
Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du système d'analyse tarifaire en ligne de l'OMC.

Le manque à gagner subi à cause de la sous-utilisation des préférences commerciales est illustré par la figure 18 (pour les sections du Système harmonisé dont les produits ont donné lieu à des échanges d'un montant cumulé d'au moins 10 milliards de dollars). En 2016, c'est pour les produits minéraux que le manque à gagner découlant de la non-utilisation des préférences a été le plus élevé, avec 2,3 milliards de dollars, suivis des matières précieuses (1,4 milliard) et des produits du règne végétal (0,6 milliard). Il est à noter que certaines sections dont les règles d'origine sont relativement faciles à appliquer présentent les taux de sous-utilisation les plus élevés en valeur. En 2016, le taux de sous-utilisation a été le plus élevé pour les instruments de précision, suivis par les produits chimiques, le bois et les cuirs et peaux.

Figure 18

Types de droits de douane applicables aux importations en provenance d'Afrique, certains partenaires extérieurs, par secteur, 2016

(En milliards de dollars)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du système d'analyse tarifaire en ligne de l'OMC.

Le tableau 4 récapitule les trois sections du Système harmonisé dont les produits présentent les niveaux les plus élevés de sous-utilisation des préférences, en valeur

et en pourcentage, pour certains des partenaires commerciaux extérieurs mentionnés plus haut. Les niveaux les plus élevés sont constatés pour les exportations des pays africains vers l'Inde, les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne de produits relevant des sections ci-après : produits minéraux ; matières précieuses ; produits du règne végétal ; machines ; produits alimentaires préparés ; produits chimiques. C'est avec l'Inde que le niveau en valeur de sous-utilisation des préférences est le plus élevé, le traitement préférentiel n'étant appliqué à aucune de ses importations de matières précieuses en provenance d'Afrique – d'un montant cumulé de 1,26 milliard de dollars. Les pays d'Afrique exportent vers les États-Unis d'Amérique pour 1,11 milliard de dollars de produits minéraux sans recourir aux préférences offertes par ce pays, soit un taux d'inutilisation de 15 % pour les produits relevant de cette section. Plusieurs des produits qui présentent un niveau élevé en valeur de sous-utilisation des préférences sont des produits manufacturés, pour lesquels les règles d'origine pourraient être d'application complexe, mais dans le tableau figurent aussi des produits de base, pour lesquels les règles d'origine tendent à être plus faciles à respecter, puisqu'ils sont entièrement ou en grande partie obtenus. Un lien direct avec les règles d'origine ne peut être établi qu'en procédant à une analyse au niveau le plus désagrégé.

Sous-utilisation des préférences commerciales octroyées par les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique*

LES 3 CATÉGORIES DE PRODUITS DANS LESQUELLES LES PRÉFÉRENCES ONT ÉTÉ LE MOINS UTILISÉES EN 2016



Produits minéraux

\$ 2,3 milliards de dollars



Métaux précieux

\$ 1,4 milliards de dollars



Légumes

\$ 0,6 milliards de dollars

*Australie, Canada, Chili, États-Unis, Inde, Japon, Norvège, Province chinoise de Taïwan, République de Corée, Suisse et Union européenne (d'après la base de données du Système d'analyse tarifaire en ligne de l'OMC). Les chiffres sont exprimés en valeur.

Tableau 4

Importations de marchandises africaines par des partenaires commerciaux extracontinentaux : Sections du Système harmonisé présentant les trois taux les plus élevés de sous-utilisation des préférences, 2016

IMPORTATEUR	SECTION DU SYSTÈME HARMONISÉ	ADMISSIBLE AU RÉGIME D'UN ACCORD DE COMMERCE PRÉFÉRENTIEL MAIS NON-UTILISATION (EN MILLIONS DE DOLLARS)	ADMISSIBLE AU RÉGIME D'UN ACCORD DE COMMERCE PRÉFÉRENTIEL MAIS NON-UTILISATION (EN POURCENTAGE DU TOTAL DES ÉCHANGES ADMISSIBLES)
Australie	XI : Textiles	3,1	50
	XVIII : Instruments de précision	2,7	100
	XVI : Machines	1,7	98
Canada	IV : Produits alimentaires préparés	13,4	61
	XI : Textiles	7,8	21
	XII : Chaussures, coiffures, parapluies	1,2	42
Chili	IV : Produits alimentaires préparés	0,9	50
	III : Graisses animales ou végétales	0,7	51
	II : Produits du règne végétal	0,7	100
Inde	XIV : Matières premières	1 261,8	100
	V : Produits minéraux	596	91
	II : Produits végétaux	421,1	69
Japon	I : Produits du règne animal	75,7	30
	II : Produits du règne végétal	16,3	35
	XI : Textiles	7,1	66
Norvège	II : Produits du règne végétal	5,9	16
	XI : Textiles	1,8	62
	IV : Produits alimentaires préparés	0,2	5
République de Corée	II : Produits du règne végétal	8,8	15
	XV : Métaux communs	7,3	1
	IV : Produits alimentaires préparés	5,2	8
Suisse	XIV : Matières précieuses	102,5	100
	II : Produits du règne végétal	22,8	96
	XI : Textiles	14,9	90
États-Unis d'Amérique	V : Produits minéraux	1 113,3	15
	XVI : Machines	73,3	31
	IV : Produits alimentaires préparés	55,5	17
Union européenne	XVI : Machines	254,4	100
	IV : Produits alimentaires préparés	201,6	21
	VI : Produits chimiques	163,5	99

Source : UNCTAD calculations, based on the Tariff Analysis Online database of WTO.

2.5 Conclusion

Les règles d'origine font partie intégrante des accords commerciaux internationaux et définissent les conditions à remplir pour que des produits soient admissibles au bénéfice du traitement préférentiel.

Les règles d'origine ont pour objectif principal la prévention des détournements de courants commerciaux ou d'un arbitrage en fonction des écarts entre les tarifs extérieurs et les tarifs intérieurs d'une zone couverte par un accord de libre-échange ou un accord de commerce préférentiel. Elles sont cependant aussi largement utilisées en vue d'atteindre des objectifs de développement plus ambitieux, tels que promouvoir une intégration plus poussée des activités manufacturières et du commerce régional. La réalisation de ces objectifs dépend en grande partie de la capacité à s'approvisionner en produits à l'intérieur de la région. Cadot et De Melo (Cadot and De Melo, 2008) constatent que les règles d'origine sont allées bien au-delà de leur fonction de prévention des détournements des courants commerciaux en imposant qu'une transformation suffisante prenne place dans la zone préférentielle, si bien qu'elles sont alors assimilables à des obstacles techniques au commerce.

Le stade de la conception des règles d'origine est déterminant car c'est là que se décide à quel point elles créeront ou détourneront des courants commerciaux et à quel point les préférences commerciales seront utilisées. Compte tenu de la fragmentation grandissante des structures de production, les entreprises doivent pouvoir s'approvisionner en biens intermédiaires à l'étranger et les règles d'origine doivent donc être conçues de manière à répondre à ce besoin. La situation était très différente à l'époque de l'intégration verticale des secteurs industriels, qui tiraient avantage de la rigueur des règles d'origine. Les données d'expérience relatives à l'Asie de l'Est indiquent que des règles d'origine restrictives présentent moins d'intérêt dans les zones participant à des chaînes de valeur régionales intégrées et à des chaînes de valeur mondiales (Cadot and Ing, 2016).

Les exigences des règles d'origine tendent à exercer un effet particulièrement dissuasif sur les petites entreprises, ce qui est préoccupant puisqu'en Afrique le secteur privé se compose surtout de PME et d'entreprises informelles. Les autorités douanières ont à relever des défis similaires, en particulier dans les PMA, où l'administration des règles d'origine peut détourner les ressources douanières limitées d'autres tâches, telles que la facilitation des échanges ou le recouvrement des droits (Brenton and Imagawa, 2004).

Les taux d'utilisation des préférences sont élevés dans le cadre des accords commerciaux préférentiels de l'Union européenne, ce qui semble indiquer que leurs règles d'origine seraient plus faciles à respecter. L'analyse des marges préférentielles, de la capacité à s'approvisionner en Afrique et dans les communautés économiques régionales africaines et la capacité à exporter vers d'autres pays d'Afrique amène à certains égards à penser que commercer avec les partenaires extérieurs pourrait être facile du fait que leurs règles d'origine sont moins restrictives et plus porteuses.

Les régimes de règles d'origine en vigueur en Afrique se situent au niveau des communautés économiques régionales et régissent donc le commerce intrarégional de ces communautés. Dans le présent chapitre, l'argument est avancé que parvenir à une certaine convergence des dispositions des règles d'origine applicables au sein des communautés économiques régionales et de la Zone de libre-échange continentale africaine serait souhaitable en vue de tirer un meilleur parti des possibilités de commerce au niveau intra-africain que dans le cas du commerce intra-communautés économiques régionales. Il serait avantageux aussi pour le commerce intra-africain que les règles d'origine ne soient pas trop restrictives afin de permettre à tous les pays de tirer parti de l'Accord. Il est largement admis que les règles d'origine sont conditionnées par leur contexte, mais il existe aussi un consensus sur le fait que les règles d'origine devraient être simples, transparentes, prévisibles, faciliter les échanges et favoriser le développement (Estevadeordal and Suominen, 2005 ; Kommerskollegium, 2012).

Chapitre 3

La Zone de libre-échange continentale africaine, les chaînes de valeur régionales et les règles d'origine

3.1 Introduction

Le présent chapitre 3 a pour objet, eu égard à la configuration du commerce intra-africain (chap. 1) et aux données relatives aux régimes de règles d'origine (chap. 2), de répondre à la question : quel type de règles d'origine aiderait à optimiser l'impact sur le développement dans la Zone de libre-échange continentale africaine ? Compte tenu du contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine et de ses relations avec les autres cadres directifs continentaux, une question connexe se pose : à quel point les règles d'origine peuvent-elles favoriser la constitution de chaînes de valeur régionales porteuses de transformation structurelle et de diversification des exportations ?

LES RÈGLES D'ORIGINE :

peuvent accroître la cohérence
entre les objectifs de la politique
commerciale et ceux de la politique
industrielle

Politique
commerciale

Règles
d'origine

Politique
industrielle

Chaînes
de valeur
régionales

...afin de renforcer les chaînes de valeur régionales



Répondre à ces questions et évaluer l'impact des différentes règles d'origine en Afrique est une entreprise ardue pour trois raisons. Premièrement, l'impact des règles d'origine doit être envisagé dans le contexte toujours plus complexe du commerce international, caractérisé par la constitution de chaînes de valeur régionales et mondiales qui ont rendu interdépendants les producteurs de différents pays par le canal du commerce de biens intermédiaires. Deuxièmement, les difficultés d'accès aux textes juridiques et le manque de données sur l'utilisation des préférences dans la plupart des communautés économiques régionales africaines rendent une évaluation approfondie d'autant plus ardue. Troisièmement, quantifier avec précision les effets des règles d'origine sur le commerce est une tâche complexe du fait de plusieurs facteurs d'ordre technique et analytique. Par exemple, l'impact des mêmes formulations juridiques peut différer d'un secteur à l'autre ; déterminer l'impact des règles d'origine soulève en outre plusieurs questions d'ordre économétrique.

Pour surmonter ces facteurs limitants et explorer plus concrètement l'interaction entre l'intégration régionale de l'Afrique, la transformation structurelle et le rôle des règles d'origine, dans ce chapitre sont présentées des études de cas se focalisant sur la manière dont la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait influencer sur certaines chaînes de valeur régionales et dont les règles d'origine façonnent l'espace dans lequel ce processus se déroule. Le choix des secteurs analysés, qui comporte inévitablement un élément de subjectivité, a été guidé par quatre grands critères : la couverture sectorielle ; l'intérêt pour le commerce intra-africain (voir chap. 1) ; l'importance pour les cadres directifs convenus au niveau continental et/ou pour les plans de développement nationaux ; la présentation des différentes considérations juridiques guidant la formulation et l'application des règles d'origine.

Par rapport à d'autres méthodes, l'étude de cas a pour avantage de ne pas être aussi tributaire de données systématiques, difficiles à obtenir ; elle permet aussi de mieux appréhender l'économie de chaque chaîne de valeur régionale. Tout comme d'autres techniques de simulation ex ante, dont les modèles d'équilibre général calculables, l'étude de cas présente toutefois un inconvénient. En effet, par construction, elle ne s'intéresse qu'à l'impact des règles d'origine sur les courants commerciaux existants (c'est-à-dire la marge intensive), mais il est beaucoup plus difficile d'évaluer comment un ensemble de règles influe sur les obstacles à l'entrée et sur les possibilités pour les nouveaux entrants (c'est-à-dire la marge extensive).

Dans le présent chapitre il est constaté, globalement, que l'impact des règles d'origine est très spécifique au contexte et varie selon le pays et le secteur, leur structure intrants-extrants, la complexité de la production, et la gouvernance et les caractéristiques

géographiques de la chaîne de valeur. L'analyse permet pourtant de dégager quelques principes généraux. Premièrement, il importe que les règles d'origine soient aussi favorables que possible aux entreprises, en ce sens qu'elles réduisent au minimum le coût du respect desdites règles, quel qu'en soit le degré de restrictivité. Deuxièmement, les règles d'origine devraient être simples (c'est-à-dire claires et compréhensibles), transparentes, prévisibles et faciliter le commerce et être appliquées avec impartialité. Troisièmement, il est primordial que la formulation des règles d'origine soit éclairée par une compréhension approfondie des secteurs de production concernés et une bonne prise en considération des asymétries structurelles entre les pays de la Zone de libre-échange continentale.

Dans ce chapitre figurent six études de cas, présentées par ordre croissant de complexité des secteurs, à savoir : thé ; cacao et chocolat ; textiles et vêtements en coton ; boissons ; ciment ; industrie automobile. La dernière section fait une synthèse de l'analyse, assortie de recommandations sur les politiques à mener.

3.2 La chaîne de valeur du thé

La chaîne de valeur du thé est un exemple éloquent des grands mécanismes par l'intermédiaire desquels les régimes commerciaux en place en Afrique – y compris le volet règles d'origine – influent sur les perspectives d'intégration et de transformation de ce continent. Cet exemple donne aussi une idée de la mesure dans laquelle la Zone de libre-échange continentale africaine peut concourir à la constitution de chaînes de valeur régionales. La relative simplicité du processus de production et des dispositions juridiques s'y rapportant, dont les règles d'origine, rend assez simple l'analyse de la chaîne de valeur du thé sous l'angle technique. Le thé est une culture commerciale majeure, en particulier en Afrique de l'Est et en Afrique australe, et un produit dont la consommation est répandue et forte. L'étude des chaînes de valeur régionales africaines permet en outre de cerner certains des grands facteurs limitants inhérents aux accords commerciaux en vigueur, ainsi que certains avantages susceptibles d'être tirés de la Zone de libre-échange continentale.

La chaîne de valeur du thé se subdivise en cinq stades : production ; transformation ; négoce ; mélange/emballage ; vente au détail. Le thé est produit à partir des feuilles d'un arbuste à feuilles persistantes (*Camellia sinensis*), cultivé principalement par des petits exploitants. Après leur cueillette, les feuilles doivent être conduites rapidement à l'usine de transformation, où elles sont laissées à flétrir avant de subir différents types de transformation selon la variété de thé. Dans le cas du thé noir, les feuilles sont soit

broyées, soit roulées, puis laissées à fermenter (pour obtenir par oxydation la couleur sombre classique) et enfin séchées ; les thés verts sont chauffés à la vapeur ou dans des bassines pour arrêter leur fermentation avant d'être roulés puis séchés. Une fois traitées, les feuilles sont vendues à des opérateurs internationaux, qui les expédient à l'étranger et effectuent le mélange et l'emballage, et même la vente au détail pour certains. Selon les estimations, 70 % de la production mondiale de thé est vendue aux enchères ; le gros du reste est négocié au sein d'entreprises intégrées verticalement qui contrôlent toute la phase de transformation (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2018a)²⁰.

La chaîne de valeur du thé se caractérise par des degrés élevés d'intégration verticale et de concentration horizontale. Les trois plus grandes sociétés, Lipton (Unilever), Tetley (Tata Global Beverages) et Twinings (Associated British Foods) contrôlent le cinquième du marché mondial (FAO, 2018a ; FAO, 2018b). Ce phénomène est particulièrement prononcé pour les stades d'aval de la chaîne de valeur. La structure de gouvernance est donc un déterminant majeur de la mesure dans laquelle la participation à l'industrie du thé se traduit par des gains de développement plus larges parmi les acteurs concernés, en particulier les petits exploitants (UNCTAD, 2015c). En particulier, les courtiers et les intermédiaires jouent un rôle crucial en mettant des producteurs souvent dispersés en relation avec les acheteurs internationaux ; ils peuvent grandement améliorer la transparence et l'inclusivité de la chaîne en partageant avec ces acheteurs de précieuses informations sur les prix et les exigences de qualité ou en favorisant la diffusion d'intrants clefs (FAO, 2014 ; FAO, 2018a).

Le Kenya est un des meilleurs exemples d'inclusion réussie des petits exploitants agricoles dans la chaîne de valeur du thé ; cette inclusion a été rendue possible par des efforts délibérés tendant à renforcer leur participation à la gouvernance des stades de la transformation et de la commercialisation (FAO, 2014). Les petits exploitants assurent plus de 70 % de la production kényane de thé et un demi-million de personnes vivent de la culture du thé. Les producteurs de thé kényans livrent leur production à des centres d'achat (servant aussi de points de contrôle de la qualité), d'où elle est expédiée vers les usines de thé, dont chacune reçoit du thé en provenance d'une soixantaine de centres d'achat. Chacune des usines de thé est une entreprise distincte, entièrement détenue par des agriculteurs qui l'approvisionnent ; à elles toutes, ces usines détiennent l'Agence kényane pour le développement du secteur du thé. Qu'ils possèdent ou non des parts dans une de ces usines, la loi fait obligation aux petits producteurs de vendre leur thé par le canal de l'Agence, qui fournit des intrants aux agriculteurs, met du personnel de

²⁰ Les produits à base de thé relèvent de la position 0902 du SH, qui comprend les sous-positions suivantes : thé vert présenté en petits emballages (code SH 090210), thé vert en vrac (code SH 090220), thé noir présenté en petits emballages (code SH 090230) et thé noir en vrac (code SH 090240).

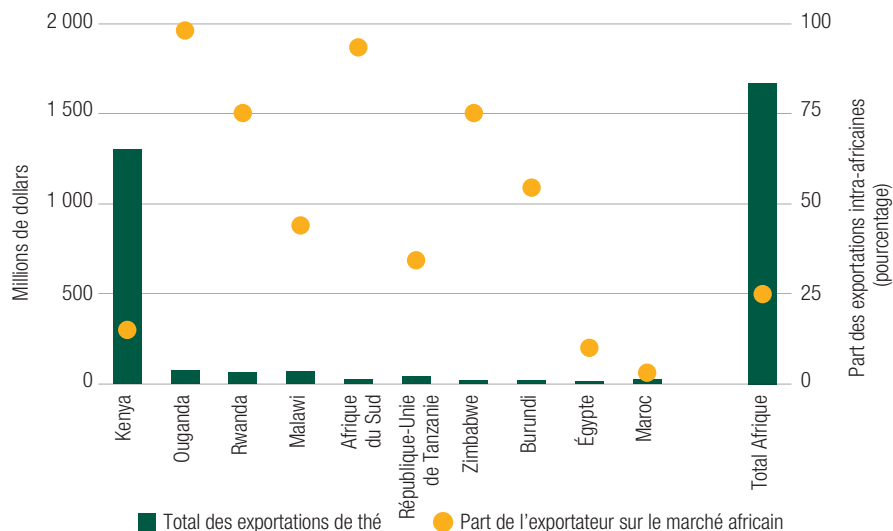
gestion et de secrétariat à la disposition des usines et est chargée de commercialiser le thé. Le gros des bénéfices tirés de la vente du thé revient aux petits producteurs kényans de thé, qui profitent d'un prix sortie usine du thé fabriqué (thé transformé en vrac) plus élevé que dans les pays voisins et touchent de surcroît une proportion plus élevée du produit de cette vente, avec 75 % contre 25 % (Trade Law Centre, 2017)).

Au sortir d'une décennie de forte croissance, en 2016, l'industrie mondiale du thé a, selon les estimations, été valorisée à 14 milliards de dollars (FAO, 2018a). Imputable avant tout au dynamisme de la demande dans les pays en développement, cette expansion devrait se poursuivre à un rythme annuel de 5 % jusqu'en 2024. Dans ce même temps, la chaîne de valeur du thé a connu une mutation radicale. Après des années de « banalisation » ayant pour moteur la concurrence sur les prix de produits indifférenciés, un glissement progressif est intervenu dans le sens d'une différenciation croissante des produits et de la vente de produits à plus forte valeur ajoutée permettant de grosses majorations de prix sur le marché international. À cet égard, les systèmes de certification pourraient favoriser le développement d'une gamme élargie de produits diversifiés, en particulier sur les segments de niche, comme le thé biologique et les indications géographiques. L'inclusivité de la chaîne de valeur pourrait s'en trouver accrue, en dépit des grandes disparités que présentent les différents systèmes de certification et leurs effets sur les avantages en termes de développement global.

Les pays d'Asie (Chine, Inde et Sri Lanka, en particulier) continuent d'occuper une position dominante sur le marché mondial du thé, mais plusieurs pays africains jouent un rôle toujours plus visible et dynamique. L'Afrique a totalisé plus de 20 % des exportations mondiales de thé et 12 % des importations en 2015-2017. Troisième exportateur mondial de thé, le Kenya arrive de loin au premier rang des pays africains, sa part de marché ayant avoisiné 17 % sur cette même période. Le thé est une culture commerciale importante à l'exportation pour quelques autres pays africains, en particulier d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe (fig. 19).

Figure 19

Les 10 premiers exportateurs africains de thé (code 0902 du Système harmonisé), 2015-2017

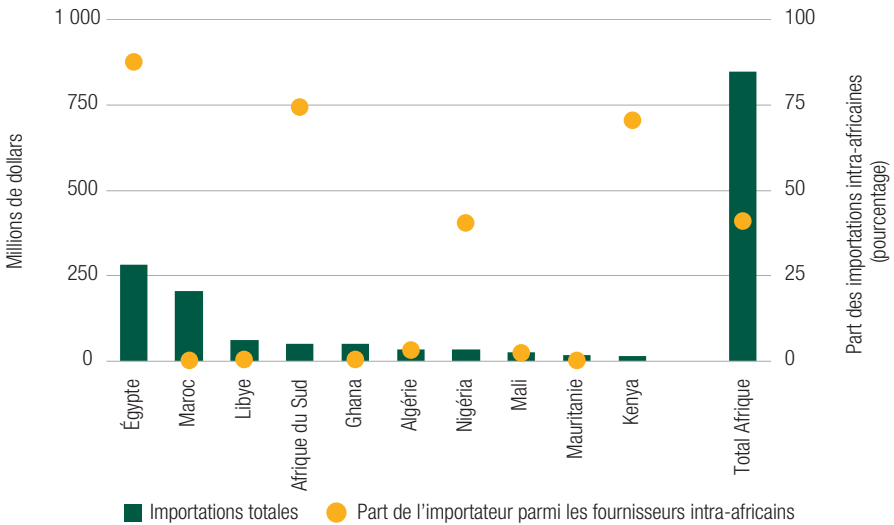


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018)

Les pays d'Afrique du Nord sont quant à eux les principaux importateurs africains de thé. À eux deux, l'Égypte et le Maroc comptent pour plus de la moitié dans le total des importations de thé, suivis de la Libye, de l'Afrique du Sud et du Ghana (fig. 20). Entre 2015 et 2017, quelque 43 % des importations africaines de thé provenaient de Chine et 40 % d'Afrique, le reste provenant pour l'essentiel d'Inde et de Sri Lanka. Le thé noir (en vrac principalement, code 090240 du SH) constitue plus de 90 % des exportations de thé en provenance d'Afrique, alors que le thé vert, très consommé dans la région du Maghreb, compte pour plus de 40 % dans les importations de thé en Afrique.

Figure 20

Les 10 premiers importateurs africains de thé (code 0902 du Système Harmonisé), 2015-2017



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018).

Le marché intra-africain absorbe environ 25 % des exportations de thé en provenance d'Afrique ; le reste est vendu principalement aux Émirats arabes unis, aux États-Unis d'Amérique, à la Fédération de Russie, au Kazakhstan, au Pakistan et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Le Kenya n'exporte que 15 % de son thé vers le reste de l'Afrique, mais il est tout de même l'acteur principal du commerce intra-africain de thé, du fait avant tout de ses exportations vers l'Égypte (173 millions de dollars) et, à un degré moindre, vers le Nigéria (12 millions). La position centrale du Kenya dans le commerce intra-africain du thé va au-delà de la seule ampleur de ses exportations ; sa prépondérance découle aussi de l'importance du marché aux enchères en dollars de Mombasa, sur lequel du thé en provenance de toute la sous-région est vendu sous les auspices de l'Association du commerce du thé d'Afrique de l'Est (Trade Law Centre, 2017 ; Wambui, 2015). Plus de 90 % du thé exporté du Rwanda et de l'Ouganda et 40 % du thé exporté du Burundi et de République-Unie de Tanzanie vont au Kenya, où ce thé est vendu aux enchères avec la production locale. L'Afrique du Sud importe de grosses quantités de thé d'autres pays africains, en particulier du Malawi,

de République-Unie de Tanzanie et du Zimbabwe. Une partie de ces importations est destinée à la consommation intérieure et l'autre à la réexportation vers les marchés voisins, souvent après mélange et emballage.

Alors que la production de thé est pour l'essentiel concentrée en Afrique de l'Est et australe, la chaîne de valeur régionale s'étend bien au-delà du COMESA, de la CAE et de la SADC. De nombreux corridors commerciaux, existants et potentiels, s'étendent sur plusieurs communautés économiques régionales et pourraient s'élargir si les réductions tarifaires envisagées dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine se concrétisent. La figure 21 a) montre, sous forme de diagrammes en boîte²¹, la distribution des droits de douane (moyenne simple) que les pays africains perçoivent sur les importations de thé, tandis que la figure 21 b) indique la distribution des droits de douane de la nation la plus favorisée et des droits de douane préférentiels intra-africains. L'écart entre le taux de la nation la plus favorisée et le tarif préférentiel donne pour chaque type d'importation une idée de la marge préférentielle que pourrait offrir la Zone de libre-échange continentale africaine.

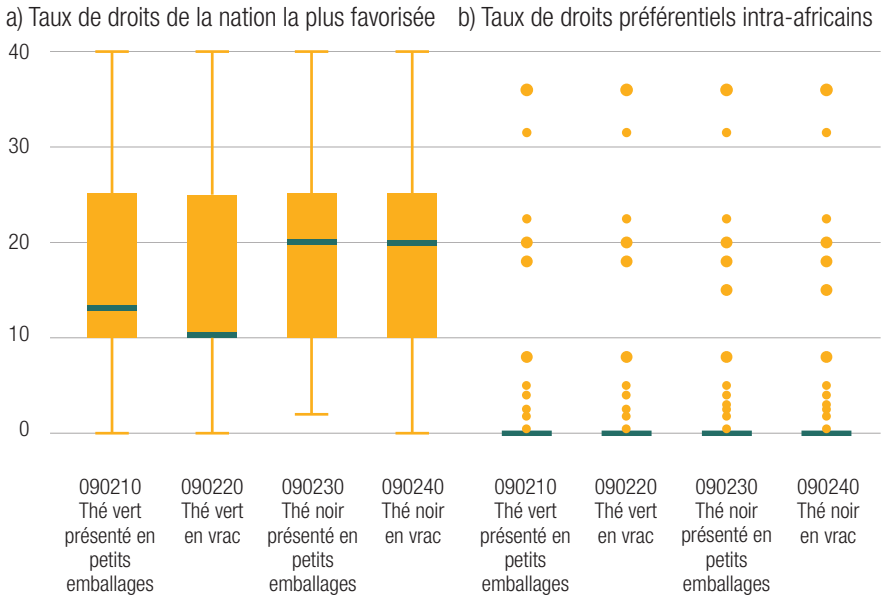
Deux observations principales se dégagent de la figure 21. Premièrement, les taux de droits de la nation la plus favorisée demeurent substantiels en Afrique, hormis dans quelques pays comme l'Égypte et l'Afrique du Sud, même pour un produit qui, comme le thé, n'est guère sensible. Ce constat est d'autant plus intéressant qu'un bon nombre des principaux exportateurs de thé africains vendent leurs produits sur certains grands marchés régionaux, comme le Ghana et d'autres pays de la CEDEAO ou l'Algérie, en étant soumis aux taux de droits de la nation la plus favorisée. La mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait donc grandement favoriser le commerce intra-africain de thé en étendant le traitement préférentiel aux communautés économiques régionales existantes, ce qui se traduirait par des marges préférentielles appréciables. Ces gains potentiels ne dépendent toutefois pas uniquement de la capacité des producteurs de thé à accroître leur offre en conséquence mais aussi de leur capacité à élargir la gamme des produits en offre, notamment en se lançant dans la production de thé vert, pour répondre à la demande de la région du Maghreb, et en créant davantage de valeur ajoutée en procédant à des opérations telles que mélange, aromatisation, conditionnement final ou élaboration de thé prêt-à-boire (FAO, 2018a). Ces options de diversification peuvent ne pas être toutes réalisables à court terme, mais certaines activités connexes, comme la transformation, le conditionnement et le mélange du thé vert, ne nécessitent que des améliorations de plutôt moindre ampleur des capacités de production existantes.

²¹ Les diagrammes en boîte illustrent la distribution des données par quartiles, en mettant en évidence la médiane (ligne horizontale verte), le premier/troisième quartile (boîte ombrée), les extrêmes supérieurs et inférieurs (moustaches) et les valeurs isolées (points).

Figure 21

Distribution des droits de douane moyens perçus sur le thé par les pays africains, par sous-position du Système harmonisé, 2014-2016

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS (date de consultation : septembre 2018).

Note: Les chiffres sur l'axe des abscisses renvoient aux codes du SH.

Deuxièmement, la prise en considération des chevauchements existants dans la composition des communautés économiques régionales fait apparaître certaines lacunes de la configuration actuelle auxquelles la Zone de libre-échange continentale pourrait remédier. Le degré de libéralisation des droits de douane variant de l'une à l'autre de ces communautés économiques régionales, ces chevauchements dans leur composition ont de lourdes conséquences car les exportateurs sont confrontés à une diversité de taux tarifaires et cette situation risque de nuire à la viabilité des chaînes de valeur régionales ou, à tout le moins, d'amener à les configurer de manière non optimale. Par exemple, les exportations de thé de la CAE vers l'Égypte sont soumises à des taux tarifaires différents selon qu'elles proviennent du Kenya, membre du COMESA,

comme l'Égypte, ou de République-Unie de Tanzanie. En tant que membre de la CAE et de la SADC, mais pas du COMESA, la République-Unie de Tanzanie est assujettie au tarif de la nation la plus favorisée. Pareillement, le Burundi, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda bénéficient d'une franchise de droits de douane en tant que PMA pour leurs exportations vers le Maroc. Le thé exporté du Kenya est quant à lui assujetti à un taux de 2,5 %. Même si ce type d'écart s'explique à la lumière de l'histoire, il risque de perturber involontairement l'intégration du commerce dans la CAE et d'inciter à détourner des courants commerciaux.

Eu égard à la situation décrite ci-dessus, il convient de comparer les textes des règles d'origine applicables aux produits du thé dans certaines communautés économiques régionales pour en dégager les points communs et/ou les différences en vue de déterminer comment elles ont influé sur la chaîne de valeur du thé et d'évaluer les possibilités d'harmonisation. La comparaison sommaire à laquelle il est procédé dans le tableau 5 indique que même pour un produit assez simple comme le thé, les règles d'origine varient considérablement d'une communauté économique régionale à l'autre. Cette variabilité est encore plus grande si l'on considère certaines d'entre elles, telles que la CEEAC et la CEDEAO, qui ont adopté des règles fixant un taux uniforme de valeur ajoutée à respecter applicable à l'ensemble des produits visés. Le degré de restrictivité des règles applicables au thé varie en général selon les communautés économiques régionales couvertes par le tableau 5 : dans la CAE, tout le thé doit être entièrement obtenu ; dans la SADC, un régime plus tolérant s'applique au thé noir ; dans le COMESA, le pourcentage d'intrants non originaires pouvant être utilisé sans perdre le bénéfice du traitement préférentiel varie en fonction du critère à respecter conférant le caractère originaire. À titre de comparaison, les dispositions relatives aux règles d'origine du système de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne sont encore plus libérales, car elles n'exigent pas de changement de classement tarifaire.

Tableau 5

Comparaison des règles d'origine applicables au thé (code 0902 du Système harmonisé) dans certaines communautés économiques régionales d'Afrique

COMESA	CAE	SADC
<p>Un produit est considéré comme originaire s'il a été entièrement ou en partie fabriqué dans les États membres au moyen de matières importées d'États non membres ou d'origine indéterminée, aux conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La valeur coût, assurance, fret de ces matières ne dépasse pas 60 % du coût total des matières utilisées pour la fabrication du produit. • La valeur ajoutée résultant de la production représente au moins 35 % du coût départ usine du produit. • Les matières utilisées pour fabriquer le produit relève d'une position tarifaire autre que celle du produit final (l'appendice V des règles d'origine du COMESA contient la liste des ouvraisons et transformations conférant l'origine en vertu de cette règle). 	<p>Les matières relevant du présent chapitre du SH utilisées pour fabriquer le produit sont entièrement obtenues.</p>	<p>Les matières relevant du présent chapitre du SH utilisées pour fabriquer le produit sont entièrement obtenues.</p> <p>Ex-0902 Thé noir : le poids des matières non originaires utilisées ne doit pas dépasser 40 % du poids du produit fabriqué.</p>

Source : Secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données COMESA-CAE-SADC sur les règles d'origine tripartites et les textes juridiques correspondants.

Les considérations relevant de l'économie politique qui motivent la plus grande restrictivité du régime de la CAE sont compréhensibles vu l'importance que le thé revêt pour la sous-région ; l'interaction des différents régimes exerce un effet déterminant sur le potentiel commercial de la région. Par exemple, le rôle central du Kenya dans la chaîne de valeur régionale tient non seulement au fait que sa production de thé est prépondérante, mais aussi au fait que sa double appartenance au COMESA et à la CAE facilite en partie ce rôle. Le mélange n'est pas une opération qui confère le caractère originaire, mais les critères à un certain point plus souples adoptés par le COMESA dans ses règles d'origine font que le thé originaire de République-Unie de Tanzanie peut, par exemple, être exporté au Kenya en franchise de droits dans le cadre de l'accord de la CAE, puis être mélangé à Mombasa avec du thé kényan à valeur équivalente avant d'être réexporté dans les autres pays du COMESA en franchise de

SITUATION ACTUELLE

Afrique :
75 % de la production mondiale de fèves de cacao, mais un importateur net de chocolat



SITUATION POTENTIELLE



droits, à condition que la valeur des matières non originaires soit inférieure à 60 % du coût total des matières utilisées pour la fabrication du produit. Le coût serait plus élevé si le mélange était effectué à Dar-es-Salaam car la République-Unie de Tanzanie est membre de la CAE mais pas du COMESA ; le produit final ne serait donc pas admissible au régime préférentiel du COMESA. Les différences que présentent les dispositions des règles d'origine sont susceptibles d'avoir des incidences contradictoires imprévues dans la pratique. Ainsi, un même mélange composé de 70 % de thé noir tanzanien et de 30 % de thé noir non africain est considéré comme originaire dans la Zone de la SADC, mais pas dans la Zone de la CAE, ce qui a des répercussions sur le degré d'accès aux marchés respectifs des pays et communautés économiques régionales d'Afrique.

L'adoption de mesures de flexibilité ad hoc dans la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait en principe permettre de remédier à des complications du même ordre résultant de l'application de règles distinctes ; comme l'illustrent clairement les exemples précédents, de telles complications peuvent en effet entraver la constitution rationnelle de chaînes de valeur régionales, en particulier si le niveau de protection varie fortement d'un accord commercial à un autre. Même pour un produit assez simple comme le thé, des complications du même ordre risquent de se faire plus fréquentes à l'avenir vu la tendance actuelle à la diversification des produits et des mélanges pouvant permettre d'obtenir des majorations de prix appréciables (FAO, 2018a). Les coûts fixes afférents au respect des règles d'origine – et de la certification – risquent en outre de peser le plus lourdement sur les petites entreprises dont les volumes d'échanges sont plus faibles, ce qui pourrait accentuer l'asymétrie de pouvoir de marché sur toute la chaîne de valeur (World Bank and Organization for Economic Cooperation and Development, 2016). Du pragmatisme et de la flexibilité s'imposent donc, par exemple l'adoption d'un régime simplifié de règles d'origine pour les envois dont la valeur est inférieure à un certain seuil, de sorte que la Zone de libre-échange continentale soit aussi inclusive que possible, même dans des secteurs qui, comme celui du thé, se caractérisent par une forte intégration verticale et une grande concentration du marché.

3.3 La chaîne de valeur du cacao-chocolat et les possibilités d'industrialisation reposant sur un produit de base

L'industrie cacaoyère offre un autre exemple édifiant de la manière dont la Zone de libre-échange continentale pourrait servir de support à un programme de transformation structurelle de l'Afrique en favorisant la constitution de chaînes de valeur régionales

agro-industrielles viables pour un de ses produits de base majeurs issu d'une de ses principales cultures commerciales (Ba, 2016). Selon les estimations, en 2016 la valeur marchande, prix départ-exploitation, de la production mondiale de fèves de cacao s'est chiffrée à 9 milliards de dollars, alors que les ventes de chocolat en aval ont avoisiné 112 milliards de dollars et devraient aller en augmentant après quelques années de stagnation (Anga, 2016 ; Financial Times, 2018). La production de cacao est assurée pour l'essentiel par des petits exploitants et son importance économique pour l'Afrique ne saurait être trop soulignée, puisque la région totalise 75 % de la production mondiale de fèves de cacao et 20 % du volume des broyages de fèves de cacao (International Cocoa Organization, 2018 ; UNCTAD, 2016b)²².

La chaîne de valeur du cacao-chocolat comporte en gros cinq stades : production ; commercialisation et négoce ; transformation ; fabrication et distribution ; vente au détail. Les produits issus de ces stades relèvent des positions du chapitre 18 du SH (cacao et ses préparations), allant de matières premières (cacao en fèves, code SH 1801 ; coques de cacao, code SH 1802) aux produits intermédiaires et semi-finis (pâte de cacao, code SH 1803 ; beurre, graisse et huile de cacao, code SH 1804 ; poudre de cacao, code SH 1805) et au chocolat et autres préparations alimentaires contenant du cacao (code SH 1806)²³.

La production de fèves de cacao reste dominée par les petits exploitants, qui totalisent plus de 90 % de la production mondiale (Anga, 2016), alors que les stades d'aval de la chaîne de valeur du cacao se caractérisent par un degré plutôt élevé de concentration horizontale et d'intégration verticale (African Centre for Economic Transformation, 2014 ; UNCTAD, 2008 ; UNCTAD, 2016b). Cette situation s'explique par de multiples facteurs, dont les économies d'échelle aux stades du négoce et de la transformation (tendant tous deux à être à forte intensité de capital et à s'appuyer en grande partie sur la compétitivité-coûts), mais aussi par l'importance croissante de la reconnaissance de la marque, de la recherche en marketing et du développement de produits dans le segment de la confiserie. Ainsi, les sociétés transnationales se sont attachées toujours plus à conserver leur mainmise sur l'approvisionnement et la transformation intermédiaire afin de mener des stratégies de différenciation des produits et de répondre aux exigences de qualité et de traçabilité. Cette démarche est d'autant plus importante que le respect des spécifications relatives à la saveur et à la couleur d'un chocolat

²² L'Amérique du Sud et l'Asie assuraient respectivement 16 et 8 % de la production mondiale de fèves de cacao et 20 % chacune des broyages de fèves de cacao ; le reste des broyages est effectué dans les pays européens qui, avec les États-Unis d'Amérique, sont les principaux marchés de consommation.

²³ Certains produits connexes relèvent du même code à quatre chiffres (1806) du SH, mais sous l'angle industriel, ce segment se subdivise en chocolat de couverture industriel (se présentant en général sous forme liquide et ayant une durée de conservation de quelques jours seulement) et confiserie de chocolat (UNCTAD, 2008 ; UNCTAD, 2016b).

de qualité supérieure exige souvent le mélange de différentes variétés de cacao, en particulier de cacao fin, lequel provient en grande partie d'Amérique latine (African Centre for Economic Transformation, 2014).

La consolidation en cours de la chaîne de valeur contribue à améliorer le rapport coût-efficacité et à garantir le degré de traçabilité et la qualité qu'exigent des consommateurs toujours plus avertis. Elle pourrait toutefois aboutir à un marché de type oligopsonique, sur lequel les producteurs – en particulier s'ils sont dispersés géographiquement et ne sont pas soutenus par de puissantes organisations paysannes – tirent un assez maigre avantage de leur participation, en amont, à la chaîne de valeur, tandis que les fabricants et les détaillants accaparent le gros de la valeur ajoutée (African Centre for Economic Transformation, 2014, UNCTAD, 2016b)²⁴. Cette situation est accentuée par le fait que la consommation mondiale de chocolat demeure concentrée dans les marchés matures des pays développés, malgré le dynamisme croissant des nouveaux marchés. Cet état de choses, en conjonction avec la durée de conservation relativement brève de certains produits intermédiaires, tels que le chocolat de couverture, fait que les entreprises préfèrent implanter les usines de transformation près des grands marchés de destination ou du moins dans des zones dotées de bonnes infrastructures et d'une bonne logistique, ce qui désavantage les pays africains, dont les coûts de transaction sont nettement supérieurs à ceux de leurs concurrents (African Centre for Economic Transformation, 2014 ; Valensisi et al., 2016)²⁵.

L'interaction des facteurs susmentionnés a abouti à une division mondiale du travail dans laquelle les exportations de cacao en provenance d'Afrique continuent, dans la chaîne de valeur, à n'incorporer qu'une valeur ajoutée limitée, la plupart des producteurs de cacao africains n'ayant pas la capacité d'effectuer les opérations de valorisation des produits qu'effectuent certains autres pays en développement, comme le Brésil, l'Indonésie ou la Malaisie (United Nations Economic Commission for Africa, 2015 ; United Nations Economic Commission for Africa and African Union Commission, 2013). L'Afrique est ainsi une grande exportatrice nette de matières premières et de produits intermédiaires se situant aux premiers stades de la chaîne de valeur, en particulier de cacao en fèves – qui compte à lui seul pour plus de 70 % dans les exportations africaines de produits relevant du chapitre 18 du SH. À l'opposé, l'Afrique est importatrice nette de produits à plus forte valeur ajoutée se situant dans la partie aval de la chaîne, tels que poudre de cacao, chocolat et autres préparations alimentaires contenant du cacao.

²⁴ Selon les estimations, seulement 12 % de la valeur ajoutée incorporée dans une tablette de chocolat au lait sont réalisés au stade de la production de fèves de cacao, 8 % au stade de la transformation intermédiaire, 23 % au stade de la fabrication du chocolat industriel et 57 % au stade de la production finale, de la vente au détail et de la distribution (African Centre for Economic Transformation, 2014).

²⁵ La réussite de l'Indonésie et de la Malaisie est imputable à une bonne logistique et à des infrastructures de qualité, ainsi qu'à la proximité des marchés asiatiques en expansion (African Centre for Economic Transformation, 2014 ; United Nations Economic Commission for Africa, 2015).

Ce tableau d'ensemble ne saurait laisser sous le boisseau les possibilités non négligeables et pourtant largement inexploitées que recèle le commerce intra-africain, que ce soit en tant que source potentielle de demande susceptible d'induire un accroissement de l'offre de la part des producteurs de cacao ou (et c'est sans doute plus fondamental encore) en tant que vecteur de diversification économique²⁶. Sur la période 2015-2017, les exportations annuelles de cacao et de produits connexes de l'Afrique vers le reste du monde se sont montées en moyenne annuelle à 7,8 milliards de dollars ; ce chiffre est sans commune mesure avec les 170 millions de dollars du commerce intra-africain de ces produits sur cette même période, commerce dans lequel les produits à forte valeur ajoutée occupent une place prépondérante – le chocolat comptant pour près de 60 % du total. Pareillement, le marché africain est un débouché négligeable pour les matières premières et les produits intermédiaires – segments dont les exportateurs africains tirent le gros de leurs recettes ; le marché africain absorbe cela étant plus de 9 % des exportations africaines de poudre de cacao (code SH 1805) et 27 % de celles de chocolat et d'autres préparations connexes (code SH 1806).

La figure 22 montre que les principaux pays africains exportateurs de cacao qui participent à sa chaîne de valeur se répartissent en trois groupes.

Le premier groupe se compose de grands pays producteurs de cacao qui participent pour l'essentiel aux premiers stades de la chaîne de valeur et exportent principalement hors du continent ; on y trouve : le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria qui, ensemble, assurent plus de 70 % de la production mondiale de cacao en fèves. Ils ont pu à un certain point investir dans des usines de broyage, ce qui leur permet d'exporter une partie de leur production sous forme de pâte ou de beurre de cacao, surtout vers les pays développés²⁷.

Dans le deuxième groupe figurent des pays à l'économie plus grande et plus diversifiée, comme l'Égypte et l'Afrique du Sud, qui n'opèrent qu'aux stades ultimes de la production

²⁶ Vu que des cultures commerciales concurrentes (caoutchouc et huile de palme, notamment) y sont pratiquées, accroître les rendements et remplacer les cacaoyers vieillissants sont des priorités de rang élevé pour assurer l'expansion de la production de fèves de cacao dans la région, tout en demeurant des objectifs cruciaux pour améliorer les moyens de subsistance des millions de petits exploitants agricoles actifs dans ce secteur (UNCTAD, 2016b).

²⁷ La Côte d'Ivoire et le Ghana, en particulier, ont introduit des mesures d'incitation qui ont permis d'attirer des investissements dans des usines de transformation du cacao et ils sont désormais dotés d'une importante capacité de broyage des fèves de cacao. Leurs pratiques respectives montrent qu'il est possible de promouvoir la création de valeur ajoutée en recourant à une diversité de politiques, allant d'une libéralisation intégrale du marché, en Côte d'Ivoire, à la libéralisation du marché intérieur au Ghana, où l'Office national du cacao (Ghana Cocoa Board) est chargé de commercialiser le cacao à l'international (UNCTAD, 2016b). La production de fèves de cacao de l'Afrique de l'Ouest demeure très supérieure à sa capacité de transformation et il est peu probable que la tendance s'inverse eu égard aux caractéristiques de la chaîne de valeur du cacao-chocolat.

manufacturière et de la réexportation. L'Afrique du Sud a pour principal débouché le marché sous-régional de la SADC, tandis que l'Égypte approvisionne surtout le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (pour l'essentiel par le canal du COMESA et de la zone panarabe de libre-échange). Des multinationales de la confiserie, dont Mars, Mondelez et Nestlé, se sont implantées dans ces deux pays, attirées par la taille de leur marché intérieur, la technicité assez élevée de leur base productive et leur rôle de point d'entrée régional²⁸.

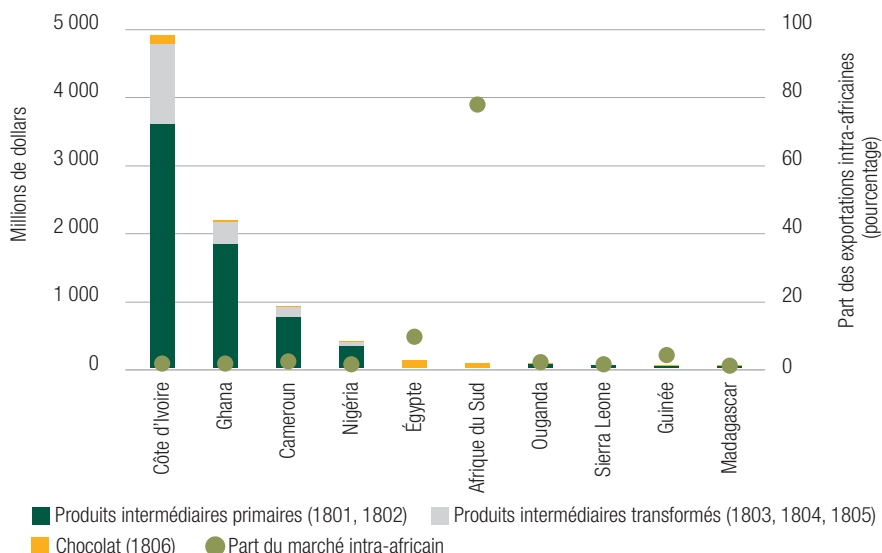
Le troisième groupe est constitué par les pays petits producteurs de cacao (Guinée, Madagascar, Sierra Leone et Ouganda), dans lesquels la transformation n'est pas compétitive sur le plan des coûts. Ils se bornent donc pour l'essentiel à exporter des fèves de cacao, certains produits de niche faisant exception, dont le chocolat artisanal ou équitable, commercialisé sous les marques « Guittard » (Madagascar) ou « Uganda » (Ouganda), entre autres.

²⁸ Voir www.whoownswhom.co.za/store/info/3296 (date de consultation : 15 janvier 2019).

Figure 22

Les 10 premiers pays africains exportateurs de cacao et de préparations contenant du cacao (chap. 18 du Système harmonisé), 2015-2017

(En millions de dollars et en pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018).

Note : Les chiffres de la colonne 1 et de la légende renvoient aux codes du SH.

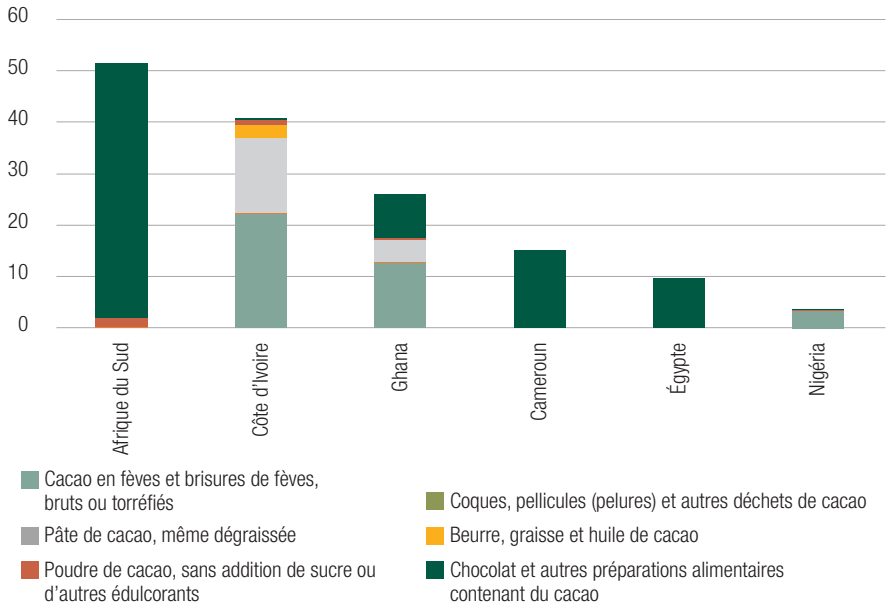
Ces constatations sont corroborées par la structure du commerce intra-africain de cacao et de préparations contenant du cacao des principaux exportateurs intra-africains, à savoir ceux dont les exportations vers l'Afrique de produits relevant du chapitre 18 du SH ont atteint en moyenne au moins 3 millions de dollars par an sur la période 2015-2017 (Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Ghana, Cameroun, Égypte et Nigéria) (fig. 23). Comme exposé plus haut, hormis l'Égypte et l'Afrique du Sud, ces principaux pays exportateurs de cacao n'ont tiré qu'un parti limité des possibilités qu'offre le commerce intra-africain de servir de tremplin pour se diversifier en participant à des stades d'aval de la chaîne de production et d'exportation²⁹.

²⁹ Une certaine prudence s'impose dans l'interprétation des données car elles ne sont pas ventilées en exportations et réexportations, ces dernières gonflant sans doute les chiffres pour les produits finis, notamment sur des axes reliant d'assez grands centres de transport conteneurisé à de petits pays (Cameroun-Gabon ou Ghana-Togo, par exemple).

Figure 23

Exportations intra-africaines de cacao et de préparations contenant du cacao, ventilées par principaux pays exportateurs et produits d'exportation, 2015-2017

(En millions de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018).

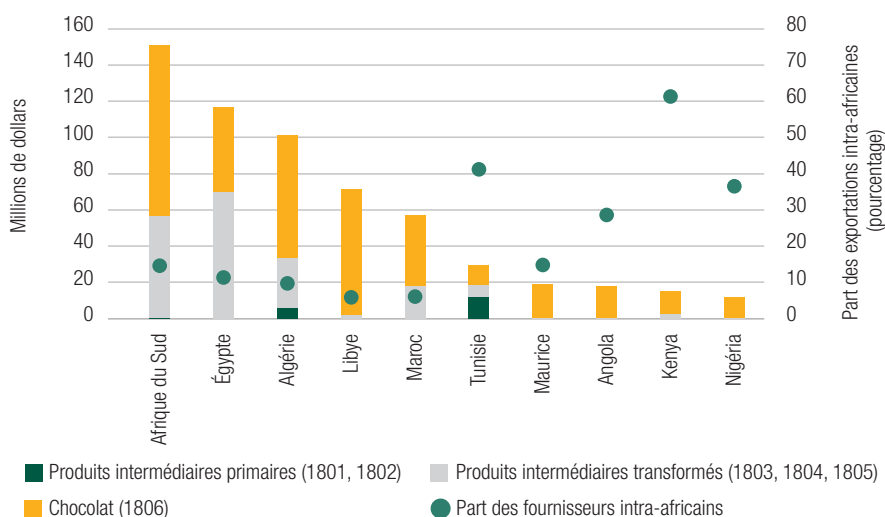
Les principaux pays africains importateurs de cacao et de produits dérivés sont l'Afrique du Sud et les pays d'Afrique du Nord (Égypte, Algérie, Libye, Maroc et Tunisie), suivis par Maurice, l'Angola, le Kenya et le Nigéria (fig. 24). Les importations en Afrique de produits relevant du chapitre 18 du SH consistent principalement en produits semi-finis et finis, le chocolat représentant plus de 70 % du total, tandis que les matières premières et les produits intermédiaires primaires occupent une place moindre³⁰. Les

³⁰ La Tunisie est manifestement un cas isolé, les fèves de cacao, principalement en provenance du Ghana, constituent une fraction importante de ses importations. Les fèves de cacao sont transformées dans le pays, principalement pour approvisionner l'industrie locale de la confiserie, que domine la Société tunisienne de chocolaterie et de confiserie. Par ailleurs, le recours notable du Kenya à des importations intra-africaines de chocolat s'explique en grande partie par ses importations depuis l'Égypte qui, comme le Kenya, est membre du COMESA.

principales exceptions à ce schéma global sont les centres manufacturiers de l'Égypte et de l'Afrique du Sud et, à un degré moindre, de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie. La dépendance envers les importations de provenances autres que l'Afrique est générale et particulièrement prononcée pour les produits d'aval de la chaîne, comme le chocolat, le beurre de cacao et la poudre de cacao – qui sont les segments les plus importants et souvent les plus rentables du marché. La pâte de cacao est le seul produit intermédiaire d'importation intra-africaine transformé en Afrique qui occupe une place notable – en termes relatifs du moins – sur des axes clefs tels que Côte d'Ivoire-Afrique du Sud, Ghana-Égypte et Ghana-Afrique du Sud.

Figure 24

Les 10 premiers pays africains importateurs de cacao et de préparations contenant du cacao (chap. 18 du Système harmonisé), 2015-2017



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018).

Note : Les chiffres de la colonne 1 et de la légende renvoient aux codes SH.

L'exemple de la pâte de cacao illustre les possibilités qu'offre l'intégration régionale de conforter l'accession assez récente de la Côte d'Ivoire et du Ghana au statut de centres majeurs de broyage du cacao, mais le tableau d'ensemble n'est pas aussi encourageant. La participation de l'Afrique à la chaîne de valeur du cacao se caractérise

par une sorte de dichotomie. D'un côté, la plupart des pays producteurs de cacao fournissent des matières premières et des biens intermédiaires semi-transformés (intégration par participation en aval) incorporant peu de valeur ajoutée et allant pour l'essentiel vers les marchés développés. De l'autre côté, quelques centres de fabrication (l'Égypte et l'Afrique du Sud et, à un moindre degré, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie) fournissent des produits finis à base de chocolat à leurs marchés intérieurs et sous-régionaux respectifs, mais ils s'approvisionnent en intrants intermédiaires (intégration par participation en amont) hors du continent africain pour l'essentiel.

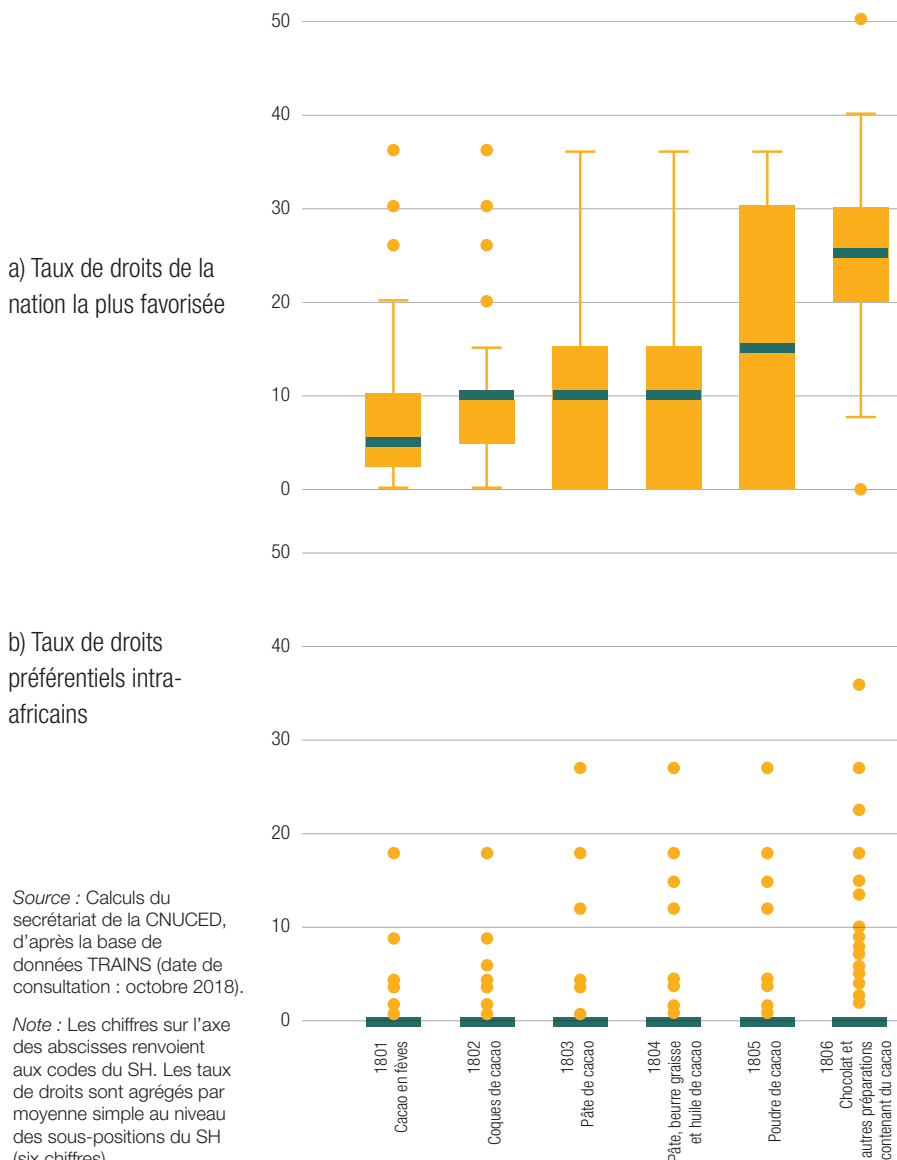
Dans les pays africains la capacité de transformation du cacao est bien inférieure à la capacité de production de cacao et peu de ces pays sont actuellement engagés dans des activités d'aval de la production de chocolat et de confiserie, activités qui apparaissent davantage créatrices d'emplois. Cette situation est révélatrice d'une occasion manquée de diversification des exportations, au regard en particulier de la part de l'Afrique dans la production mondiale de cacao. Le faible degré d'intégration entre les producteurs de matières premières et les centres régionaux de fabrication limite au final les possibilités d'accroître la valeur ajoutée régionale incorporée tant dans les produits exportés vers le reste du monde que dans les produits finis consommés sur le marché africain. Cette situation rend de plus l'Afrique très tributaire des importations de chocolat fini et de confiserie de chocolat en provenance du reste du monde.

Même si la dichotomie exposée plus haut découle en grande partie des paramètres fondamentaux de la chaîne de valeur du cacao (économies d'échelle, concentration du marché, considérations liées aux infrastructures et à la logistique et autres considérations de cet ordre), le régime actuel de politique commerciale pourrait être inadapté à ses fins. Comme le montre le côté a) de la figure 25, le secteur du cacao-chocolat demeure fortement protégé en Afrique, le tarif douanier médian de la nation la plus favorisée s'inscrivant dans une fourchette allant de 5 à 25 % environ selon la position du SH. En outre, les taux de droits de la nation la plus favorisée présentent manifestement des crêtes tarifaires – taux de droits de 15 % ou plus – et une certaine progressivité (droits plus élevés sur les importations de demi-produits que sur celles de matières premières, et encore plus élevés sur celles de produits finis).

Figure 25

Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus par les pays africains sur le cacao et les préparations contenant du cacao, par position du Système harmonisé, 2014-2016

(En pourcentage)



La libéralisation du commerce, surtout au sein des communautés économiques régionales, a sensiblement réduit le niveau de protection et le degré de progressivité des droits de douane sur l'ensemble de la chaîne de valeur du cacao, avec quelques exceptions dues principalement au report des calendriers de réduction tarifaire dans ces communautés (fig. 25 b)). Les progrès ont toutefois été inégaux de l'une à l'autre de ces communautés économiques ; en outre, la structure de la chaîne de valeur est telle que les meilleures possibilités d'accroissement du commerce intra-africain des produits liés au cacao et de création de valeur ajoutée régionale dans ce secteur se situeraient sans doute le long des corridors reliant les communautés économiques régionales – en particulier le corridor allant de la CEDEAO à la SADC et au COMESA – zone où le commerce se fait sur la base de la nation la plus favorisée. Paradoxalement, de nombreux exportateurs africains de cacao sont confrontés à des niveaux de protection plus élevés s'ils exportent en Afrique que vers le reste du monde, les droits de douane étant dans l'ensemble plutôt inférieurs dans ce dernier cas étant donné que de nombreux pays (notamment les PMA) bénéficient d'un traitement préférentiel en vertu, par exemple, de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique ou de l'initiative « Tout sauf les armes ». Seuls le chocolat et les autres préparations alimentaires contenant du cacao font l'objet d'un commerce intensif sous couvert d'un régime préférentiel dans la région. L'Égypte est un point d'entrée de la Zone de libre-échange panarabe et du COMESA, tandis que l'Afrique du Sud est un point d'entrée de la SADC. Toutefois, comme exposé plus haut, même les entreprises manufacturières de ces pays s'approvisionnent en intrants principalement auprès du reste du monde. De surcroît, la fragmentation du marché régional est accentuée par le fait que la règle du cumul ne s'applique pas entre les diverses communautés économiques régionales, si bien que les producteurs d'aval sont indifférents à l'origine de leurs intrants, exception faite des intrants en provenance des pays membres de la communauté économique régionale dans laquelle ils opèrent.

L'écart entre les taux de droits de la nation la plus favorisée et les taux de droits préférentiels intra-africains pratiqués en Afrique indique que la Zone de libre-échange continentale dispose d'une grande latitude pour réduire les niveaux de protection dans les communautés économiques régionales et pour offrir ainsi des marges préférentielles appréciables aux exportateurs africains, en particulier dans les segments d'aval de la chaîne. Ce serait une grande avancée vers un réaménagement des instruments de politique commerciale visant à favoriser la création de valeur ajoutée et la captation de valeur sur l'ensemble de la chaîne du cacao. Pareille démarche irait au demeurant dans le sens de l'argument avancé de longue date selon lequel une libéralisation du commerce régional visant à créer des marchés de consommation adressables au niveau régional

est une condition préalable au développement de la production de chocolat au détail et de chocolat de couverture (African Centre for Economic Transformation, 2014, p. 6).

Les marges préférentielles potentielles en faveur des produits intermédiaires originaires d'Afrique pourraient compenser, en partie au moins, la moindre compétitivité-coût de la transformation locale et soutenir ainsi les efforts de montée en chaîne des pays producteurs de cacao. Un accès moins coûteux aux intrants intermédiaires pourrait renforcer la compétitivité de la transformation en aval et de la fabrication du chocolat, ce qui permettrait à ces pays de tirer pleinement parti du marché continental élargi. Même s'il est peu probable que pareille reconfiguration débouche sur un marché du chocolat et de la confiserie d'aussi grande taille que dans les pays développés, elle permettrait à l'Afrique de créer davantage de valeur ajoutée tout au long de la chaîne en exploitant mieux la dynamique de l'accroissement de sa population de consommateurs et sa position présentant un avantage systémique vu sa prépondérance dans la production mondiale de cacao. L'éventualité d'incidences négatives sur les producteurs en concurrence avec les importations ne peut être écartée, mais elle semble quelque peu circonscrite étant donné que les fabricants de chocolat des petits pays africains ciblent en général des marchés de niche comme le chocolat de qualité supérieure, le commerce équitable et les produits biologiques (African Centre for Economic Transformation, 2014 ; Independent.ie, 2015).

L'intégration effective du marché régional suppose cependant l'adoption d'un ensemble de règles d'origine favorables et aptes à prévenir les détournements de courants commerciaux, tout en épargnant des complications et des contraintes injustifiées aux entreprises établies en Afrique. La pratique des communautés économiques régionales dans ce domaine dénote l'existence d'approches distinctes de ces règles, même sans prendre en considération les communautés économiques régionales qui, comme la CEDEAO, appliquent un critère unique à tous les produits. Les règles d'origine du COMESA prévoient l'application de l'un ou l'autre de trois critères pour conférer le caractère originaire : la teneur en matières non originaires ; la teneur en valeur ajoutée ; le changement de classement tarifaire. Ces règles d'origine établissent une distinction entre les produits d'amont et les produits d'aval et des exceptions concernant le critère du changement de classement tarifaire s'appliquent dans ce second cas. Dans un cas comme dans l'autre, les exceptions visent à encourager l'utilisation aux stades de production d'aval de produits du cacao possédant déjà le caractère originaire. Les règles d'origine de la CAE prévoient quant à elles l'application à tous les produits intermédiaires relevant du chapitre 18 du SH (codes 1801 à 1805) de l'un ou l'autre de deux critères : soit un changement de position tarifaire ; soit un seuil de teneur en matières non originaires, dont la valeur ne doit pas dépasser 70 % du prix départ usine

du produit final. Des règles différentes s'appliquent pour conférer le caractère originaire au chocolat : un changement de position tarifaire est requis et le poids des matières non originaires utilisées dans sa fabrication ne doit pas dépasser 30 % du poids du produit final. Dans la SADC, une seule et même règle s'applique à toute la chaîne de valeur : elle dispose qu'un changement de position tarifaire constitue une transformation conférant l'origine tout en prévoyant une exception destinée à protéger l'utilisation de sucre et de confiserie de sucre déjà originaires, mais pas celle de produits liés au cacao, contrairement au COMESA.

Le résumé ci-dessus des règles d'origine applicables au cacao et aux préparations contenant du cacao met en évidence la complexité des règles d'origine et les arbitrages à opérer pour en respecter les exigences, ainsi que les diverses considérations devant éclairer le législateur. La possibilité offerte de respecter l'un ou l'autre de plusieurs critères pour obtenir le caractère originaire – comme dans le cas du COMESA – permet en principe aux entreprises d'avoir une marge de manœuvre accrue, par exemple, dans le cas du chocolat, pour respecter l'exigence de 35 % minimum de valeur ajoutée (ou de 60 % maximum de teneur en matières non originaires) tout en utilisant une certaine part de cacao non originaire. Le critère du changement de classement tarifaire exclut toutefois l'utilisation de cacao en poudre non originaire. Dans l'optique de l'entreprise, le recours au critère de teneur en matières non originaires ou au critère de teneur en valeur ajoutée, plutôt qu'au critère de changement de classement tarifaire pourrait toutefois requérir en contrepartie l'adoption de pratiques comptables plus rigoureuses et détaillées permettant de prouver le respect des règles, surtout si les intrants intermédiaires proviennent de plusieurs pays, comme c'est souvent le cas pour le sucre. Ce même scénario pourrait poser des problèmes aux PME car leur système comptable est souvent rudimentaire.

L'exposé ci-dessus indique qu'une convergence des règles au niveau continental est concevable, malgré les conflits d'intérêts potentiels entre les pays producteurs de cacao (en amont), dont la position concernant les règles d'origine sera vraisemblablement plus stricte, et les fabricants en aval, dont la position pourra être plus tolérante dans leur souci de se réserver la possibilité de continuer à pouvoir choisir parmi un ensemble plus large d'intrants sans que le produit final perde son caractère originaire³¹. Cela dit, trois

³¹ Il est probable que les producteurs de chocolat surfin qui ciblent des marchés de niche soient eux aussi enclins à adopter une approche plus restrictive et préconisent des règles d'origine qui donnent une définition étroite des produits originaires dans l'espoir que le traitement préférentiel puisse compenser en partie leurs coûts plus élevés par rapport à leurs concurrents appliquant des procédés plus standardisés à l'échelle industrielle. Globalement, au niveau du continent africain, le conflit d'intérêts opposera vraisemblablement les opérateurs d'amont de chaîne aux opérateurs d'aval, comme le donnent à penser les divergences clairement exprimées dans le cadre des discussions multilatérales relatives aux règles d'origine non préférentielles (Inama, 2009).

considérations s'imposent au sujet du résultat final des négociations, quel qu'il soit. Premièrement, compte tenu de la nature de la chaîne de valeur, une certaine souplesse dans l'utilisation des différentes variétés de cacao et/ou d'intrants non originaires pourrait se justifier pour permettre aux fabricants de chocolat de satisfaire un éventail plus large d'exigences concernant la qualité, la saveur et la couleur. Une telle latitude de manœuvre serait importante, qu'elle soit obtenue par une combinaison de critères différents, par des dispositions de minimis (qui, toutefois, ne s'appliquent normalement pas aux produits entièrement obtenus) ou par d'autres mesures de flexibilité d'ordre technique et juridique.

Deuxièmement, le respect d'un nouveau régime continental de règles d'origine, qui pourrait être différent des règles en vigueur au sein des communautés économiques régionales, est susceptible d'imposer divers coûts d'ajustement et un repositionnement stratégique aux industries d'aval. Les dispositions juridiques relatives à certains éléments accessoires, comme les méthodes de calcul et les seuils, pourraient avoir de lourdes conséquences sur le terrain. Par exemple, dans le cadre des négociations entre l'Union européenne et le Japon, l'Association européenne des industries de la chocolaterie, de la biscuiterie et de la confiserie (Chocolate, Biscuits and Confectionery Industries of Europe, 2017) s'est fermement opposée à l'adoption pour le sucre de règles d'origine fondées sur le poids plutôt que sur la valeur, en faisant valoir les surcoûts et le surcroît de charge administrative considérables qui en découlerait pour les producteurs. Les difficultés qu'illustre cet exemple, rencontrées même dans des économies développées où les coûts à assumer par les entreprises pour satisfaire à ces règles sont moins élevés, font ressortir qu'il est important de consulter étroitement les producteurs pendant la phase des négociations et de privilégier des règles simples et faciles à appliquer qui épargnent des contraintes injustifiées aux acteurs, en particulier aux PME. Ces dernières peuvent en effet éprouver davantage de difficultés que les grandes entreprises à ajuster en douceur le choix de leurs fournisseurs en vue de respecter les règles, surtout si elles dépendent de biens intermédiaires indispensables (comme le lait en poudre destiné à la production de chocolat) importés en général de pays ne conférant pas le caractère originaire. Il faut donc que les règles d'origine soient adaptées aux réalités des dynamiques sectorielles afin d'éviter des charges et perturbations administratives indues.

Troisièmement, étant donné l'intensité en capital relativement forte des opérations de transformation du cacao et de la production de chocolat, attirer des investissements dans les segments d'aval de la chaîne de valeur serait un objectif majeur pour favoriser la création de valeur ajoutée. La transparence et la prévisibilité du régime des règles d'origine jouent donc un rôle central pour les investisseurs en quête de marchés, dont

les décisions et les stratégies commerciales sont inévitablement conditionnées par les caractéristiques et la viabilité du marché régional.

3.4 La chaîne de valeur coton-vêtements

Depuis la révolution industrielle, on considère que le secteur des textiles et des vêtements est le premier échelon de l'échelle de l'industrie légère et appelle une attention particulière en raison de sa forte intensité en main-d'œuvre – porteuse de perspectives de redistribution d'une main-d'œuvre en majeure partie non qualifiée entre les secteurs – ainsi qu'en raison de la taille du marché potentiel. Rien d'étonnant donc à ce que ce secteur soit traditionnellement l'un des plus sensibles sur la scène des négociations commerciales. La prééminence du coton dans ce contexte est renforcée par le fait que sa culture remonte à longtemps en Afrique et a été classée parmi les cultures stratégiques lors du Sommet sur la sécurité alimentaire en Afrique, tenu à Abuja en 2006, à l'occasion duquel il a été préconisé de renforcer les chaînes de valeur régionales, notamment en « accélérant la mise en œuvre des dispositions commerciales adoptées dans le cadre des communautés économiques régionales » (African Union, 2006). C'est pourquoi, il convient d'être attentif à la mesure dans laquelle la Zone de libre-échange continentale pourrait concourir à approfondir les chaînes de valeur régionales, ainsi qu'à la détermination des tarifs douaniers préférentiels et des règles d'origine qui, à terme, dessineront les contours du marché continental.

Depuis l'abandon progressif de l'Arrangement multifibres³², en 2005, le marché international des vêtements se caractérise par l'exacerbation de la concurrence et la constitution de chaînes de valeur mondiales. L'internationalisation de la production a permis aux entreprises chefs de file de délocaliser à l'étranger certains stades de la production afin de mieux exploiter les écarts de coûts et les avantages comparatifs ; les incitations commerciales ont ainsi remplacé les contingents comme moteur principal du commerce international et des flux d'investissement (UNCTAD, 2018c ; World Bank, 2016a). Ces évolutions ont renforcé le rôle des marchés du Sud, surtout de l'Asie, dans le commerce mondial des vêtements et des textiles, en particulier par le canal du commerce des produits intermédiaires. Les économies développées absorbent encore la moitié environ des importations mondiales de vêtements, sur un marché qui se caractérise par l'évolution rapide de la demande des consommateurs et l'importance

³² Dans le cadre de l'Arrangement multifibres, une forte proportion des exportations de textiles et de vêtements des pays en développement vers les pays industrialisés était assujettie à des contingents, en vertu d'un régime spécial dérogatoire aux règles ordinaires de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le 1er janvier 1995, l'Arrangement a été remplacé par l'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements, qui instituait un processus transitoire en vue de la suppression à terme de ces contingents.

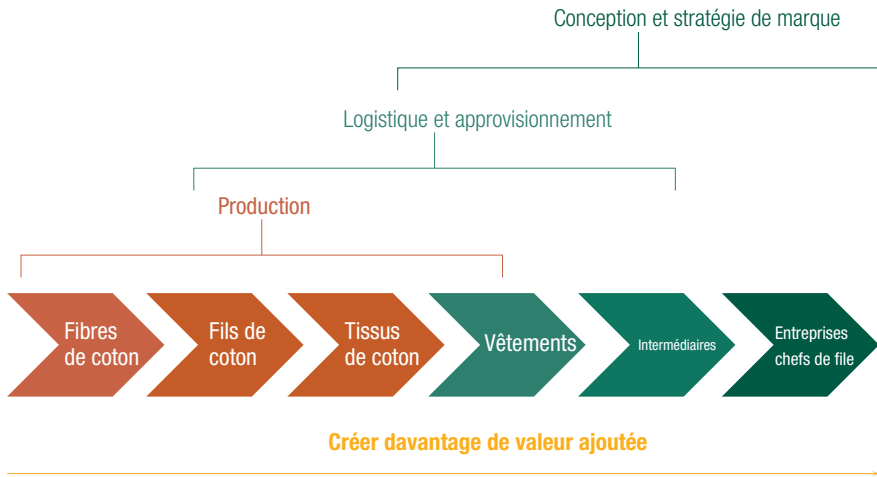
que revêtent la livraison dans les délais et l'assurance de qualité (Pricewaterhouse Coopers, 2008). Dans ce contexte, l'investissement étranger direct est progressivement devenu un des principaux vecteurs de l'inclusion des pays en développement dans les chaînes de valeur des textiles et des vêtements, tandis que l'accès préférentiel aux principaux marchés des pays développés au titre de régimes comme ceux institués par la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et l'initiative « Tout sauf les armes », est une considération déterminante dans les choix des entreprises chefs de file en matière de localisation.

La figure 26 illustre les phases de la production des textiles et des vêtements. Pour ce qui est des textiles (fils et filés), ces phases vont de la culture du coton et de la production de fibres de coton (qui représentent environ 30 % de la consommation mondiale de fibres textiles) à la filature et au tissage ; les tissus obtenus, ainsi que d'autres intrants comme les boutons et les fermetures à glissière, servent ensuite à produire des vêtements, qui sont expédiés et distribués. Les phases d'amont de la production textile (filature) demeurent des activités à intensité en capital plutôt élevée qui permettent des économies d'échelle considérables, contrairement au secteur du vêtement, qui tend à être plus intensif en main-d'œuvre (International Trade Centre, 2015b ; World Bank, 2012). Le degré de contrôle qu'exercent les entreprises chefs de file tout au long de la chaîne de valeur peut varier selon qu'il s'agit d'accords captifs³³, de fabrication de conception originale, de prestataires de services complets ou de fabrication de marques originales, les sous-traitants assumant des fonctions plus complexes et à plus forte valeur ajoutée comme la conception, la coordination de la chaîne d'approvisionnement ou la vente de produits à marque propre (Esho, 2015 ; Gereffi et al., 2005 ; UNCTAD, 2018c). Cette dimension influe grandement sur les possibilités de montée en chaîne pour les acteurs du maillon inférieur de la chaîne de valeur, aussi bien en termes de perfectionnement des produits et des processus que, sans doute plus fondamental encore, en termes de montée fonctionnelle et intersectorielle (UNCTAD, 2018c).

³³ Par exemple, les contrats du type « coupe-confection-finition », en application desquels le tissu est acheté et détenu par l'entreprise chef de file, tandis que le sous-traitant est rémunéré à la prestation.

Figure 26

Chaîne de valeur coton-vêtements



Source : Adapté de la Banque mondiale (World Bank, 2016a, p. 23)..

La part de l’Afrique dans le marché international du coton et des vêtements est faible, surtout en comparaison de l’Asie, où se trouvent trois des plus grands producteurs mondiaux de coton (Chine, Inde et Pakistan) et qui reste « l’épicentre de la production de vêtements destinés à l’exportation » (Gereffi et al., 2005). Selon les données de la FAO³⁴, en 2014, l’Afrique a produit quelque 1,6 million de tonnes de bourre de coton (soit environ 6 % du total mondial). Elle assure 5 % des exportations mondiales de coton (chap. 52 du SH) et 2 % des exportations mondiales de vêtements (chap. 61 et 62 du SH). Le coton est pourtant un produit d’exportation essentiel pour de nombreux pays d’Afrique, dont la « bande des quatre du coton » (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) et un moyen de subsistance pour la population locale. Le total annuel des exportations de vêtements de l’Afrique s’est monté à près de 9 milliards de dollars sur la période 2015-2017, et ce secteur a assuré au moins 5 % des exportations de marchandises dans 9 des 52 pays africains sur lesquels des données sont disponibles³⁵.

³⁴ Base de données FAOstat. Voir <http://www.fao.org/faostat/en/#home>.

³⁵ La part des vêtements dans les exportations totales de marchandises a dépassé 5 % à Cabo Verde (8,6 %), en Égypte (5,5 %), en Eswatini (9,2 %), au Kenya (5,2 %), au Lesotho (52,2 %), à Madagascar (19,4 %), au Maroc (12,7 %), à Maurice (29,7 %) et en Tunisie (15,6 %).

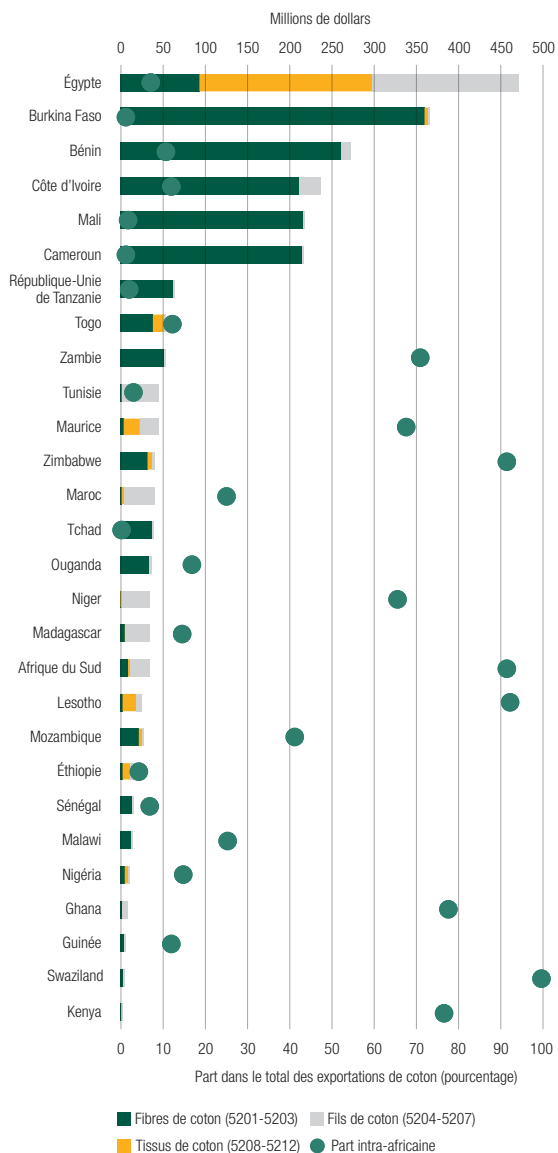
L'analyse de la chaîne de valeur du coton en Afrique fait apparaître, comme pour d'autres produits agricoles, que des possibilités de tirer parti du commerce pour favoriser la transformation structurelle sont demeurées inexploitées. Les exportations africaines de coton se composent à hauteur d'environ 70 % de produits intermédiaires primaires (codes 5201-5203 du SH) à faible valeur ajoutée, comme les fibres de coton (cardées ou non cardées) ; les fils de coton (codes SH 5204-5207) ne représentent que 12 % de ces exportations et les tissus de coton (codes SH 5208-5212) 18 %. Ces proportions sont presque inversées dans la structure des importations africaines de coton : les produits intermédiaires primaires comptent pour 12 % environ, les fils de coton pour 16 % et les tissus de coton pour quelque 72 %. Du fait de ce schéma de spécialisation, alors que l'Afrique est exportatrice nette de fibres de coton, elle affiche en permanence un déficit commercial dans le secteur des fils et plus encore dans celui des tissus de coton.

Hormis l'Égypte, les plus gros exportateurs africains de coton ne produisent en général que des fibres de coton, comme la plupart des petits exportateurs (fig. 27). L'intégration de l'Afrique dans la chaîne de valeur mondiale du coton a ainsi pour moteur une intégration vers l'aval (exportations d'intrants intermédiaires) avec l'Asie, surtout, et, à un degré moindre, avec l'Europe³⁶. L'Afrique australe est la principale exception dans ce schéma car plusieurs de ses pays sont plus profondément intégrés dans une chaîne de valeur du coton pour l'essentiel de portée régionale : la Zambie et le Zimbabwe exportent surtout des fibres de coton, tandis que l'Afrique du Sud, l'Eswatini, le Lesotho et Maurice font le commerce de fils et de tissus de coton. Le Ghana et le Niger sont d'autres exemples prometteurs d'intégration régionale, leurs exportations de coton consistant en majeure partie en tissus allant au Bénin et au Nigéria. Globalement, la part du commerce intra-africain n'atteint toutefois que 15 % dans les exportations de coton et 12 % dans les importations de coton ce qui trahit la faiblesse de l'intégration régionale africaine.

³⁶ En ordre décroissant d'importance, les principaux pays de destinations des exportations africaines de coton sont : le Bangladesh, la Turquie, l'Inde, Singapour, la Suisse, la Malaisie, le Viet Nam, l'Italie, la Chine et le Pakistan.

Figure 27

Exportations de coton (chap. 52 du Système harmonisé) par stade de transformation, 2015-2017

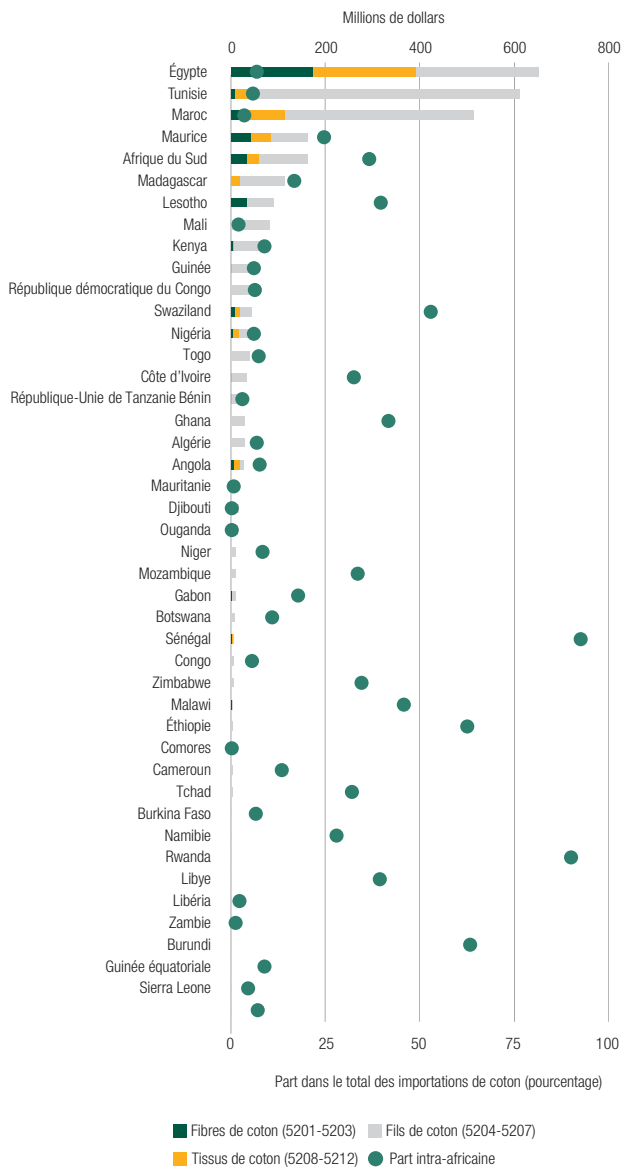


Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018). Notes : Les chiffres de la légende renvoient aux codes du SH. Le graphique ne couvre que les pays dont les recettes tirées de l'exportation de coton dépassent le million de dollars.

Comme le montrent les figures 28 et 29, une part prépondérante des importations intra-africaines de coton proviennent des grands producteurs de vêtements d'Afrique du Nord et d'Afrique australe, qui s'approvisionnent pour l'essentiel hors d'Afrique en tissus de coton dans le cadre de chaînes de valeur axées principalement sur la fourniture de produits de marque aux marchés des pays développés, dont les entreprises chefs de file fournissent des intrants intermédiaires à transformer, souvent en exécution de contrats de « coupe-confection-finition » (UNCTAD, 2018c ; World Bank, 2012). En 2015-2017, le commerce intra-africain n'a absorbé que 10 % des exportations africaines de vêtements et 17 % des importations, ce qui fait ressortir le rôle périphérique de la région et le caractère fragmentaire de son intégration dans la chaîne de valeur.

Figure 28

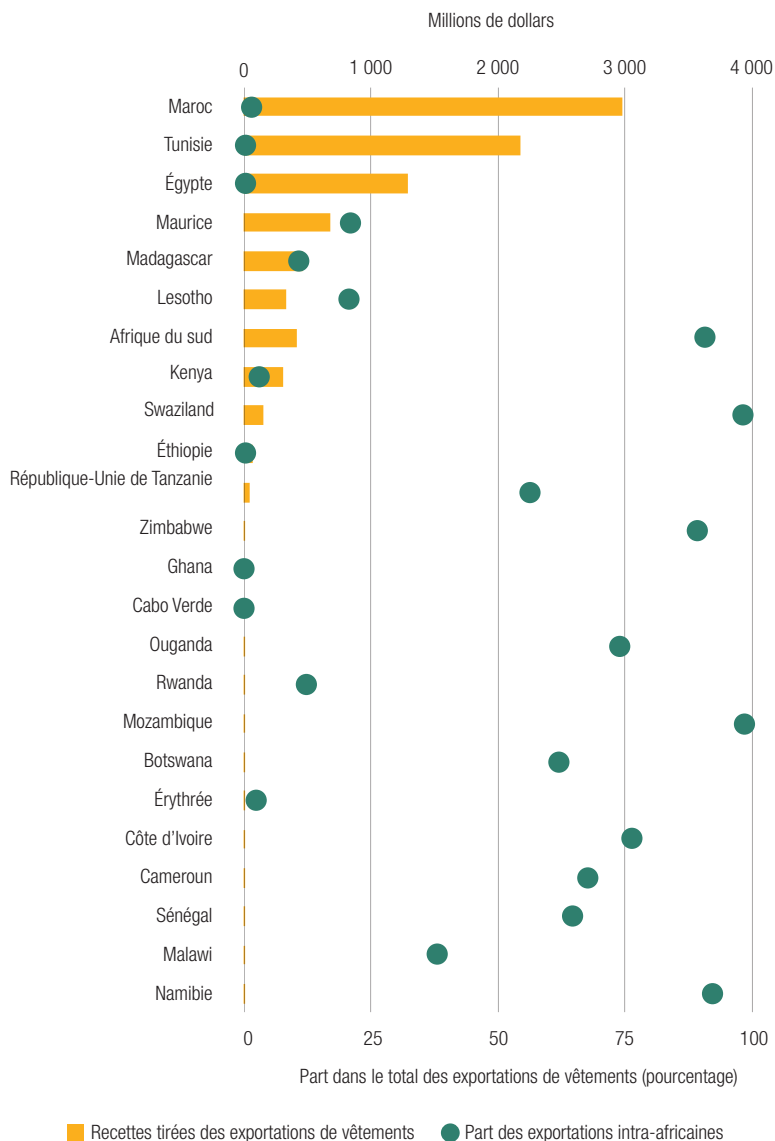
Importations de coton en Afrique (chap. 52 du Système harmonisé) par stade de transformation, 2015-2017



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018). Note : Les chiffres de la légende renvoient aux codes du SH.

Figure 29

Principaux exportateurs de vêtements (chap. 61 et 62 du Système harmonisé), 2015-2017



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018). Note : Le graphique ne couvre que les pays dont les recettes tirées de l'exportation de vêtements dépassent le million de dollars.

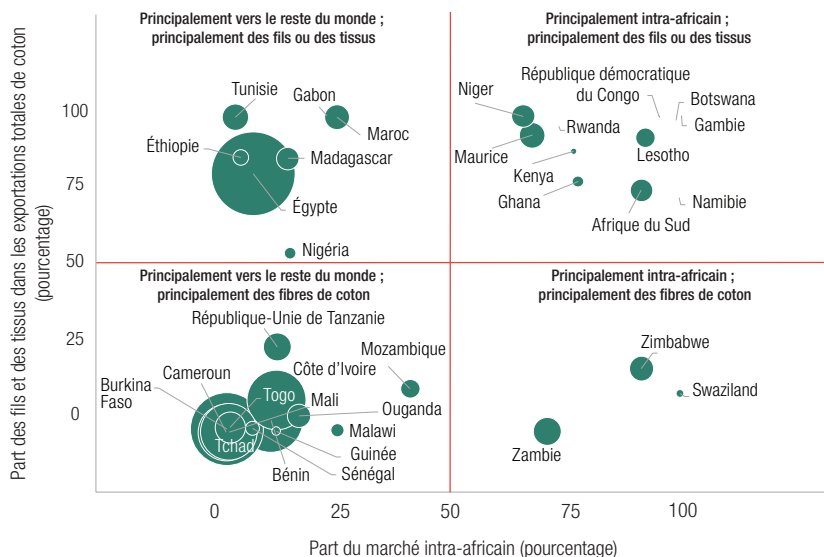
Seule l'Afrique australe se distingue par une chaîne de valeur régionale un peu plus profonde que dans le reste du continent. Les investisseurs sud-africains opèrent toujours plus dans les pays voisins dans le cadre de stratégies de délocalisation proche pour tirer avantage de la faiblesse de leurs coûts salariaux (Staritz et al., 2016 ; UNCTAD, 2018c). Cette situation découle en partie de l'importance de l'Afrique du Sud en tant que marché central de la sous-région, tant pour l'approvisionnement en intrants que comme débouché pour les exportations de produits transformés. Même dans ce cas, la dépendance envers les importations extra-africaines est telle qu'au cours de la dernière décennie, l'Afrique du Sud n'a cessé d'enregistrer un déficit commercial dans le secteur des vêtements et qu'autour de 70 % de ses importations ne proviennent pas d'Afrique (la Chine pèse à elle seule pour moitié dans ces importations).

Dans les paragraphes précédents, il est souligné que les possibilités de créer de la valeur ajoutée, au niveau régional comme au niveau national, dont est porteur le dynamisme des marchés africains du coton et des vêtements sont demeurées inexploitées. Le marché régional demeure d'assez petite taille, du moins par rapport au marché mondial, et les marchés et producteurs principaux sont faiblement intégrés, sauf en Afrique australe (fig. 30). De surcroît, les producteurs africains sont dans l'ensemble plutôt présents aux stades initiaux du processus de production, en tant que fournisseurs de matières premières ou que prestataires d'opérations de transformation à faible valeur ajoutée (coupe, confection, finition), dont les retombées sont moins avantageuses sur le plan du développement en général.

Les obstacles aux échanges n'expliquent qu'en partie cette situation. Le déclin de l'industrie textile africaine est largement imputable à des facteurs structurels, à savoir une concurrence internationale acharnée, des économies d'échelle moindres que celles des principaux concurrents, un pouvoir de négociation limité dans le contexte des chaînes de valeur captives et des coûts de transaction élevés en temps comme en argent. Les progrès inégaux vers l'intégration régionale de l'Afrique, les membres des différentes communautés économiques régionales commerçant entre eux principalement sur la base de la nation la plus favorisée, ne font qu'aggraver la situation, car le champ maximal du possible pour le commerce intra-africain du coton relie les communautés économiques régionales (les principaux exportateurs se trouvant en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale et les principaux importateurs dans les sous-régions du nord et du sud de l'Afrique).

Figure 30

Intégration régionale et schéma de spécialisation des exportateurs de coton africains, 2015-2017



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018).

Note : La taille de la bulle correspondant à chaque pays est proportionnelle au montant de ses recettes tirées de l'exportation du coton ; les exportateurs dont les recettes sont inférieures au million de dollars ont été omis afin de rendre cette figure plus lisible.

L'examen des niveaux de protection sur l'ensemble de la chaîne de valeur fait apparaître avec plus de clarté encore en quoi la Zone de libre-échange continentale peut contribuer à surmonter certains de ces obstacles, à exploiter plus efficacement les complémentarités commerciales entre les pays africains et à mettre la politique commerciale davantage en cohérence avec les objectifs industriels. La distribution des taux de droits de la nation la plus favorisée appliqués au coton et aux vêtements (fig. 31 a)) fait apparaître, comme attendu eu égard à la sensibilité jamais démentie du secteur des textiles et des vêtements, un niveau en général élevé de protection, de fortes crêtes tarifaires et des indices clairs de progressivité des droits. Les taux de droits préférentiels intra-africains (fig. 31 b)) présentent des niveaux de protection nettement inférieurs, attribuables à la libéralisation du commerce au sein des communautés économiques régionales, même si certaines crêtes tarifaires subsistent. Constatation plus importante encore, les gros écarts observés entre les taux de droits de la nation la plus favorisée et les taux de

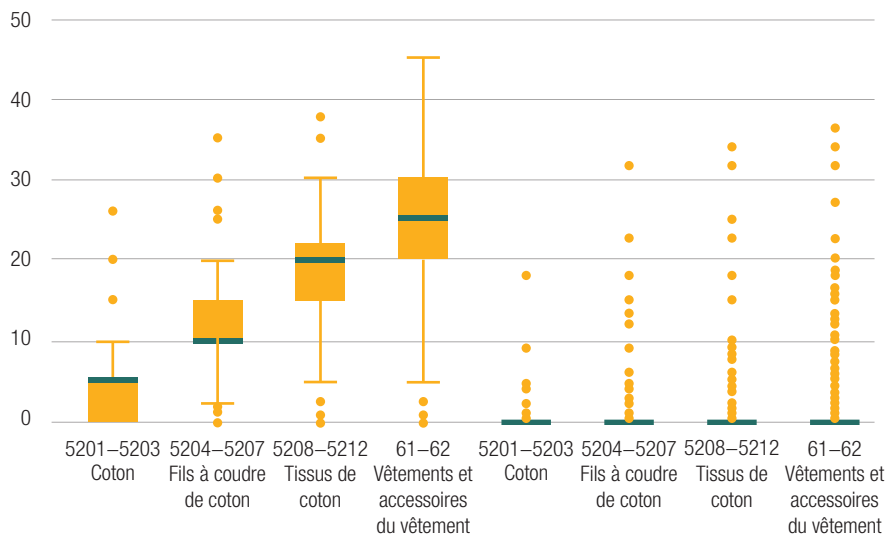
droits préférentiels intra-africains indiquent qu'existent d'amples possibilités d'accorder des marges préférentielles appréciables aux exportateurs régionaux et d'instaurer ainsi un cadre incitatif susceptible de favoriser la constitution de chaînes de valeur régionales viables. Même dans l'hypothèse où les réductions tarifaires convenues pour la Zone de libre-échange continentale seraient deux fois moins fortes que celles introduites au niveau des communautés économiques régionales, les produits africains pourraient bénéficier de marges préférentielles substantielles susceptibles de compenser, au moins en partie, leur désavantage sur le plan des coûts par rapport aux concurrents extérieurs à la région.

Figure 31

Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus par les pays africains sur le coton et les vêtements, 2014-2016

(En pourcentage)

a) Taux de droits de la nation la plus favorisée b) Taux de droits préférentiels intra-africains



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS (date de consultation : octobre 2018).

Notes : Les chiffres figurant sur l'axe des abscisses renvoient aux codes du SH. Les taux de droits sont agrégés sur la base d'une moyenne simple au niveau des sous-positions (six chiffres) du SH.

Les possibilités de dégager des marges préférentielles substantielles au niveau continental, qui viennent d'être exposées, font ressortir la nécessité de porter une attention particulière à la définition des règles d'origine lors des négociations relatives à la Zone continentale de libre-échange, car l'incitation au détournement des courants commerciaux en sera probablement d'autant plus forte. Des niveaux élevés de protection et une grande restrictivité des règles d'origine tendent à être associés à des considérations d'économie politique analogues (Cadot, Carrere et al., 2006 ; Estevadeordal and Suominen, 2008). Ainsi s'explique le caractère sensible de l'industrie des textiles et des vêtements, pour les pays développés comme pour les pays en développement, dans la mesure où ce secteur est en général perçu comme doté des règles d'origine les plus complexes et les plus restrictives (Cadot et Ing, 2016 ; Cadot, Carrere, et al., 2006 ; Inama, 2009 ; de Melo and Portugal-Pérez, 2013).

Il ne fait cependant guère de doute que le principal obstacle sera probablement en lien avec la proportion d'intrants non originaires qu'il sera permis d'utiliser pour produire des vêtements admissibles au régime préférentiel. En ordre décroissant de restrictivité, on parle en général d'exigence de triple, double ou simple transformation. L'exigence de triple transformation (en vigueur par exemple dans l'Accord de libre-échange nord-américain) signifie que la fibre, le tissu et le vêtement doivent être transformés dans la zone préférentielle pour que le produit final bénéficie du traitement préférentiel (coton → fil → tissu → vêtement). Dans le cas de l'exigence de double transformation (en vigueur par exemple dans le cadre du système révisé de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne en faveur des pays en développement autres que les PMA, qui a pris effet en 2011), deux étapes du processus de production (fil → tissu → vêtement) doivent se dérouler dans la région concernée pour conférer l'origine au produit final. Enfin, en vertu de l'exigence de simple transformation une seule étape du processus de production doit prendre place dans la région concernée pour que le vêtement produit acquière le caractère originaire (tissu → vêtement). Cette exigence plus souple, qui autorise l'utilisation de tissus non originaires, s'applique aux PMA bénéficiaires du régime susmentionné, ainsi qu'aux PMA admissibles au bénéfice de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique remplissant les conditions requises pour bénéficier des dispositions relatives aux vêtements et de la règle des tissus de pays tiers (UNCTAD, 2018i).

Le passage d'une exigence de double transformation à une exigence de simple transformation a entraîné une augmentation de la part des PMA dans les exportations de vêtements et du taux d'utilisation des préférences



Voilà longtemps que les difficultés rencontrées par les pays en développement, en particulier les PMA, pour se conformer à des règles d'origine restrictives ont été mises en évidence et que des travaux de recherche leur sont consacrés dans le contexte des régimes commerciaux préférentiels accordés par les pays développés et, toujours plus, par les pays en développement (UNCTAD, 2016c ; WTO, 2014). Le choix entre double ou simple transformation illustre particulièrement bien les arbitrages à effectuer entre, d'une part, des règles d'origine restrictives – qui en principe favorisent les producteurs de textiles régionaux d'amont en contrepartie d'un amoindrissement de l'intérêt économique que présentent les préférences commerciales – et, d'autre part des règles d'origine plus tolérantes, qui, à l'opposé, amélioreraient la compétitivité des industries d'aval du secteur des vêtements en leur permettant d'utiliser les intrants les moins chers sans considération de leur provenance. Les analyses empiriques indiquent que des règles d'origine limitant strictement le choix des produits intermédiaires risquent de réduire sensiblement les perspectives commerciales et d'entraîner un déplacement de grande ampleur des courants commerciaux au détriment des producteurs d'intrants les plus efficaces (Cadot and Ing, 2016 ; Cadot, Carrere et al., 2006 ; Conconi et al., 2018). L'analyse de données issues d'une enquête à coupes répétées sur l'application de la règle permettant l'utilisation de tissus fabriqués dans des pays tiers en vertu de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique a montré que le passage d'une exigence de double transformation à une exigence de simple transformation avait induit une nette augmentation des exportations des pays africains admissibles au bénéfice de cette disposition vers les États-Unis d'Amérique, en agissant aussi bien sur la marge intensive que sur la marge extensive et en améliorant ainsi tant les recettes d'exportation que les perspectives de diversification économique (de Melo and Portugal-Pérez, 2013). Des simulations au moyen d'un modèle d'équilibre général calculable indique que l'extension de la disposition relative aux tissus de pays tiers à

tous les bénéficiaires de la loi aurait des effets positifs sur les exportations de vêtements de l'Afrique (Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa, (2013).

La figure 32 illustre de façon moins formelle les impacts respectifs de l'exigence de simple transformation et de l'exigence de double transformation à partir de données sur les parts que représentent dans le total des importations de vêtements aux États-Unis d'Amérique les exportations de vêtements en provenance de différents groupes de pays africains ventilées selon les différents régimes préférentiels auxquels ils sont admissibles³⁷. Jusqu'en 2004, les tendances confirment que la mise en œuvre de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique a dans l'ensemble donné une impulsion égale globalement aux exportations de vêtements de tous les groupes de pays bénéficiaires, sans considération de la disposition relative aux tissus de pays tiers au bénéfice de laquelle la plupart des exportateurs sont devenus admissibles entre 2001 et 2004. L'introduction de ce régime s'est traduite en parallèle par une baisse des exportations dans le cadre du Système généralisé de préférences et d'autres régimes préférentiels ou non préférentiels. Depuis la suppression progressive de l'Arrangement multifibres, l'admissibilité au bénéfice de la disposition relative aux tissus de pays tiers a beaucoup gagné en importance³⁸. En utilisant des tissus moins coûteux importés du reste du monde, les pays bénéficiant de la règle de simple transformation conservent dans l'ensemble le gros de leur part de marché – ou même l'accroissent légèrement comme l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, Maurice, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda – malgré la concurrence accrue des autres pays exportateurs, d'Asie principalement. À l'opposé, d'autres bénéficiaires de la loi, ainsi que les exportateurs utilisant d'autres régimes, ont vu leur part de marché s'éroder encore plus. Les pays africains qui exportent des biens vers les États-Unis d'Amérique dans le cadre de régimes bilatéraux, en l'occurrence, l'Égypte et le Maroc, constituent la principale exception à ce recul tendanciel.

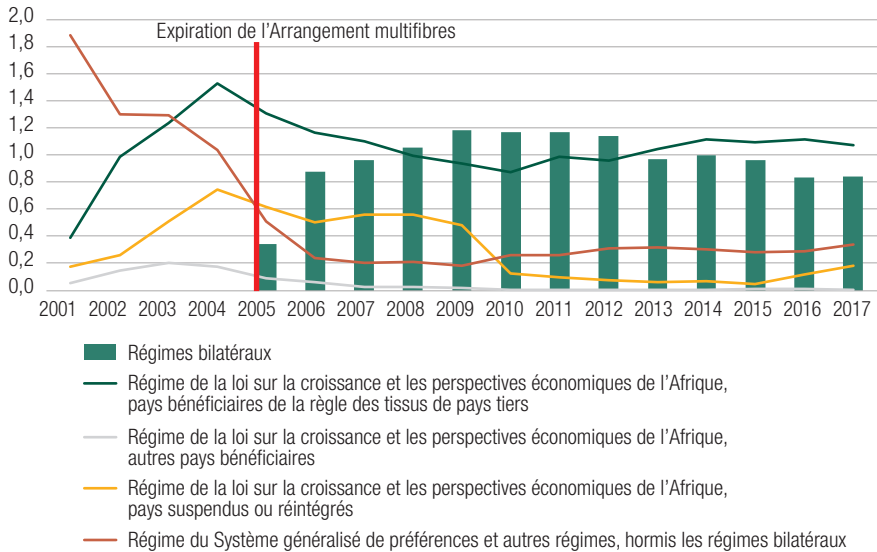
³⁷ Les pays bénéficiaires de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique qui ont fait l'objet d'une décision de suspension ou de réintégration sont traités séparément, car une telle décision de politique a souvent un impact considérable distinct de celui des questions liées aux règles d'origine.

³⁸ Les pays admissibles sont les suivants : Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Zambie.

Figure 32

Part des pays africains dans les importations de vêtements aux États-Unis d'Amérique (chap. 61 et 62 du Système harmonisé) ventilés par groupe de pays selon le régime commercial, 2001-2017

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de la Commission du commerce international des États-Unis d'Amérique (date de consultation : novembre 2018).

Notes : En application de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, les pays exportateurs de vêtements ci-après ont été suspendus ou réintégrés : Burundi, Eswatini, Madagascar et Mali. Les importations de vêtements dans le cadre du Système généralisé de préférences et d'autres régimes préférentiels et non préférentiels, ainsi que dans le cadre d'accords bilatéraux dans le cas de l'Égypte et du Maroc, sont indiquées séparément.

Pareillement, l'analyse de l'évolution des exportations de vêtements des 47 PMA vers le marché européen permet de mesurer l'effet positif d'un adoucissement des règles d'origine sur les industries d'aval de ce secteur (fig. 33)³⁹. Sur la période 2001-2017, les PMA ont bénéficié d'un accès en franchise de droits et sans contingent au marché de l'Union européenne au titre du régime « Tout sauf les armes » ; lors de la révision

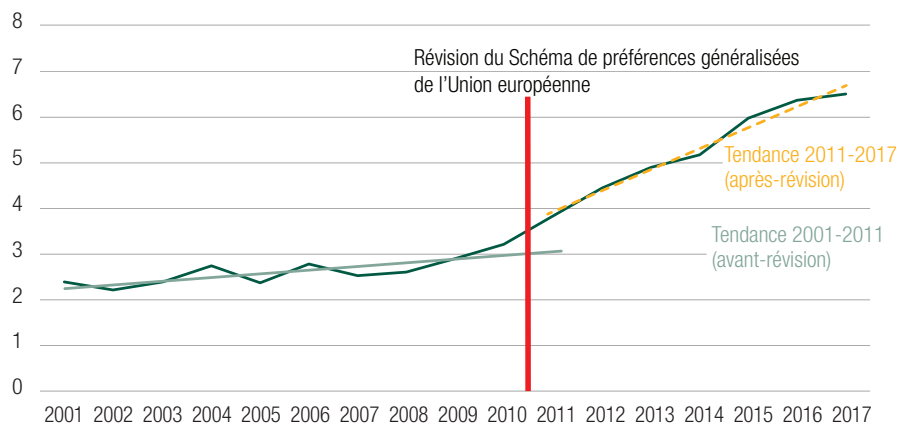
³⁹ Au cours de la période considérée, ces pays ont bénéficié du régime « Tout sauf les armes », ainsi que du régime de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique – cette dernière leur accordant le bénéfice de la disposition relative aux tissus des pays tiers pour leurs exportations vers les États-Unis d'Amérique.

du système de préférences tarifaires généralisées de l'Union européenne, en 2011, les règles d'origine applicables aux textiles et aux vêtements originaires des PMA ont été modifiées, une simple transformation étant dorénavant exigée et non plus une double. On peut constater que cette révision s'est traduite par un accroissement sensible de la part de marché des PMA dans l'Union européenne, ainsi que par une amélioration du taux d'utilisation des préférences (UNCTAD, 2016c ; WTO, 2014).

Figure 33

Part des pays les moins avancés dans les importations de vêtements de l'Union européenne, 2001-2017

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données d'Eurostat (date de consultation : novembre 2018).

Note : N'ont été pris en considération que les 47 pays inscrits sur la liste des PMA tout au long de la période considérée, afin de faire abstraction de l'effet d'un retrait de cette liste.

Les pays producteurs de coton ont un intérêt légitime à ce que les règles d'origine soient plus strictes, car de telles règles peuvent en principe favoriser la création de valeur ajoutée locale en incitant à s'approvisionner en produits intermédiaires dans la région. Certains spécialistes objectent toutefois que des restrictions excessives risquent d'amoinrir l'avantage commercial qu'offre une préférence. De surcroît, les pays et les producteurs les plus faibles, aux capacités de production insuffisantes pour satisfaire à des exigences plus strictes, risquent d'être le plus durement touchés. Cette préoccupation se justifie sans doute plus particulièrement en ce qui concerne le secteur des vêtements étant

donné que la plupart des exportateurs vers la région sont des importateurs nets de produits intermédiaires en provenance du reste du monde. Pareillement, des données anecdotiques indiquent que même dans les pays où l'industrie du vêtement est plutôt dynamique, comme Maurice, les PME éprouvent souvent davantage de difficultés que les grandes entreprises à maintenir leur compétitivité, tout en devant respecter l'exigence de double transformation⁴⁰. Par conséquent, si l'on veut que les résultats des négociations relatives à la Zone de libre-échange continentale soient inclusifs, un juste équilibre doit être trouvé entre le souci légitime de prévenir le détournement de courants commerciaux et le souci tout aussi légitime de soutenir le secteur de la filature et du tissage partout en Afrique, tout en veillant – objectif d'égale importance – à ce que les producteurs d'aval les plus faibles puissent aussi bénéficier de la loi sur la croissance et les possibilités économiques de l'Afrique. Ainsi, une approche à deux volets pourrait être envisagée afin d'offrir des marges préférentielles ambitieuses aux producteurs de textiles d'amont tout en évitant des règles d'origine par trop restrictives qui pénaliseraient les plus vulnérables des pays exportateurs de vêtements.

Les questions liées au cumul réclament une attention particulière compte tenu du degré d'éclatement des diverses phases du processus de transformation entre les différents segments de la chaîne de valeur coton-vêtements. Étant donné que de nombreuses opérations effectuées dans le processus de production de vêtements (impression et finition, par exemple) ne constituent pas une transformation substantielle et ne confèrent donc pas en elles-mêmes le caractère originaire, le choix entre cumul diagonal et cumul total peut revêtir une importance cruciale. En particulier, si l'exigence de double transformation est retenue, le cumul total pourrait concourir de façon prépondérante à ce que les préférences applicables au sein de la Zone continentale de libre-échange conservent leur valeur commerciale et ne contrarient pas de manière injustifiée les stratégies des entreprises africaines. Une question connexe concerne les règles d'origine applicables aux zones économiques spéciales (encadré 4).

⁴⁰ Cet exemple s'inspire de la plainte no NTB-000-676 adressée au Mécanisme tripartite en ligne de notification, de surveillance et d'élimination des obstacles non tarifaires (www.tradebarriers.org/about (date de consultation : 15 février 2019)).

Encadré 4

Règles d'origine et zones économiques spéciales

Compte tenu du nombre croissant de zones économiques spéciales mises en place par les pays africains et du large éventail de mesures d'incitation destinées à encourager leur développement, il n'est pas étonnant que le traitement des biens produits dans ces zones se soit révélé épineux dans le contexte des négociations sur la Zone de libre-échange continentale africaine. Plusieurs parties ont fait observer avec préoccupation que les marchandises en provenance des zones économiques spéciales bénéficiaient déjà d'avantages considérables, allant des exonérations fiscales temporaires et des importations en franchise de droits à la rationalisation de l'environnement commercial, à des infrastructures spécialisées et à l'assouplissement des restrictions au rapatriement des bénéfices. Par conséquent, accorder le traitement préférentiel aux marchandises originaires de ces zones relèverait de la concurrence déloyale. Eu égard à ce qui précède, il est argué que les règles d'origine ne devraient pas prévoir de traitement préférentiel pour les produits obtenus dans des zones économiques spéciales africaines.

Cette position passe toutefois deux questions majeures sous silence. Premièrement, les zones économiques spéciales se présentaient au début sous la forme d'enclaves géographiquement circonscrites mais leur forme a évolué depuis et de nos jours, de nombreux pays accordent des incitations à l'investissement analogues aux entreprises, quel que soit leur lieu d'implantation (donc aussi aux entreprises situées hors des zones économiques spéciales). Deuxièmement, tous les types d'incitation n'influent pas nécessairement sur les coûts de production. Certaines des infrastructures sous-jacentes, par exemple les ports ou les aéroports, peuvent en outre profiter aussi aux producteurs opérant hors de ces zones. Recourir aux règles d'origine pour exclure du traitement préférentiel les marchandises provenant de zones économiques spéciales serait donc contre-productif et risquerait d'amoinrir la portée et l'efficacité de la Zone de libre-échange continentale. Une stratégie plus adaptée face aux préoccupations exposées plus haut consisterait à recourir aux règles de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, comme indiqué à l'article 2 de l'annexe 9 du Protocole sur le commerce des marchandises relatif à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Une telle démarche irait aussi dans le sens de la pratique des communautés économiques régionales africaines, qui pour la plupart reconnaissent le caractère originaire aux produits des zones économiques spéciales ou n'ont pas de disposition spécifique à ce sujet.

Source : UNCTAD, 2018h.

3.5 Chaîne de valeur des boissons, règles d'origine et intégration régionale

La présente étude de cas porte sur quelques branches de l'industrie des boissons, à savoir : bière ; boissons non alcooliques et eaux ; spiritueux. On y analyse la dynamique du commerce intra-africain de ces produits, ainsi que les perspectives de création de valeur ajoutée et de courants commerciaux qu'ouvre la Zone continentale de libre-échange. On y examine en outre l'impact que les règles d'origine pourraient avoir dans cette optique. À partir d'une réflexion sur des biens de consommation se caractérisant par des processus de production relativement traçables et sur les perspectives d'accroissement de la demande, on y expose comment le marché régional pourrait être mis à contribution pour soutenir l'industrialisation et la diversification économique.

Quantifier la demande de boissons en Afrique est certes difficile mais il s'agit sans conteste d'un vaste marché en expansion. L'accroissement de la population et des classes moyennes et l'évolution de la demande concourent manifestement à la hausse tendancielle de la consommation. Par exemple, l'Afrique est le marché de la bière qui connaît la croissance la plus rapide au monde ; il s'est chiffré à 13 milliards de dollars en 2017, selon les estimations, et en volume il devrait croître de 4,7 %, contre 1,7 % pour le marché mondial (Financial Times, 2017). Pareillement, même si la taille du marché africain des spiritueux n'est pas connue, certains éléments indiquent que sa valeur commerciale est élevée et qu'il est en expansion (Global Agriculture Information Network, 2012).

Les diverses branches de l'industrie des boissons présentent certaines différences mais la chaîne de valeur du secteur se subdivise en plusieurs stades : approvisionnement en intrants primaires (eau, raisin ou sirop, verre ou plastique pour l'embouteillage, etc.) ; production de boissons (dans une usine, une brasserie ou une distillerie, selon le produit) ; distribution et commercialisation ; vente en gros ou au détail. La chaîne de valeur a pour caractéristique majeure son intégration verticale, les multinationales exploitant tous les segments majeurs sur de nombreux marchés. Dans l'industrie de la bière, les principaux acteurs sont Diageo (Royaume-Uni), le Groupe Castel (France), Heineken (Pays-Bas) et Anheuser-Busch InBev (Belgique) (Diageo, 2018). Pernod Ricard (France), Diageo et Coca-Cola Beverages Africa (États-Unis d'Amérique) occupent une place prépondérante dans la branche des spiritueux, tandis que Coca-Cola Beverages Africa et Pepsi Co (États-Unis d'Amérique) sont les principaux acteurs de la branche des boissons non alcooliques et des eaux sucrées (Coca-Cola, 2018). Les entreprises multinationales prédominent mais les entreprises locales sont toujours

plus présentes sur ces trois marchés. Ainsi, dans la Zone de la CAE, au Rwanda, une entreprise locale, Brasseries des Mille Collines, est en concurrence avec le plus grand fabricant de bière du pays, Bralirwa, qui appartient à Heineken. Dans la branche des spiritueux, des distillateurs locaux, comme Van Ryn, Distell et KVV en Afrique du Sud, ou Nigeria Distilleries et Tanamont Nigeria, au Nigéria, sont eux aussi en concurrence avec des marques multinationales. Dans la branche des boissons non alcooliques et des eaux sucrées, en Afrique du Sud, Softbev, Little Green Beverages et Twizza, qui appartiennent à une entreprise locale, sont des acteurs majeurs sur le marché local de ces boissons.

Contrairement aux autres stades de la chaîne, que dominant en général des entreprises intégrées verticalement, au stade de l'approvisionnement en matières premières, du moins en ce qui concerne la bière et les spiritueux, opèrent dans bien des cas des petits producteurs de céréales ou de raisin (encadré 5). Les possibilités de liens d'amont avec l'agriculture nationale sont un peu moindres pour la branche des boissons non alcooliques et des eaux sucrées car les multinationales produisent en général leurs propres sirops et concentrés pour approvisionner les usines d'embouteillage. L'établissement de liens avec le secteur local des services est possible en ce qui concerne l'embouteillage, l'emballage, le transport et la distribution. Les entreprises africaines de ces trois branches investissent toujours plus sur les marchés africains. Ainsi, pour ce qui est des entreprises sud-africaines, Distell a investi dans la production de spiritueux en Angola, au Ghana et au Nigéria, tandis que First National Choice a investi dans la production de boissons non alcooliques et d'eau en bouteille au Mozambique.

Encadré 5

L'intégration de la chaîne de valeur et le marché de la bière à bas prix en Afrique

Le marché de la bière à bas prix a gagné en importance en Afrique, comme l'atteste la prolifération de bières produites à partir de matières premières locales, telles que sorgho, manioc, millet et riz. Cette évolution s'explique en partie par une désaffection à l'égard des bières de qualité supérieure, plus chères et donc moins abordables pour les consommateurs soucieux du prix. Parmi les marques de bière de sorgho produites en Afrique pour le marché local figurent Sorghum et iJuba (Afrique du Sud), Salone (Sierra Leone), Senator Keg (Kenya) et Chibuku (Afrique du Sud et Zimbabwe), tandis que les bières de marque Eagle et Ruut (Ghana), Impala (Mozambique), Eagle (Zambie) et Ngule (Ouganda) sont produites à partir de manioc et la marque Ivoire (Côte d'Ivoire) à partir de riz local.

La croissance du marché de la bière à bas prix s'est accompagnée d'une hausse de la production de produits de base, comme le sorgho, le millet et le manioc, qui ont remplacé le malt d'orge en provenance de l'étranger et ont ainsi contribué à abaisser les coûts. Les entreprises de la chaîne de valeur ont créé des liens d'amont en s'approvisionnant localement en certaines matières premières. Pour produire sa bière de sorgho Senator, East Africa Maltings, filiale de l'East African Breweries Limited, propriété de Diageo, s'approvisionne en matières premières à hauteur de 80 % auprès des agriculteurs locaux.

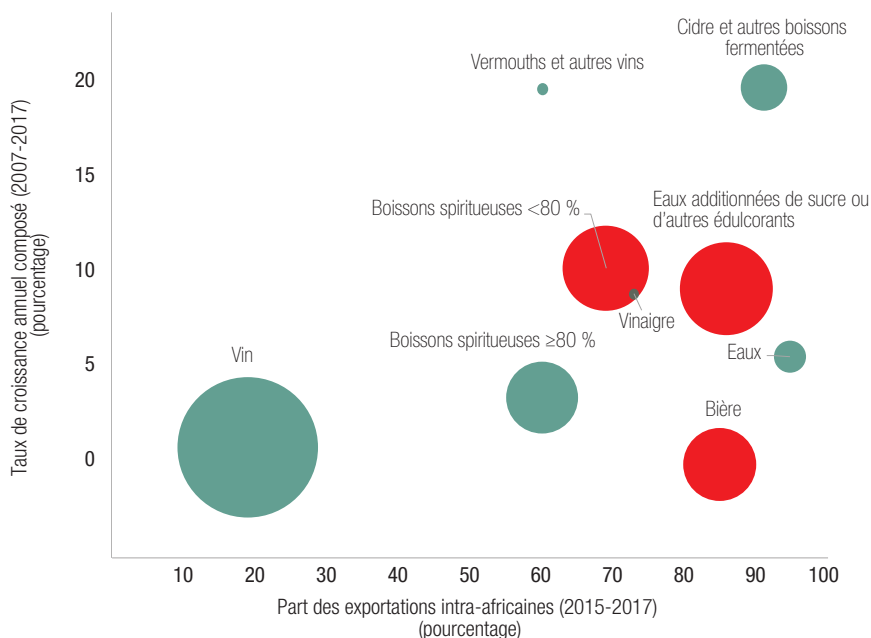
L'approvisionnement local a eu un effet multiplicateur, notamment en créant des débouchés pour les agriculteurs cultivant du sorgho. Une filiale de Heineken, Nigeria Breweries, a créé plus de 250 000 emplois en concluant avec des agriculteurs des contrats pour la culture et la fourniture de sorgho et de manioc, et a ainsi concouru à faire reculer la pauvreté. S'ajoutant à l'accroissement de la production de sorgho, l'expansion du marché de la bière à bas prix a eu des retombées dans d'autres secteurs de l'économie, notamment par le canal d'investissements dans l'agroalimentaire. Diageo a ouvert trois usines en Afrique du Sud pour fabriquer ses bières de sorgho des marques Sorghum, Chibuku et iJuba, ainsi qu'une brasserie à Kisumu, au Kenya, pour fabriquer sa bière Senator.

Sources : Beverage Industry News, 2016 ; Diageo, 2018 ; Heineken, 2015 ; The Star, 2017.

L'Afrique est globalement importatrice nette de boissons (chap. 22 du SH), mais ses exportations de boissons ont récemment connu une forte augmentation. Contrairement au vin, principale boisson vendue hors du continent, les boissons non alcooliques et les eaux (code 2202 du SH), la bière (code 2203 du SH) et les spiritueux (code 2208 du SH) représentent des parts importantes des exportations de boissons et sont vendus principalement dans la région (fig. 34). Les exportations africaines de spiritueux, de boissons non alcooliques et d'eaux ont enregistré des taux de croissance à deux chiffres ces dix dernières années, tandis que les exportations de bière ont stagné, suite, en partie, à l'évolution des préférences des consommateurs. L'Afrique du Sud compte pour plus de la moitié dans le total des exportations de boissons, suivie par la Namibie, le Kenya, le Togo, la Zambie, l'Eswatini, le Mozambique, le Ghana, le Malawi et l'Ouganda.

Figure 34

Exportations intra-africaines de boissons ventilées par produit, 2015-2017



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : décembre 2018).

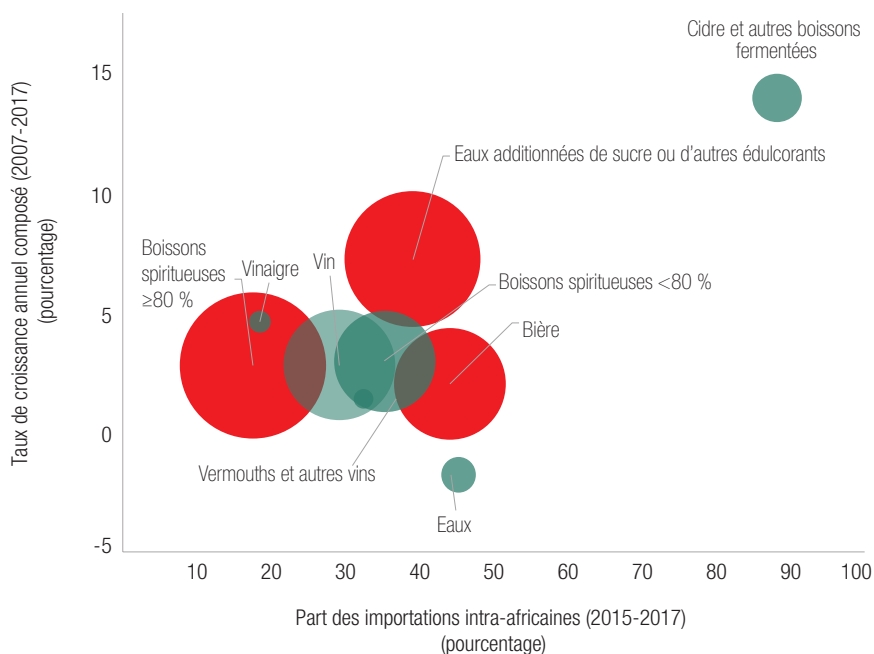
Note : La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle aux recettes moyennes tirées de l'exportation de ce produit sur la période 2015-2017 ; les bulles rouges représentent les sous-secteurs traités spécifiquement dans la présente section.

Sur la période 2015-2017, les importations de boissons en Afrique ont atteint en moyenne 2,6 milliards de dollars par an, les boissons non alcooliques et les eaux, la bière et les spiritueux étant les principales (fig. 35). De 2007 à 2017, la valeur des importations de boissons a augmenté à un taux de croissance annuel composé de 4 % ; la croissance a été encore plus rapide pour les boissons non alcooliques. Les importations en Afrique sont aux deux tiers environ d'origine extra-africaine. La part des importations intra-africaines est plus forte pour la bière (44 %) et les boissons non alcooliques (39 %) que pour les spiritueux (14 %). Les principaux pays importateurs africains sont la Namibie, le Mozambique, l'Ouganda, le Lesotho, la République-Unie de Tanzanie, le Ghana, le Rwanda, Maurice, le Mali, le Bénin et la Tunisie.

La prééminence de la SADC sur les autres communautés économiques régionales africaines dans le commerce des boissons est incontestable (fig. 36) et a pour fondement la position de l'Afrique du Sud en tant qu'exportateur prépondérant de spiritueux vers le Botswana, la Zambie et le Zimbabwe et, hors de la SADC, vers le Kenya, le Nigéria et la République-Unie de Tanzanie. Dans la CEDEAO, les volumes sont bien inférieurs à ceux de la SADC, mais le commerce des spiritueux, des boissons non alcooliques et des eaux y a aussi pris du poids, du fait pour une part de la croissance continue du marché des spiritueux au Nigéria. La bière ne représente qu'une faible part du commerce de ces produits en Afrique, la Côte d'Ivoire et le Nigéria figurant parmi les principaux marchés africains en volume (consommation) pour la bière. La CAE est exportatrice nette de bières, de boissons non alcooliques et d'eaux – le Kenya, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie exportant de la bière vers la Somalie et le Soudan du Sud ; des boissons non alcooliques et des eaux sont commercialisées à l'intérieur des régions et sur les autres marchés africains. Comme la CEEAC, le COMESA est importateur net des trois groupes de produits et sa part dans le commerce intra-africain de boissons est considérable.

Figure 35

Importations intra-africaines de boissons ventilées par produit, 2015-2017



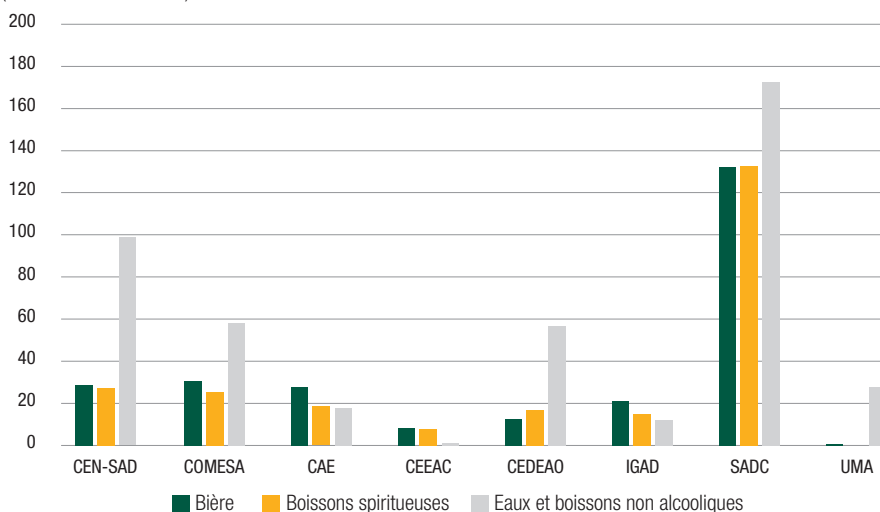
Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : décembre 2018). Notes : La taille de la bulle correspondant à chaque produit est proportionnelle aux recettes moyennes tirées de l'exportation de ce produit sur la période 2015-2017 ; les bulles rouges représentent les sous-secteurs traités spécifiquement dans la présente section.

Le commerce intra-africain de boissons est en croissance, mais plusieurs facteurs en restreignent les perspectives. D'après la base de données TRAINS, les exportations de boissons dans la région sont assujetties à des droits de douane substantiels car la plupart des pays d'Afrique commercent entre eux aux taux de la nation la plus favorisée (fig. 37). En 2014-2016, les taux médians pour les pays d'Afrique subsaharienne allaient de 20 à 30 %, selon la position tarifaire (fig. 37 a)). Le niveau élevé des droits de douane est documenté et commenté dans une abondante littérature économique ; ces droits, qui visent en général à soutenir les industries nationales de transformation, alourdissent le plus souvent les coûts de production, amoindrissent la compétitivité régionale et nuisent aux perspectives du commerce intra-africain (Brenton et al., 2005 ; International Trade Centre, 2010 ; Trade Law Centre, 2018).

Figure 36

Exportations intra-africaines de certaines boissons par communauté économique régionale, moyenne 2015-2017

(En millions de dollars)



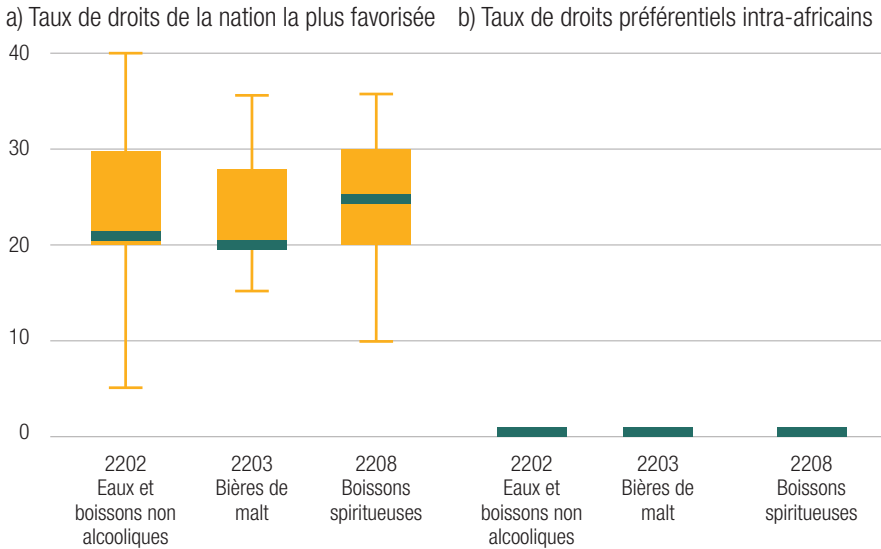
Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : septembre 2018).

Tout comme les droits de douane, les obstacles non tarifaires ont pesé sur le commerce intra-africain en réduisant la compétitivité des produits africains sur les marchés internationaux (Brenton et al., 2005). Pour ce qui est des boissons, par exemple, la détaxation en faveur de la marque de bière locale à base de sorgho Senator décidée au Kenya en 2004 pour la protéger contre la concurrence d'autres bières à base de céréales fabriquées dans les pays partenaires de la CAE aurait freiné les échanges intra-CAE.

Figure 37

Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus par les pays africains sur la bière, les spiritueux et les eaux, par position du Système harmonisé, 2014-2016

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS.

Notes : Les chiffres sur l'axe des abscisses renvoient aux codes du SH. Afin d'éviter une distorsion visuelle, les valeurs isolées que constituent les droits de douane prohibitifs appliqués aux boissons alcooliques par certains pays musulmans sont omises.

Les règles d'origine applicables aux boissons adoptées par les communautés économiques régionales présentent une grande diversité d'approches en ce qui concerne la teneur du produit final en matières non originaires. Ainsi, la CEEAC et la CEDEAO appliquent le critère de pourcentage ad valorem exprimé en fonction de la valeur ajoutée, alors que d'autres communautés économiques régionales, dont la SADC, ont opté dans la plupart des cas pour le critère du changement de classement tarifaire, et que d'autres encore, comme le COMESA ou la CAE, ont décidé de combiner à des degrés variables ces deux approches en laissant aux entreprises la possibilité de choisir entre l'un ou l'autre de plusieurs critères pour satisfaire aux règles. Les règles d'origine de portée moins générale adoptées par les communautés économiques

régionales présentent aussi quelques divergences, par exemple la disposition selon laquelle une boisson ne peut être considérée comme originaire si elle incorpore certains intrants non originaires. Ainsi, selon les règles d'origine du COMESA (appendice V) un changement de position tarifaire ne confère pas l'origine à des eaux additionnées de sucre et d'autres boissons non alcooliques (code SH 2202) si elles sont produites en utilisant des préparations à base de fruits non originaires. Les différentes communautés économiques régionales imposent à divers produits des restrictions de cet ordre concernant le sucre et les préparations à base de fruits utilisés pour produire des eaux additionnées de sucre et d'autres boissons non alcooliques, le raisin et les dérivés connexes utilisés pour fabriquer des boissons alcooliques et les céréales utilisées pour élaborer de la bière. Dans ce dernier cas ces restrictions pourraient gagner en intérêt étant donné que sur plusieurs marchés africains les bières à bas prix, dont beaucoup sont produites à partir de matières premières cultivées localement, comme le sorgho, le manioc, le millet et le riz, ont récemment commencé à supplanter les bières – plus chères – de qualité supérieure.

De telles restrictions visent manifestement à encourager l'utilisation de produits intermédiaires et de matières premières originaires de la communauté économique régionale considérée, mais elles ont accentué la fragmentation du marché agricole intra-africain en dissuadant les opérateurs de s'approvisionner en intrants hors de leur communauté. Les occasions de nouer des liens d'amont s'en trouvent restreintes, ce qui risque de nuire au potentiel d'accroissement de leur offre par les agriculteurs et aux possibilités de développement des agro-industries. En influant sur les décisions des producteurs relatives à leur approvisionnement, ces restrictions sont en outre susceptibles d'obérer la compétitivité des branches de l'industrie des boissons en aval, en particulier en cas de pénuries conjoncturelles d'intrants provoquées par des conditions météorologiques défavorables ou des ravageurs, entre autres. L'insuffisance de l'offre d'intrants agricoles dans les pays producteurs de bière contraint les brasseurs à s'approvisionner en intrants hors de leur région (Diageo, 2018 ; Food Business Africa, 2018).

En regroupant le marché régional en une seule entité, la Zone de libre-échange continentale est à même de remédier à la fragmentation du marché décrite plus haut, quelles que soient les exceptions inscrites dans les règles d'origine en vue de protéger les intrants entièrement obtenus car elles s'appliqueront au seul niveau du continent africain. En ce sens, quelle que soit la formulation précise des règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale, elles favoriseront vraisemblablement le recours à des intrants d'origine régionale en exploitant mieux les complémentarités qui existent en Afrique du fait des avantages comparatifs que possèdent les secteurs agricoles

respectifs des pays africains. Les entreprises de la branche des boissons non alcooliques et des eaux additionnées de sucre pourraient alors se procurer à moindre coût sur d'autres marchés africains les matières premières dont elles ont besoin pour produire des concentrés et des sirops et permettre ainsi aux fabricants locaux de réduire leurs coûts de production. D'importantes perspectives de liens d'amont s'ouvriraient, notamment pour l'approvisionnement en matières premières comme le malt en vue de répondre à l'augmentation de la demande de boissons maltées non alcooliques sur des marchés comme le Nigéria, ainsi que pour la fabrication des concentrés et des sirops nécessaires à l'élaboration des boissons non alcooliques et des boissons prêtes à consommer. La croissance du marché des boissons hypocaloriques peut grandement améliorer les perspectives de création de valeur ajoutée sur des marchés de niche, tels que les eaux de seltz et les eaux pétillantes.

La demande de sorgho et/ou d'orge émanant des brasseurs pourrait favoriser l'investissement dans l'agroalimentaire (encadré 5) et concourir ainsi au développement local. En Zambie, l'approvisionnement en orge sur le marché local a induit une forte hausse de l'offre de la part des agriculteurs et a débouché sur la création d'une malterie ; les brasseries zambiennes, qui auparavant importaient de l'orge d'Europe, pourraient en outre économiser une dizaine de millions de dollars, selon les estimations (Food Business Africa, 2016). Outre le marché de la bière à bas prix, un potentiel existe pour des marchés de niche, comme les bières artisanales et les boissons alcoolisées aromatisées, qui gagnent en popularité sur le marché local et parmi les touristes (African Business, 2016). L'approvisionnement en ingrédients majeurs, dont le houblon, est crucial pour les entreprises et si elles disposaient de fournisseurs adéquats sur le continent ces segments de marché naissants recevraient une forte impulsion⁴¹. Pareille évolution ouvrirait des perspectives de diversification économique en favorisant le développement de marques et d'entreprises locales et créerait des emplois, tout en réduisant les sorties de devises sous forme de transfert des profits des multinationales vers des pays étrangers.

La réglementation sud-africaine, qui fait obligation aux producteurs d'eau-de-vie d'utiliser du vin comme produit de base, a soutenu le développement de solides liens d'amont entre d'une part, les fabricants locaux d'eau-de-vie et, d'autre part, les viticulteurs et les producteurs de raisins de cuve fournisseurs de ces matières premières, ces derniers ayant vu leur production stimulée par l'existence de débouchés stables (Reuters, 2017). Mettre les entreprises en état de s'approvisionner en intrants sur les marchés régionaux africains peut les inciter à participer aux chaînes de valeur

⁴¹ Ainsi, les brasseurs africains importent pour la plupart du houblon d'Europe et des États-Unis d'Amérique, alors que des pays comme l'Éthiopie et l'Afrique du Sud, entre autres, pourraient assurer au continent un approvisionnement stable en houblon.

régionales, éventuellement en s'engageant dans des activités plus créatrices de valeur ajoutée et porteuses de diversification par la production d'intrants intermédiaires. La chaîne de valeur des spiritueux est fragmentée en Afrique et des possibilités pourraient donc s'offrir aux entreprises de se spécialiser en entrant sur des segments différenciés de marchés dominés jusque-là par des multinationales.

Une question cruciale reste à aborder : les interactions complexes des divergences entre règles d'origine applicables au niveau de la communauté économique régionale et règles d'origine applicables au niveau du continent, car elles risquent d'être sources de complications non voulues et d'arbitrages non prévus entre différentes règles. Par exemple, un producteur ghanéen de boissons gazeuses peut se procurer hors d'Afrique une partie du sirop de fruit dont il a besoin sans que sa production perde son origine s'il exporte sous le régime de la CEDEAO (à condition de respecter l'exigence de pourcentage ad valorem uniforme), mais il pourrait se voir ôter cette possibilité en exportant sous le régime de la Zone de libre-échange continentale au cas où les règles d'origine de cette dernière prévoieraient, comme les règles du COMESA, une exception pour les préparations de fruits. Vu la multiplicité des règles concurrentes aux niveaux sous-régional et continental, déterminer a priori l'impact de telles divergences juridiques présente une grande complexité. Il n'en demeure pas moins crucial d'avoir conscience qu'elles risquent de causer de graves difficultés pour les exportateurs, ainsi que pour les autorités chargées de certifier le respect des règles d'origine. Cet exemple fait en outre ressortir combien il importe d'œuvrer à la mise en place d'une zone de libre-échange continentale allant dans le sens d'une plus grande convergence des règles afin de rationaliser les conditions à remplir pour satisfaire aux règles des diverses strates d'accords commerciaux régionaux.

3.6 Chaîne de valeur du ciment, règles d'origine et intégration régionale

Ingrédient principal du béton, le ciment est un intrant crucial pour le secteur de la construction ; sa disponibilité à des prix compétitifs joue un rôle essentiel dans l'aménagement d'infrastructures et la planification connexe du développement. Cette importance n'est nulle part aussi manifeste qu'en Afrique, région qui se distingue par une croissance économique et démographique rapide, un gros déficit en infrastructures et une urbanisation accélérée et où la demande augmente et devrait continuer d'augmenter (African Competition Forum, 2013 ; Birshan et al., 2015). Ce constat explique en grande partie la dimension stratégique de l'industrie du ciment, l'attention que les médias et les milieux d'affaires portent à cette industrie et le fait que les pouvoirs publics jouent traditionnellement un grand rôle dans ce secteur. Outre son importance pour l'investissement dans les infrastructures, l'industrie du ciment donne la possibilité de valoriser des minéraux peu coûteux en créant des emplois dans la transformation du calcaire, l'exploitation des fours et des terminaux à ciment, ainsi que dans le transport, la logistique et la distribution.

La chaîne de valeur type de l'industrie du ciment se décompose en deux stades distincts mais corrélés : production et distribution. La production est un processus à forte intensité en capital et en énergie : le ciment est obtenu en chauffant du calcaire (c'est-à-dire du carbonate de calcium) mélangé à plusieurs autres matériaux pour former des nodules durs (clinker), qui sont le principal produit intermédiaire transformé (code 252310 du SH). Le clinker est ensuite broyé avec du gypse et d'autres matériaux pour obtenir de la poudre de ciment Portland ordinaire ou différentes variétés du produit final⁴². Selon les estimations les matières premières représentent 30 à 40 % du coût total de production, l'énergie 30 %, le transport 10 % et les autres éléments de coût, y compris le travail et l'administration, les 20 % restants (Byiers et al., 2017). Concernant la distribution, les marchés du ciment en vrac et du ciment en sac coexistent et leurs chaînes d'approvisionnement présentent des différences sensibles sur le plan de la stratégie. L'efficacité à long terme et l'utilisation de la capacité sont des considérations essentielles dans le secteur du vrac, tandis que le secteur du ciment en sac doit être davantage réactif aux fluctuations à court terme de la demande. Dans les deux cas,

⁴² Les différentes variétés de ciment s'obtiennent en utilisant des additifs, tels que laitier ou cendres volantes, pour produire un matériau présentant une résistance et des propriétés chimiques différentes, en particulier en présence d'eau – d'où la distinction entre ciment hydraulique et ciment non hydraulique. La gamme des ciments produits en Afrique se limite pour l'essentiel au ciment Portland ordinaire et aux ciments au calcaire ou aux pouzzolanes.

la dotation en infrastructures et en moyens logistiques est un déterminant majeur des coûts de transport, le transport terrestre étant nettement plus coûteux que le transport maritime en raison du faible ratio valeur/poids du ciment. L'écart de coût entre ces deux modes de transport est tel que, selon l'Association européenne du ciment, faire traverser l'océan Atlantique à une cargaison de 35 000 tonnes de ciment revient moins cher que de l'acheminer sur 300 km par voie terrestre⁴³.

En 2017, la production mondiale de ciment a avoisiné 4,1 milliards de tonnes (United States Geological Survey, 2018). La Chine est de loin le premier producteur mondial de ciment, suivie par l'Inde et les États-Unis d'Amérique. L'Afrique compte pour 10 % dans les exportations mondiales de ciment, tandis que sa part dans les importations mondiales avoisine 21 %. L'Afrique du Sud, l'Égypte, le Maroc, le Sénégal et la Tunisie sont les acteurs majeurs dans la région africaine. Alors que la capacité de production mondiale est excédentaire, l'Afrique est traditionnellement importatrice nette de ciment et son déficit commercial au titre de ce poste a fortement augmenté entre 2004 et 2010 et s'est maintenu ensuite autour de 2 milliards de dollars par an. La demande intérieure dépasse l'offre intérieure dans la plupart des pays africains (fig. 38) et la part des importations intra-africaines dans le total des importations africaines de ciment n'est que d'un tiers. Le ciment est en outre depuis longtemps cher en Afrique : un sac de 50 kg de ciment y coûte en moyenne 9,57 dollars contre 3,25 dollars dans le reste du monde (World Bank, 2016b).

Outre les écarts de prix, des facteurs comme la taille du marché et les considérations d'ordre géographique influent fortement sur les décisions relatives aux investissements, par exemple dans des fours à ciment ou des installations de broyage supplémentaires. Étant donné la structure des coûts exposée plus haut, les décisions de localisation ne sont pas dictées seulement par la proximité de gisements de calcaire et de sources d'énergie bon marché, mais aussi par les caractéristiques des infrastructures en place et l'accès à de grands bassins de demande qu'elles peuvent assurer à un coût compétitif. Le niveau de la demande détermine l'ampleur des investissements à effectuer dans des fours à ciment et des capacités de broyage, car les considérations relatives aux économies d'échelle doivent être conciliées avec l'impératif de taux d'utilisation assez élevés. Ces éléments, conjugués à d'éventuelles majorations de prix et aux fluctuations de la demande, déterminent le niveau de prix et influent donc sur la structure du commerce international. Trois scénarios sont possibles pour la participation des pays à la chaîne de valeur du ciment :

- Les pays dotés de gisements de calcaire. Ils produisent en général du clinker et du ciment et les commercialisent pour équilibrer l'offre et la demande ;

⁴³ Voir <https://cembureau.eu/cement-101/key-facts-figures/> (date de consultation : 18 février 2019).

- Les pays dépourvus d'accès compétitif à des gisements de calcaire mais dotés d'une capacité de broyage. Ils importent du clinker pour produire du ciment destiné au marché intérieur et complètent la production nationale en recourant au commerce international ;
- Les pays dépourvus de gisements de calcaire adéquats et de capacité de broyage (en général parce que la taille de leur marché intérieur est insuffisante pour produire à l'échelle minimale efficace). Ils sont entièrement tributaires du ciment importé (World Bank, 2016b).

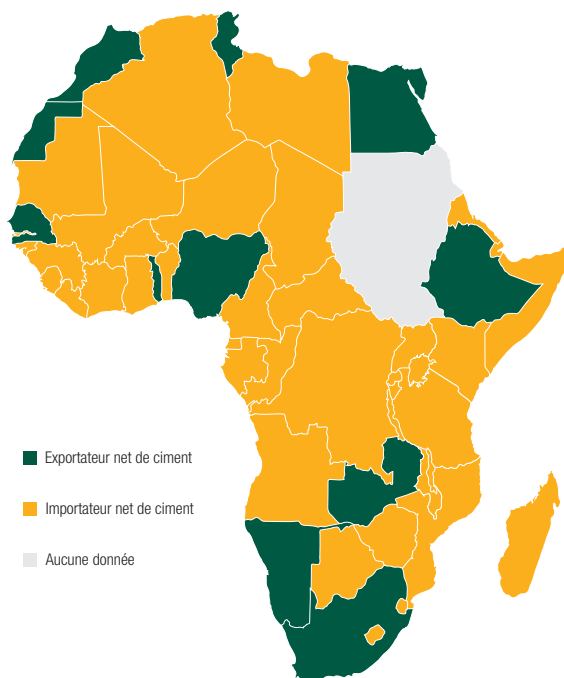
La plupart des pays africains figurent dans le premier groupe de cette typologie générale : ils produisent du clinker et du ciment au niveau national – le ciment étant obtenu à partir de clinker local et de clinker importé, en fonction des prix relatifs – et font le commerce de produits intermédiaires et de produits finis. Plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, à savoir le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Libéria, la Sierra Leone et le Togo appartiennent au deuxième groupe : comme ils ne possèdent pas de gisements de calcaire économiquement viables, ils consomment pour partie du ciment importé et pour partie du ciment produit localement à partir de clinker importé. Les plus petits comme l'Eswatini, la Gambie, le Lesotho, Maurice et les Seychelles font partie du troisième groupe : ils importent la totalité du ciment qu'ils consomment.

Les multiples économies d'échelle réalisables, tant au niveau de l'usine que de la logistique et de la distribution en général, ont encouragé l'intégration verticale et la concentration du marché sur l'ensemble de la chaîne de valeur du ciment. Ces dix dernières années, le volume des fusions, acquisitions et regroupements a conforté cette évolution dans le monde. En Afrique, la structure de propriété de l'industrie du ciment se caractérise par des tendances oligopolistiques, un petit nombre d'entreprises dominant le marché, même au niveau sous-régional. Les principaux fabricants de ciment opérant sur le marché africain sont AfriSam (Afrique du Sud), Cemex (Mexique), Dangote (Nigéria), Heidelberg Cement (Allemagne), Holcim (Suisse), Italcementi (Italie) et Lafarge (France). Cemex et Italcementi exploitent des cimenteries en Afrique du Nord, à savoir en Égypte et au Maroc. Heidelberg, Holcim et Lafarge possèdent ou exploitent des unités de traitement du ciment dans d'autres sous-régions africaines. Au fil des ans, les grandes sociétés transnationales ont consolidé leur position en acquérant des entreprises cotées en bourse et en fusionnant avec d'autres groupes pour se positionner stratégiquement en vue de mieux exploiter les économies d'échelle dans l'approvisionnement, le transport et la distribution, tout en décourageant la concurrence extérieure. Plusieurs études ont montré que dans le secteur du ciment les acteurs peuvent cartelliser toute

une région, ce qui justifie une approche régionale pour lutter contre les cartels, les abus de position dominante et les comportements anticoncurrentiels (African Competition Forum, 2013 ; United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017).

Figure 38

Balance commerciale des ciments (code 2523 du Système harmonisé), 2015-2017



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : décembre 2018).

Cet exposé met en lumière la complexité de l'industrie du ciment en Afrique, ainsi que les arbitrages de politique économique à prendre en considération dans le débat sur la libéralisation du commerce. Compte tenu du dynamisme de la demande de ciment dans la région, ainsi que des prix généralement élevés qui y sont pratiqués par rapport au marché international, les investisseurs voient clairement l'intérêt d'accroître les capacités des fours et des installations de broyage. Par exemple, l'entreprise Dangote s'est implantée sur le marché de plusieurs pays africains, du Mali à l'Éthiopie, en investissant

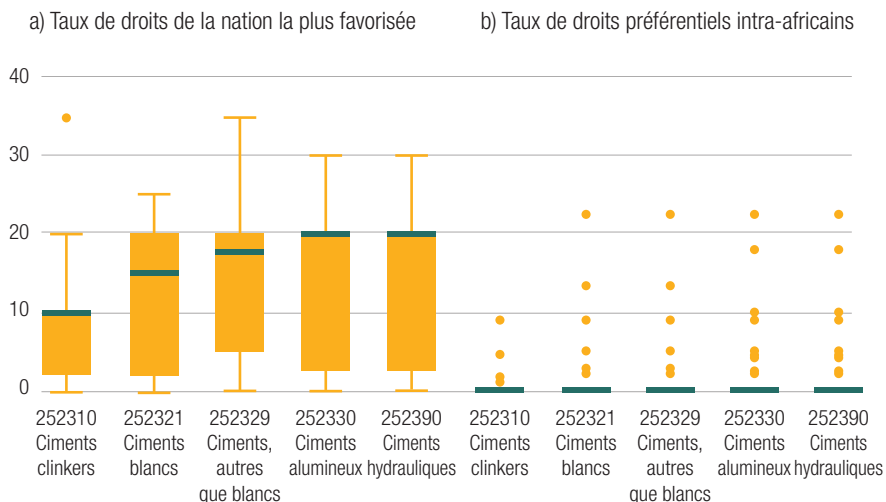
en grande partie sur site vierge dans de nouvelles capacités, stratégie qui a tiré à la baisse le prix du ciment et a été contestée par les producteurs dominants en place (Akinyoadé and Uche, 2017 ; Source Supply, 2017). Dans ce contexte, l'établissement d'une zone de libre-échange continentale devrait – si elle est étayée par une solide politique de la concurrence – contribuer à une baisse globale des prix en favorisant une exploitation plus efficace des économies d'échelle et le souci de compétitivité. La rationalisation de la structure de production risque de ne pas être indolore pour les producteurs qui sont en concurrence avec des importateurs, mais elle pourrait donner une forte impulsion à la construction d'infrastructures. Eu égard à la surcapacité mondiale, une approche trop restrictive des questions tarifaires et non tarifaires, y compris les règles d'origine, pourrait induire une segmentation artificielle du marché porteuse d'inefficacité en matière d'investissement et d'approvisionnement. Cette préoccupation est d'autant plus importante au regard des considérations d'ordre spatial liées à l'écart de coûts entre transport maritime et transport terrestre. La baisse de longue durée du coût du transport maritime pourrait se traduire par une diminution progressive du prix relatif du ciment importé, qui finirait par ôter tout intérêt à l'accroissement des capacités. Le degré de fluidité du commerce intra-africain et la qualité des infrastructures matérielles et non matérielles et de la logistique qui la conditionne détermineront si les pays sans littoral pourront eux aussi bénéficier de cette évolution.

Les niveaux actuels de protection des ciments (code SH 2523) restent assez élevés en Afrique, du fait de la sensibilité de l'industrie du ciment et des multiples aspects de son économie politique. Les taux de droits de la nation la plus favorisée (fig. 39 a)) font particulièrement ressortir ce phénomène : ils tendent à être élevés et ceux perçus sur le clinker (code SH 252310) tendent à être un peu inférieurs à ceux appliqués aux produits d'aval, notamment le ciment Portland, code SH 252329, variété de ciment la plus vendue dans la région. La comparaison avec la figure 39 b), illustrant la distribution des taux de droits préférentiels intra-africains, indique que des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la libéralisation au sein des communautés économiques régionales. Des possibilités encore considérables de réductions tarifaires existent dans ces communautés, car le commerce s'y effectue principalement sur la base de la nation la plus favorisée. En outre, vu le fort écart entre les taux de droits de la nation la plus favorisée et les taux préférentiels intra-africains, la Zone de libre-échange continentale peut permettre d'offrir des marges préférentielles substantielles à tous les opérateurs commerciaux africains, ce qui pourrait donner une forte impulsion au commerce intra-africain – à condition que des améliorations décisives soient apportées aux infrastructures et à la logistique sur le continent en complément de l'accroissement de l'offre.

Figure 39

Distribution des droits de douane (moyenne simple) perçus sur le ciment, 2014-2016

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données TRAINS (date de consultation : octobre 2018). Notes : Les chiffres sur l'axe des abscisses se rapportent aux codes SH. Les taux de droits sont agrégés par moyenne simple au niveau de la sous-position (six chiffres) du SH.

Le bien-fondé de la libéralisation peut sembler simple à démontrer en théorie, mais sa réalité sur le terrain et ses ramifications sur le plan de l'économie politique sont d'une extrême complexité (Akinyoadé and Uche, 2017). Même dans le cadre de communautés économiques régionales relativement bien intégrées, comme la CAE et la CEDEAO, des divergences d'intérêts ont suscité des différends relatifs à des mesures unilatérales, dont la détaxation ou l'imposition de taxes et de surtaxes ad hoc (Collectif régional pour la coopération Nord-Sud, 2015 ; l'entrepreneuriat.net, 2014 ; *The East African*, 2014). Dans toute l'Afrique, les considérations d'économie politique relatives au secteur du ciment, en conjonction avec le caractère oligopolistique dudit secteur, ont débouché sur le recours généralisé à des obstacles non tarifaires, allant de l'interdiction d'importer à l'imposition de contingents ou à des actions plus subtiles comme la limitation délibérée de la disponibilité de devises étrangères pour les importateurs (Akinyoadé and Uche, 2018 ; Pulse Ghana, 2016 ; World Bank, 2016b). Pareillement, dans de nombreux pays africains l'entrée de ciment importé ou même d'investisseurs africains a suscité dans

bien des cas une résistance et des controverses de la part des producteurs en place dénonçant une concurrence déloyale (Afriki Presse, 2016 ; Akinyoade and Uche, 2017 ; lentrepreneuriat.net, 2014).

La diversité des règles d'origine applicables au ciment qu'ont adoptées les communautés économiques régionales reflète la complexité de l'économie politique de l'industrie du ciment. Certaines de ces communautés, comme la CAE, ont adopté une approche plus restrictive en exigeant que le ciment soit obtenu à partir de minéraux entièrement produits, tandis que d'autres ont opté pour des règles d'origine plus tolérantes permettant d'utiliser du clinker importé sans que le produit fini perde l'origine, sous réserve soit d'un changement de position tarifaire, soit du respect de critères *ad valorem*. Eu égard à la structure des coûts de l'industrie du ciment – dans laquelle les matières premières comptent pour 30 à 40 % environ dans le coût de production (Byiers et al., 2017) –, le critère spécifique et le seuil correspondant choisis sont susceptibles de contrarier les stratégies d'approvisionnement et même d'aboutir à la création d'un marché captif pour les producteurs africains de clinker. La compétitivité des usines de broyage pourrait s'en trouver affectée dans les pays qui importent du clinker pour leur production de ciment, en particulier dans les zones côtières car elles sont les plus accessibles aux importations extra-africaines. À ce propos, il est important de ne pas intégrer les coûts du fret et de l'assurance dans le calcul des pourcentages *ad valorem* à respecter pour satisfaire aux règles d'origine, car autrement le niveau élevé des coûts de transport aboutirait à fixer à des niveaux trop exigeants les seuils à respecter pour obtenir le caractère originaire (UNCTAD, 2018j).

La dimension stratégique que présente l'industrie du ciment sur la voie du développement économique est avancée dans certaines communautés économiques régionales pour justifier une approche plus protectionniste, alors que dans d'autres, à l'inverse, elle est avancée pour justifier une approche plus libérale. Dans le cadre du commerce intra-COMESA, le ciment et tous les produits connexes relevant de la position 2523 du SH sont désignés comme « marchandises revêtant une importance particulière pour le développement économique des États membres » et sont donc assujettis à des règles d'origine plus tolérantes, à savoir que leur teneur en valeur ajoutée doit être au minimum de 25 %, au lieu des 35 % applicables en général aux autres produits. À l'inverse, la CEDEAO a inscrit le ciment parmi les biens spécifiques pour le développement économique assujettis à la bande supérieure du tarif extérieur commun soit un taux de 35 % (De Melo et al., 2014). Une telle divergence témoigne de la complexité des considérations d'économie politique, qui peuvent influencer la prise des décisions de politique commerciale. Le recours à une même logique pour parvenir à des choix diamétralement opposés de politique commerciale met aussi en relief le fossé entre

la théorie et la pratique de l'intégration régionale. Cette intégration est à l'évidence un processus politique autant qu'économique, si bien que les différences que présentent les dispositions politiques et institutionnelles – concernant en particulier la politique de la concurrence – peuvent conduire à des résultats diamétralement opposés (United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017).

Étant donné les multiples arbitrages que suppose la libéralisation d'une industrie aussi politiquement sensible que l'industrie du ciment, il est important d'avoir à l'esprit que, compte tenu des modalités des négociations relatives à l'accès au marché dans le cadre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, la protection de certains secteurs peut être mieux calibrée en recourant à un barème adapté de taux de droits (désignation de produits sensibles et de produits exclus) qu'à des règles d'origine trop restrictives⁴⁴. En effet, les secteurs sensibles peuvent différer d'un pays à l'autre et le degré de liberté dans la négociation des listes tarifaires est bien plus grand que dans la négociation d'un ensemble unique de règles d'origine devant s'appliquer *erga omnes*.

⁴⁴ Pour un examen approfondi des modalités de l'Accord et de leur impact, voir United Nations Economic Commission for Africa, 2018.

3.7 Chaîne de valeur du secteur automobile, règles d'origine et intégration régionale

Le secteur automobile a une assez longue histoire dans quelques pays comme l'Égypte, le Nigéria ou l'Afrique du Sud, mais le continent africain continue de jouer un rôle périphérique dans une industrie qui se distingue par une forte concentration géographique autour de marchés majeurs. La demande de véhicules neufs a longtemps été limitée par le faible pouvoir d'achat du consommateur moyen, le niveau élevé des taux d'intérêt sur les prêts, la densité assez faible et le mauvais état général du réseau routier (French Development Agency and World Bank, 2010 ; Gwilliam et al., 2008). L'Afrique est ainsi la région au plus faible taux de motorisation, avec 38,9 véhicules pour 1 000 habitants (en 2016) contre 105,6 en Asie de l'Est et 174,7 en Amérique centrale et en Amérique du Sud (Davis et al., 2017).

Le marché africain est certes petit comparé aux autres marchés dans le monde, mais il recèle un potentiel encore largement inexploité qui en fait l'ultime frontière de l'industrie automobile (Deloitte, 2018). L'essor des classes moyennes et les ambitieux projets d'infrastructure, entre autres, concourent à atténuer progressivement bon nombre des facteurs limitants mentionnés plus haut, ce qui fait que l'expansion du marché africain a été lente mais régulière. Les grands fabricants d'équipement d'origine, tels que Daimler, Fiat, Ford, General Motors, Nissan et Toyota, portent un intérêt croissant à l'Afrique au moment où plusieurs gouvernements africains proclament leur intention de relancer ou de renforcer l'industrie automobile nationale ou d'en créer une. Le plan directeur de l'industrie automobile 2021-2035 de l'Afrique du Sud, le plan de développement 2030 du Ghana et le plan d'accélération industrielle 2014-2020 du Maroc sont autant d'exemples de cette tendance.

L'industrie automobile mondiale opère dans un environnement éminemment concurrentiel, qui se caractérise tant par l'existence de nombreuses marques différenciées exploitant de multiples segments du marché, que par l'évolution des normes et par les aspirations toujours plus élevées des clients (Ambe and Badenhorst-Weiss, 2011 ; KPMG, 2014). Ces caractéristiques exigent que la chaîne de valeur soit d'une grande souplesse et apte à réagir vite et avec un bon rapport coût-efficacité aux attentes changeantes du marché, ainsi qu'une gestion perfectionnée et un recours intensif aux technologies de l'information. La structure des chaînes de valeur de l'industrie automobile a évolué vers le modèle actuel à plusieurs niveaux (fig. 40) quand les fournisseurs se sont désengagés des produits préconçus standardisés pour s'orienter vers la personnalisation et

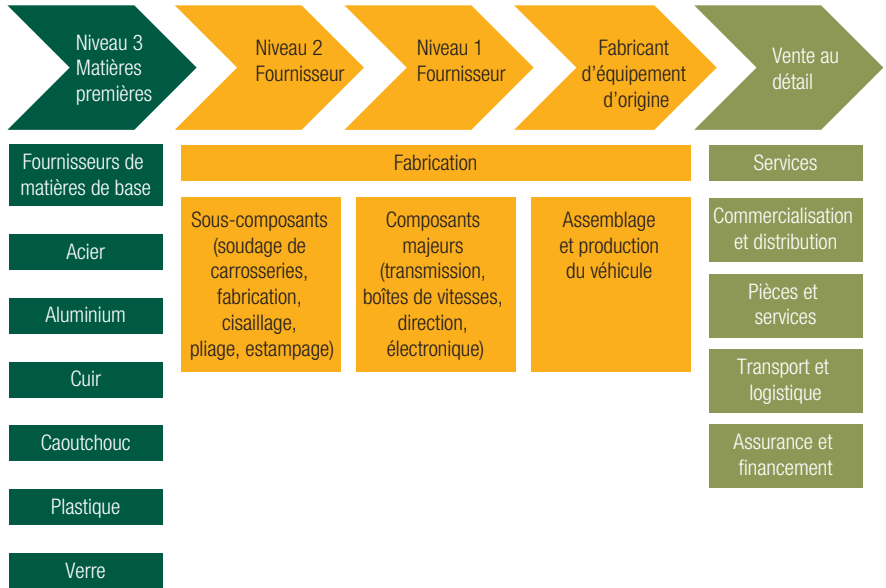
la fourniture de systèmes complets. Le fabricant d'équipement d'origine pilote et coordonne l'ensemble de la chaîne, depuis le niveau 1, où se situent les fournisseurs de châssis et de carrosseries automobiles d'amont, jusqu'au réseau de distribution d'aval, qui s'achève chez le concessionnaire (Erwin, 2016 ; Vonderembse and Dobrzykowski, 2009). Les fournisseurs de niveau 1 s'implantent souvent à proximité de leurs clients fabricants d'équipement d'origine pour mieux répondre aux besoins de ceux-ci et assurer une plus grande diffusion des connaissances et des capacités spécialisées, tacites et expresse, tout en s'approvisionnant en composants auprès des fournisseurs de niveau 2, qui les fabriquent habituellement dans la même région (KPMG, 2014).

Étant donné la complexité de la chaîne de valeur, un large éventail de facteurs détermine les choix des entreprises chefs de file concernant la localisation et l'approvisionnement. Eu égard à la forte intensité en capital et à l'horizon à long terme de leurs investissements, dans leurs décisions de localisation, ces entreprises tendent à privilégier les pays stables à faible risque politique, l'accès à un grand marché intérieur ou régional, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, l'accessibilité du financement⁴⁵ et la présence d'infrastructures de bonne qualité, notamment le réseau d'approvisionnement en électricité, les infrastructures liées au commerce et la connectivité. Outre les coûts salariaux, nombre de ces éléments influent aussi sur le choix du pays où s'approvisionner à meilleur coût, au regard en particulier des impératifs que sont le respect des normes de qualité et des délais de livraison. En général, les possibilités pour les entreprises des pays en développement de participer à la chaîne de valeur de l'automobile se situent surtout à l'échelon des fournisseurs des niveaux 2 et 3 (Erwin, 2016 ; United Nations Industrial Development Organization, 2003). Une autre option consiste à créer des coentreprises entre entrepreneurs locaux et fabricants d'équipement d'origine, modèle populaire en Chine et en Inde et tendant à se répandre aussi dans des pays africains comme le Maroc, le Nigéria et le Rwanda. Il est inconcevable que tous les pays africains puissent se doter de leur propre industrie automobile en raison de ses caractéristiques intrinsèques, mais ceux qui réussiront pourraient en retirer des avantages considérables en ce qui concerne la mise à niveau technologique, la création d'emplois et l'établissement de liens étendus d'amont et d'aval, notamment avec le secteur des services.

⁴⁵ Les difficultés que soulève un accès inadéquat au crédit et aux services financiers sont en général plus contraignantes pour les entreprises locales – en particulier aux premiers stades de leurs projets – que pour les entreprises liées à des chaînes de valeur dirigées par des sociétés transnationales, ce qui compromet les possibilités de stimuler l'entrepreneuriat local et la modernisation (UNCTAD, 2018c).

Figure 40

Chaîne de valeur du secteur de l'automobile



Source : Secrétariat de la CNUCED, d'après des informations fournies par l'Organisation internationale des constructeurs d'automobiles.

Les pays en développement qui aspirent à participer à la chaîne de valeur de l'automobile sont confrontés à quatre grands défis. Premièrement, être doté d'un marché intérieur d'une taille suffisante et/ou d'un bon accès à un marché régional – en termes tant commerciaux que d'infrastructures et de logistique – est une condition préalable à la constitution d'une industrie de l'automobile, car cette industrie repose grandement sur les économies d'échelle et les grandes séries. Deuxièmement, si un pays veut, en vue de créer davantage de valeur ajoutée locale, dépasser le stade de l'assemblage de véhicules complets à partir de lots contenant l'ensemble des pièces détachées nécessaires⁴⁶, il lui faut s'employer progressivement à favoriser l'émergence de fournisseurs compétitifs à tous les niveaux de la chaîne de valeur. Troisièmement, le développement des compétences, qui joue un rôle clef pour assurer et maintenir

⁴⁶ Cette pratique est courante dans le secteur automobile : elle consiste à livrer un véhicule sous la forme d'un lot à assembler contenant toutes les pièces détachées nécessaires, qui sont en général fabriquées dans un autre pays.

la compétitivité de l'entreprise, exige des investissements à long terme dans un large éventail de disciplines, allant des professions techniques aux sciences, à la technologie, à l'ingénierie et aux mathématiques. Quatrièmement, la gestion efficace de la chaîne d'approvisionnement ainsi que la maîtrise des services après-vente requièrent des compétences logistiques de premier ordre et des infrastructures matérielles et immatérielles adéquates.

L'Afrique joue manifestement un rôle périphérique dans l'industrie automobile. En 2017, elle totalisait 1 % de la production mondiale de véhicules et 1,2 % des ventes mondiales (pour l'essentiel de voitures de tourisme), trois pays – l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Maroc – se taillant la part du lion⁴⁷. Le déficit commercial structurel net de l'Afrique est allé en s'accroissant pour tous les segments du marché automobile (fig. 41)⁴⁸. Les données du Centre du commerce international indiquent que sur la période 2015-2017, le total des exportations africaines de produits automobiles s'est monté en moyenne à 4,4 milliards de dollars par an, contre un total de 11,2 milliards de dollars d'importations, les voitures de tourisme constituant le gros de ces flux commerciaux. Les principaux exportateurs de la région étaient l'Afrique du Sud et le Maroc. Les autres acteurs majeurs étaient la Côte d'Ivoire, l'Égypte, la Namibie, le Kenya et la Tunisie. Hormis la Namibie, ces pays figuraient aussi en bonne place parmi les principaux importateurs de produits automobiles. L'Algérie, l'Éthiopie, le Ghana et le Nigéria ont importé pour plus d'un milliard de dollars de produits automobiles par an pendant la période considérée. L'industrie automobile de l'Afrique, contrairement à celle d'autres régions, reste extrêmement tournée vers l'extérieur (voir fig. 42), notamment pour ce qui est des voitures de tourisme, le marché intra-africain comptant pour moins de 10 % dans le total des exportations et pour 2 % dans le total des importations. La part du marché intra-africain dans le marché total des véhicules utilitaires apparaît nettement plus élevée, aussi bien pour les importations que pour les exportations, mais cette situation est avant tout imputable au rôle central de l'Afrique du Sud dans la SADC. La part du marché intra-africain est un peu plus encourageante en ce qui concerne les pièces et les composants, ce qui tient au fait que certains pays africains, en particulier d'Afrique du Nord et d'Afrique australe, commencent à exploiter les possibilités de s'insérer dans la chaîne de valeur automobile comme fournisseurs des niveaux 2 et 3. La part des importations intra-africaines dans le total des importations de produits automobiles représente à peine 6 %. Même si les droits de douane appliqués à l'industrie de

⁴⁷ Ces chiffres proviennent d'estimations de l'Organisation internationale des constructeurs d'automobiles (www.oica.net/ ; date de consultation : 18 février 2019).

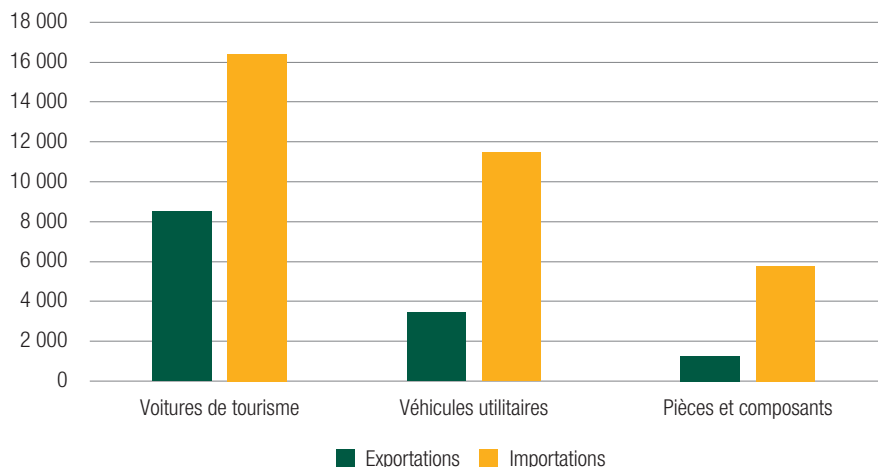
⁴⁸ Aux fins de la présente étude de cas, les chiffres relatifs à l'industrie automobile sont ventilés comme suit par positions du SH : voitures de tourisme (8703) ; véhicules utilitaires (8701, 8702, 8704, 8705 et 8709) ; pièces et composants (8706, 8707 et 8708).

l'automobile sont élevés, la faiblesse du marché régional semble découler davantage des facteurs limitants d'ordre structurel exposés plus haut que du degré de protection commerciale. Vu la dépendance accrue des pays africains à l'égard des importations extra-africaines, il est improbable que la libéralisation du commerce au niveau continental ait un effet radical sur les entreprises en concurrence avec les importations, mais elle peut favoriser de plus grandes économies d'échelle propres à attirer des investisseurs en quête d'un marché. La Zone de libre-échange continentale pourrait aussi changer la donne en instaurant des marges préférentielles substantielles pour les pièces et les composants, ce même entre les communautés économiques régionales. De telles marges pourraient favoriser un nouvel approfondissement des réseaux régionaux de commerce de pièces et de composants et ouvrir ainsi des possibilités supplémentaires aux fournisseurs des niveaux 2 et 3.

Figure 41

Ventilation des exportations et des importations automobiles, par type de produit, 2015-2017

(En millions de dollars)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : décembre 2018).

La Zone de libre-échange continentale ouvre la perspective d'un marché régional intégré comptant plus d'un milliard de personnes et pourrait ainsi changer la donne pour le secteur automobile en Afrique en ce qu'il est grandement tributaire des

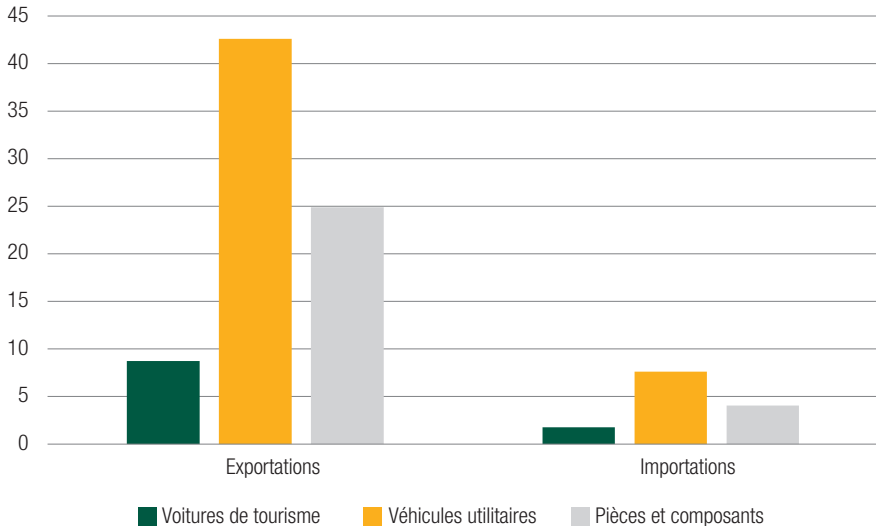
économies d'échelle et offre la possibilité de créer de solides réseaux régionaux d'approvisionnement (Erwin, 2016 ; Lejarraga et al., 2016). Le développement de l'industrie automobile en Afrique est fortement corrélé aux accords commerciaux préférentiels, qui orientent les décisions relatives à l'approvisionnement tout au long de la chaîne de valeur. C'est particulièrement le cas de pays comme le Maroc ou l'Afrique du Sud, dont l'industrie automobile est axée surtout sur l'exportation vers les marchés des pays développés et où les règles d'origine et le cumul bilatéral jouent un grand rôle. Dans ce contexte, dépasser les communautés économiques régionales existantes en vue de consolider le marché continental pourrait rendre l'Afrique plus attrayante pour les fabricants d'équipements d'origine et les fournisseurs des niveaux 1 et 2 à vocation panafricaine. La dispersion des chaînes d'approvisionnement automobile dans la Zone de libre-échange continentale pourrait en être facilitée, à condition que l'évolution des politiques commerciales soit complétée par une amélioration considérable de la connectivité en Afrique. Atteindre la masse critique requise pourrait en outre permettre aux consommateurs et aux producteurs africains d'avoir davantage voix au chapitre dans la définition des exigences de qualité et des normes techniques pour le marché continental. Certains acteurs africains envisagent du reste déjà de fabriquer un véhicule abordable et exclusivement africain répondant aux attentes des consommateurs, qui souhaitent des véhicules aux performances robustes, économes en carburant, à faible risque de surchauffe et aux pièces de rechange faciles à obtenir⁴⁹.

⁴⁹ Voir <http://innosonmotors.com/about-ivm>.

Figure 42

Ventilation du commerce automobile intra-africain par type de produit, 2015-2017

(En pourcentage)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données Trade Map du Centre du commerce international (date de consultation : décembre 2018).

L'enseignement majeur à tirer pour une industrie automobile naissante qui veut accroître le contenu local est la nécessité de concilier la promotion d'un développement du secteur présentant un degré substantiel d'autonomie avec le recours à la technologie étrangère. Trop insister sur le soutien direct à la recherche-développement locale sans se soucier du rôle décisif des entreprises étrangères ne serait guère avantageux à court et moyen terme, car les entreprises étrangères jouent un rôle prépondérant et le marché africain n'en est qu'à ses débuts et est actuellement dépourvu d'entreprises nationales opérant aux niveaux 1 et 2. Un renforcement des transferts de technologie s'impose donc, que la technologie soit incorporée dans des machines, mise au point en collaboration avec un fournisseur ou obtenue par la voie de licences nationales, le recrutement de personnel étranger ou la recherche-développement en interne.

Dans une industrie caractérisée par sa configuration complexe, par de multiples niveaux de fournisseurs et par une forte corrélation avec les accords commerciaux préférentiels ou régionaux, les règles d'origine jouent inévitablement un grand rôle en influant sur les

options des fabricants d'équipement d'origine en ce qui concerne l'approvisionnement en pièces et composants. À cet égard, les questions relatives au cumul et à l'absorption revêtent une importance accrue en raison de la dépendance de longue date de la région à l'égard des composants importés. Dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale, cette dépendance structurelle réclame du réalisme dans la définition des seuils critiques pour le critère du pourcentage *ad valorem*. Le contenu local atteint 30-35 % à l'heure actuelle en Afrique du Sud – sans doute le producteur de véhicules le plus avancé de la région (Bloomberg, 2018 ; Independent Online, 2018). La mise en place de la Zone de libre-échange continentale pourrait ouvrir de nouvelles perspectives de création de valeur ajoutée locale dans ce secteur en remédiant à la fragmentation actuelle entre communautés économiques régionales et en approfondissant ainsi les chaînes de valeur régionales dans les activités d'amont. La plupart des constructeurs automobiles africains pourraient avoir de la peine à respecter des critères de pourcentage *ad valorem* plus stricts que ceux des communautés économiques régionales africaines, qui fixent en général des seuils de valeur ajoutée allant de 25 à 35 % (chap. 2)⁵⁰. Il pourrait être bien plus facile de satisfaire à d'autres critères d'origine, tels que le changement de classement tarifaire, exemple constituant une mise en garde contre des règles trop restrictives qui, en définitive, entraveraient la constitution de chaînes de valeur.

Pour mieux évaluer l'effet des accords commerciaux préférentiels ou régionaux ainsi que des règles d'origine connexes sur l'industrie automobile, il convient de comparer l'expérience de quatre grands pays producteurs : Égypte, Kenya, Maroc et Afrique du Sud. Dans ces deux premiers pays, l'inaptitude à réaliser des économies d'échelle adéquates, en dépit des tentatives de tirer parti des accords commerciaux préférentiels et régionaux, a miné la performance du secteur automobile, le laissant exposé à une concurrence internationale croissante. En comparaison, ces deux derniers pays illustrent comment l'orientation stratégique des exportations, y compris par le canal d'accords commerciaux internationaux, a concouru à attirer les principaux fabricants d'équipement d'origine et à favoriser la constitution d'une industrie viable, malgré les difficultés que présente la création de valeur ajoutée nationale.

En Égypte, l'industrie automobile cible traditionnellement le marché intérieur, en particulier son segment le plus important : les voitures de tourisme. Autrefois fortement protégé et subventionné, ce secteur a pâti des retombées du printemps arabe et de la dévaluation consécutive de la livre égyptienne, qui a renchéri les intrants importés.

⁵⁰ Certains produits automobiles sont inscrits sur la liste des marchandises présentant une importance particulière pour le développement économique des États membres du COMESA et ils bénéficient à ce titre de seuils inférieurs conférant le caractère originaire.

L'industrie automobile a de plus été confrontée à une concurrence grandissante suite à la réduction progressive des droits de douane perçus sur les véhicules et les composants en provenance des pays de l'Union européenne, en vertu de l'Accord euro-méditerranéen de libre-échange. La production nationale est éclatée entre des petites usines qui ne peuvent réaliser des économies d'échelle suffisantes, si bien que les importations ont fortement augmenté – la part des véhicules assemblés localement dans le total des ventes tombant à 59 % en 2014, alors qu'elle était de 66 % en 2004 (Black et al., 2018).

Au Kenya, le secteur automobile se concentrait traditionnellement sur la vente au détail, la distribution et les services après-vente, avant de s'étendre ces dernières années à l'assemblage local de véhicules complets importés sous forme de lots de pièces complètement détachées. Le cadre d'action national pour l'industrialisation du Kenya a contribué à favoriser l'ouverture d'une série d'usines d'assemblage de véhicules complets démontés pour la vente sur le marché intérieur et l'exportation vers le marché régional de la CAE. Puisque tous les véhicules démontés sont importés de l'extérieur de la CAE, il était crucial que l'assemblage de véhicules complètement démontés soit considéré comme une opération conférant l'origine afin de bénéficier du traitement préférentiel. Depuis un certain nombre d'années, toutefois, la non-application du critère de changement de position tarifaire aux véhicules automobiles montés au Kenya nuit aux possibilités d'exportation de ces véhicules dans la CAE et contraint les usines kényanes d'assemblage à fonctionner bien en-dessous de leur pleine capacité – au détriment de leur compétitivité (EAC, 2014). La révision des règles d'origine de la CAE, en 2015, visait à assurer une application uniforme de ces règles par les États partenaires, notamment en indiquant expressément que l'assemblage de véhicules complètement démontés constituait une opération conférant l'origine. Cette révision a facilité en particulier le respect des règles en rationalisant les critères d'origine et en permettant la délivrance a posteriori de certificats d'origine (Federation of East African Freight Forwarders Associations, 2017). Les difficultés d'accès au marché de la CAE ont cependant persisté jusqu'en 2018, année où la question aurait été réglée à la suite d'une mission de vérification effectuée par les autorités kényanes et tanzaniennes (United States Agency for International Development East Africa Trade and Investment Hub, 2018).

Au Maroc, l'histoire de l'industrie automobile est étroitement liée à celle de Renault, qui a ouvert ses premières usines automobiles dans ce pays en 1966 et y reste de loin le plus grand fabricant d'équipement d'origine. Une série de facteurs structurels conjuguée à un ensemble d'actions volontaristes et de mesures d'incitation destinées

à attirer des investisseurs clefs a facilité ce partenariat, qui est au cœur de l'expérience marocaine. Parmi les facteurs structurels figurent la situation géographique du pays, de bonnes infrastructures – notamment le port de Tanger Med – et un marché du travail compétitif. L'industrie automobile marocaine est fortement tributaire de l'Union européenne, où se trouvent ses principaux fabricants d'équipement d'origine, aussi bien en tant que fournisseuse d'intrants que comme débouché à l'exportation. Son rôle de plaque tournante régionale est aussi imputable à plusieurs autres facteurs. Le Maroc a signé un accord de libre-échange avec l'Union européenne (Accord euro-méditerranéen de libre-échange), de même qu'avec les pays arabes et avec les États-Unis d'Amérique. Il négocie actuellement son adhésion à la Zone de libre-échange approfondi et complet et a récemment adhéré à la CEDEAO. La possibilité de bénéficier du cumul bilatéral avec l'Union européenne, ainsi que du système de cumul de l'origine pan-euro-méditerranéen, a été cruciale pour la réussite du Maroc. Ce dernier système permet entre ses 23 Parties contractantes le cumul diagonal avec l'Union européenne, l'Association européenne de libre-échange, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, les Balkans occidentaux et les îles Féroé (European Commission, 2019). Ce dispositif a permis au Maroc de se doter d'une industrie automobile viable et son principal défi consiste désormais à promouvoir une insertion plus poussée des entreprises locales dans la chaîne de valeur et le passage progressif à la création de davantage de valeur ajoutée. À cette fin, la politique industrielle du pays a évolué d'une focalisation sur le coût avantageux de sa main-d'œuvre à une politique tendant à favoriser les synergies entre les secteurs et la création d'écosystèmes pour différentes parties de la chaîne de valeur ainsi qu'à accroître les capacités et les compétences des travailleurs grâce à un appui ciblé.

En Afrique du Sud, l'industrie automobile s'est d'abord concentrée sur le marché intérieur, en bénéficiant de niveaux de protection élevés et d'exigences strictes de contenu local. Plus récemment, le pays s'est tourné vers l'extérieur sur tous les segments du marché, y compris les pièces et composants. Cette stratégie a été inspirée par la prise de conscience du fait que le marché intérieur, quoique de bonne taille, n'était pas assez grand pour faire face à une concurrence croissante. Cette réorientation s'est traduite par une forte hausse des recettes à l'exportation suite à l'entrée sur les marchés des États-Unis d'Amérique, de l'Union douanière de l'Afrique australe et de la SADC. En dépit de la forte dépendance de son industrie automobile à l'égard des intrants étrangers, l'Afrique du Sud a ainsi pu améliorer sa balance commerciale nette pour les produits automobiles, enregistrant un excédent commercial sur la majeure partie de la période consécutive à la crise financière. Conjuguée à la connectivité et à la bonne infrastructure du pays, cette évolution a grandement contribué à attirer les grands fournisseurs d'équipement d'origine,

comme Nissan, qui dessert 45 autres pays africains depuis sa plateforme sud-africaine.

La série d'accords de libre-échange conclus par l'Afrique du Sud a joué un rôle central dans ce processus. Ces accords ont garanti un accès préférentiel à son principal marché (l'Union européenne), en vertu de l'Accord bilatéral sur le commerce, le développement et la coopération, au marché des États-Unis d'Amérique, sous le régime de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et à une grande partie de sa sous-région, dans le cadre de l'Union douanière sud-africaine et de la SADC. La loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération autorisent le cumul bilatéral et diagonal, ce qui a été d'une importance cruciale pour une chaîne de valeur caractérisée par sa forte dépendance à l'égard des composants importés⁵¹. L'Union douanière d'Afrique australe a adopté le concept d'origine unique, définissant pour l'essentiel le caractère originaire des produits de l'Union par le cumul horizontal. Les entreprises chefs de file comparent soigneusement ces divers cadres juridiques et arrêtent leurs décisions d'approvisionnement en conséquence en vue de tirer le meilleur parti des flexibilités du cumul tout en bénéficiant d'un traitement préférentiel. Le rôle des principaux fabricants d'équipement d'origine dans la coordination de la chaîne de valeur et l'adaptation des décisions d'approvisionnement aux exigences de chaque accord commercial est mis en évidence par le taux élevé d'utilisation par l'industrie des préférences prévues dans l'accord de libre-échange considéré. Comme dans le cas du Maroc, le défi à relever par l'industrie automobile sud-africaine est de créer davantage de valeur ajoutée locale, objectif sous-jacent au nouveau programme de production et de développement automobile lancé récemment (Bloomberg, 2018 ; Independent Online, 2018).

3.8 Principaux enseignements tirés des six études de cas : Synthèse

Les règles d'origine préférentielles sont un élément indispensable à l'application des accords commerciaux régionaux et des autres accords commerciaux préférentiels. Avec l'importance croissante du commerce des intrants intermédiaires, la constitution de chaînes de valeur mondiales et régionales et la multiplication des accords commerciaux préférentiels, le risque existe de voir se former une masse de règles d'origine allant en

⁵¹ Après sa ratification, l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et la SADC remplacera l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération et introduira ainsi des règles d'origine moins strictes.

se complexifiant au lieu de converger.

Cette même préoccupation vaut pour l'intégration régionale en Afrique, où coexistent de nombreuses communautés économiques régionales, dont certains membres appartiennent dans bien des cas à plusieurs à la fois ; les prescriptions relatives aux règles d'origine qui conditionnent le bénéfice de leur régime préférentiel varient de l'une à l'autre de ces communautés. Être confronté à un ensemble toujours plus complexe de règles concurrentes risque de renchérir les frais administratifs et les coûts qu'un secteur privé national encore assez faible aura à assumer pour satisfaire aux règles et, donc, risque de contrarier l'essor du commerce intra-africain. Traduire dans la réalité le dessein assigné à la Zone de libre-échange continentale requiert donc d'envisager avec un certain pragmatisme les négociations sur les règles d'origine en vue de parvenir à un consensus reposant sur un savant équilibre entre prévention des détournements de courants commerciaux et degré de rigueur adéquat des règles. Cela suppose en outre de ménager les intérêts des acteurs prépondérants en place tout en aboutissant à des résultats avantageux pour tous dans la Zone continentale de libre-échange, ce grâce à l'introduction de flexibilités en faveur des pays dotés d'un appareil productif plus faible. Cette préoccupation est d'autant plus importante que l'impact de la réglementation sur un secteur donné sera influencé tant par les parties prenantes en place (marge intensive), que par les obstacles à l'arrivée de nouveaux entrants et les possibilités s'offrant à eux (marge extensive).

Dans le présent chapitre, loin d'adopter une approche prescriptive, on met en relief les incidences complexes et profondes des négociations sur la Zone continentale de libre-échange dans le contexte de six chaînes de valeur régionales africaines, à savoir le thé, le cacao, le coton et les vêtements, les boissons, le ciment et l'industrie automobile. Plus précisément, on y souligne comment l'interaction des dynamiques sectorielles, des marges préférentielles potentielles et des règles d'origine trace les contours du cadre dans lesquels les acteurs du marché régional auront à opérer. Les enseignements majeurs tirés des six études de cas sont récapitulés dans cette dernière section pour éclairer les délibérations et faire ressortir en quoi la Zone de libre-échange continentale pourrait servir à renforcer la cohérence entre les considérations de politique commerciale et les ambitions de la région concernant l'industrialisation et le développement des capacités de production. Dans un souci de clarté conceptuelle, ces enseignements sont regroupés comme suit : principes généraux ; règles d'origine applicables à l'ensemble d'un régime ; questions spécifiques aux produits ; renforcement des capacités et institutions d'appui.

3.8.1 Principes généraux

Le présent chapitre insiste globalement sur le fait que l'impact des règles est fonction de leur contexte. Cet impact varie aussi bien d'un pays à l'autre compte tenu de la structure de ses échanges, que – sans doute plus fondamentalement – d'un secteur à l'autre, selon sa structure intrants-extrants, la complexité de son processus de production, et la gouvernance et les caractéristiques géographiques de sa chaîne de valeur. Une approche pragmatique des négociations sur les règles d'origine est par conséquent préférable à une approche dogmatique. Le caractère contextuel de l'impact des règles d'origine rend d'autant plus évidente l'importance que revêtent des consultations étroites entre les négociateurs, les producteurs et les autres parties prenantes du secteur privé en vue d'acquiescer une compréhension approfondie de la dynamique sectorielle et des difficultés que pourrait soulever le respect des règles proposées.

Dans l'ensemble, les études de cas commentées dans ce chapitre font ressortir la nécessité d'élaborer des règles d'origine aussi favorables que possible aux entreprises, c'est-à-dire des règles qui réduisent au minimum les obstacles et les incertitudes pour les entreprises, en particulier les PME, quel que soit le degré de restrictivité convenu. C'est là un objectif crucial en ce que sa réalisation pourrait aider à maximiser l'utilisation du régime de la Zone de libre-échange continentale. Il serait donc important de définir des règles relativement simples qui soient faciles à mettre en œuvre et d'éviter d'imposer des charges inutiles aux entreprises. Les principes suivants en découlent :

- **Transparence et simplicité.** Quel que soit le degré de restrictivité convenu, le respect des règles sera moins contraignant si elles sont facilement accessibles et si les entreprises ont une claire compréhension des textes juridiques et des pratiques connexes. Dans le souci d'accroître la transparence, il pourrait être proposé d'établir une plate-forme en ligne pour le commerce intra-africain assurant un accès convivial à un recueil des textes des règles d'origine applicables dans la Zone de libre-échange continentale et, dans l'idéal, dans les autres communautés économiques régionales africaines ; ces renseignements seraient détaillés au niveau des lignes tarifaires. Afin de permettre aux acteurs économiques de bien comprendre les coûts commerciaux afférents, on pourrait y ajouter des informations détaillées sur les taux de droits ainsi que sur les exigences documentaires, en s'inspirant du Service d'assistance commerciale de l'Union européenne⁵² ;
- **Prévisibilité.** Étant donné que les décisions relatives à l'approvisionnement et

⁵² Voir <http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/>.

aux investissements ont souvent des incidences en termes de coûts fixes et ne produisent leurs effets qu'au bout d'un certain temps, la prévisibilité des règles d'origine est primordiale afin de donner aux entreprises la possibilité de prendre des décisions éclairées pour revoir leurs stratégies et s'adapter à la situation consécutive à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale. Compte tenu de la longue durée de gestation des investissements en site vierge, la prévisibilité revêtira une importance particulière si l'on veut faire de la Zone de libre-échange continentale un pôle d'attraction pour les investissements étrangers directs en quête de marchés ;

- Convergence des règles. Les entreprises africaines sont confrontées à des ensembles distincts de règles d'origine qui se superposent et parfois divergent, aussi bien au niveau des différentes communautés économiques régionales que dans le cadre des principaux régimes commerciaux préférentiels, tels que la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, l'initiative « Tout sauf les armes » et le Système généralisé de préférences. Dans cette optique, une convergence accrue des règles va non seulement dans le sens de l'« acquis » mis en avant pour la Zone de libre-échange continentale (principe selon lequel la Zone de libre-échange continentale doit préserver les réalisations de chacune de ses communautés économiques régionales constitutives et en tirer parti), mais, surtout, elle pourrait réduire les coûts globaux de transaction en simplifiant et rationalisant des dispositions juridiques qui brillent par leur complexité. À ce propos, il pourrait aussi être utile de réfléchir aux enseignements à tirer de la pratique des communautés économiques régionales, tant en interne que dans les négociations avec d'autres partenaires ;
- Mise en application simple et impartiale. En dernière analyse, ce qui intéresse les entreprises c'est l'application concrète des règles d'origine et non les considérations juridiques abstraites, comme l'illustre l'expérience des usines kényanes d'assemblage de véhicules complets démontés. Il est donc primordial de veiller à ce que les règles d'origine soient élaborées et appliquées de manière impartiale, transparente, prévisible, cohérente et neutre. La simplicité d'application des règles d'origine est un grand sujet de préoccupation, eu égard en particulier aux contraintes auxquelles sont confrontées de nombreuses autorités douanières et fiscales africaines en termes d'institutions, de capacités et de logistique. Des règles d'origine simples, transparentes, prévisibles et facilitant le commerce pourraient par conséquent réduire au minimum les risques de recherche de rentes

improductives et de corruption, tout en facilitant la tâche des autorités douanières. Sur un plan plus général, l'efficacité globale de la Zone de libre-échange continentale africaine – comme de tout autre accord commercial régional – dépendra en partie de l'implication et de l'expertise des administrations douanières, auxquelles revient un rôle décisif dans l'application des principaux instruments et de leurs diverses clauses, allant de la facilitation des procédures de transit à la valorisation et même à la gestion des instruments de défense commerciale.

Comme exposé plus en détail au chapitre 4, plusieurs instruments sont envisageables pour mettre en œuvre les principes présentés plus haut : recours accru à l'autocertification, allongement des périodes de validité et exigences minimales en matière de données à fournir.

3.8.2 Règles d'origine applicables à l'ensemble d'un régime

Les études de cas, qui couvrent différents secteurs et leur chaîne de valeur régionale, permettent de dégager des indications sur certains aspects des règles d'origine applicables à l'ensemble d'un régime, à savoir :

- Souplesse. Compte tenu de l'hétérogénéité des membres de la Zone de libre-échange continentale et du large éventail d'acteurs économiques concernés – allant des sociétés transnationales aux commerçants informels – aboutir à des résultats inclusifs nécessitera de procéder avec une certaine souplesse pour l'élaboration et l'application des règles d'origine. Deux exemples de pareille souplesse méritent d'être cités : les dispositions concernant le traitement spécial et différencié des pays africains à faibles capacités de production (voir plus loin) et le régime simplifié des règles d'origine applicable aux expéditions d'une valeur inférieure à un certain seuil, tel que le régime du COMESA applicable aux petits opérateurs transfrontaliers ;
- Cumul. Plusieurs des études de cas, portant en particulier sur des secteurs dont le processus de production est plutôt long et articulé (textile et automobile), font apparaître le rôle central du cumul comme catalyseur des réseaux régionaux de production. L'expérience de nombreux accords commerciaux régionaux, dont l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, montre que le cumul diagonal peut constituer une solution raisonnable pour approfondir et élargir les chaînes de valeur régionales à l'échelle du continent et remédier ainsi à la fragmentation actuelle au niveau de la communauté économique régionale. Le cumul total peut, en principe, favoriser davantage encore l'intégration régionale dans tous les cas où certaines

étapes du processus de transformation ne suffisent pas à elles seules à conférer le caractère originaire. Si le critère de la double transformation s'applique, tel peut être le cas, par exemple, du simple embouteillage ou de la simple dilution de boissons ou bien de la fabrication de vêtements à partir de tissus non originaires dans le cadre d'un contrat « coupe-confection-finition ». En facilitant l'acquisition collective du caractère originaire, le cumul total peut encourager les pays membres plus avancés à externaliser ces activités. Le cumul total peut toutefois se révéler compliqué dans la pratique, car certaines entreprises peuvent ne pas souhaiter divulguer suffisamment d'informations pour satisfaire aux exigences de traçabilité inhérentes à l'application du cumul intégral (Ing, 2015) ;

- Absorption (roll-up). Les règles d'origine en vigueur relatives aux produits transformés, en particulier les pièces et composants automobiles, tendent dans la plupart des cas à exiger un contenu local assez élevé, ce qui peut restreindre les choix des entreprises concernant leur approvisionnement en biens intermédiaires clefs. Ces choix visent en principe à accroître la valeur ajoutée locale, mais dans le cas de chaînes de valeur tributaires de technologies importées ces règles peuvent finir tout simplement par créer un marché captif en faveur de quelques fournisseurs établis dans la région. Le principe d'absorption amoindrit cette contrainte en permettant que des matières qui ont acquis l'origine en satisfaisant à des exigences de transformation spécifiques soient considérées comme originaires si elles sont utilisées comme intrants pour une transformation ultérieure. Ainsi, les intrants non originaires incorporés dans des matières intermédiaires ayant acquis le caractère originaire et servant à la fabrication ultérieure d'un produit ne sont pas comptabilisés pour déterminer l'origine du produit final. Le principe d'absorption est très présent dans la législation européenne et dans l'Accord de libre-échange nord-américain. Son usage est plus restrictif dans ce dernier cas, où il s'applique seulement au seul calcul de la teneur en valeur régionale et pas au secteur automobile. Le principe d'absorption est absent des règles d'origine de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, qui prévoient un cumul partiel ;
- Tolérance ou de minimis. La règle de minimis, qui permet d'utiliser un pourcentage maximal déterminé de matières non originaires ne faisant pas perdre l'origine, pourrait concourir à simplifier les règles d'origine et à réduire le coût du respect desdites règles. L'adoption généralisée d'une règle de minimis serait clairement l'approche la moins restrictive et faciliterait le respect des règles, en particulier par les pays les plus faibles. Des dispositions de minimis sont parfois applicables spécifiquement à un produit. Ce mode d'application présenterait un grand intérêt,

au moins pour des produits comme le thé ou le chocolat, dans le cas desquels l'ajout en modeste quantité de variétés non originaires peut aider à produire la qualité voulue, même si l'adoption du critère entièrement obtenu fait sens pour ces deux produits.

3.8.3 Questions spécifiques aux produits

Les études de cas ont abordé plusieurs des questions ci-après spécifiques aux produits :

- Multiplicité des critères. Les études de cas font ressortir de manière récurrente qu'il est important de tenir compte de l'hétérogénéité et de la dynamique sectorielle des entreprises, notamment sous l'angle de la facilité avec laquelle différents producteurs sont capables de s'adapter au scénario de la Zone de libre-échange continentale et d'en respecter les règles. Les grandes entreprises dotées de systèmes comptables perfectionnés peuvent trouver plus facile que les PME de respecter des règles définies sur la base de la teneur en valeur ajoutée. Il est plus simple en revanche pour les autorités douanières de vérifier que le critère du changement de classement tarifaire a été respecté et pour les petites entreprises de le prouver, car il suffit à ces dernières de présenter aux premières une facture d'importation et une facture d'exportation indiquant des codes de classement différents pour les produits visés. Il apparaît ainsi que donner aux entreprises le choix entre plusieurs critères distincts, par exemple la teneur en valeur ajoutée et le changement de classement tarifaire, peut laisser à des entreprises aux caractéristiques hétérogènes une certaine latitude pour choisir la stratégie la mieux adaptée à leur situation pour respecter les règles. Aller dans ce sens serait du reste conforme à la pratique de plusieurs communautés économiques régionales, dont le COMESA et la CAE, et pourrait même réduire les divergences que les règles de certaines communautés économiques régionales présentent par rapport à d'autres, par exemple la CEDEAO – qui applique un seuil de valeur ajoutée unique à tous les produits. Pour que l'option de la multiplicité des critères fonctionne efficacement, il est essentiel que les différents critères d'origine entre lesquels le choix est possible énoncent des exigences semblables ou presque relatives à la transformation substantielle ;
- Simple ou double transformation dans le secteur des vêtements. Le cas de la chaîne de valeur coton-vêtements a mis en relief la question centrale de savoir si une exigence de simple transformation ou de double transformation serait plus adaptée dans le contexte africain. L'option de la double transformation

implique que les préférences commerciales s'appliqueraient à une gamme moins étendue de produits ayant un contenu local plus élevé et elle serait donc préférable du point de vue des producteurs de fils/tissus de coton d'amont, alors que l'option de la simple transformation ouvrirait aux fabricants de vêtements d'aval des perspectives supplémentaires manifestes d'exploiter pleinement le marché régional sans être trop limités dans le choix de leur source d'approvisionnement en intrants intermédiaires. Les bilans respectifs de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et de l'initiative « Tout sauf les armes » montrent que pour les pays dont les capacités de production sont plus faibles un régime de simple transformation pourrait s'imposer afin de leur permettre d'exploiter les possibilités offertes par la Zone de libre-échange continentale. La loi et l'initiative précitées sont certes des régimes préférentiels unilatéraux, contrairement au régime de la Zone de libre-échange continentale, mais il n'en demeure pas moins que des critères plus exigeants peuvent entraver les économies plus faibles bien plus que les autres. À titre de compromis, il est donc proposé d'adopter une approche à deux volets. Le premier volet viserait à assurer une marge préférentielle substantielle pour les fils et tissus de coton africains de manière à stimuler le commerce intra-africain de ces produits et de réduire ainsi leurs prix relatifs par rapport à ceux des concurrents non-africains. Le second volet impliquerait une simple transformation, ce qui permettrait une répartition plus inclusive des avantages découlant de la Zone de libre-échange continentale ;

- Produits sensibles⁵³. L'analyse de la chaîne de valeur du ciment fait ressortir les enjeux liés aux produits sensibles, dont les niveaux de protection peuvent être relativement plus élevés ou qui peuvent être critiques pour le développement économique. La pratique des communautés économiques régionales dans ce domaine révèle une grande variété d'approches et elle pourrait éclairer les délibérations au niveau continental. Ces approches vont de celle, la plus libérale, du COMESA, où le ciment est classé parmi les produits « particulièrement importants pour le développement économique des États membres » et est donc assujéti à des règles d'origine moins restrictives, à celle de la CEDEAO, où les réductions tarifaires sont moindres pour le ciment en raison de son caractère sensible, voire jusqu'à l'interdiction des importations.

⁵³ Les négociations sur les listes de concessions tarifaires sont en cours et l'expression « produits sensibles » devrait donc s'entendre dans un sens plus large que dans les dispositions relatives aux modalités des négociations sur l'accès aux marchés figurant dans l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine, selon lesquelles la période de transition vers la libéralisation des lignes tarifaires correspondantes sera plus longue.

Ce cas montre que les intérêts des grands producteurs en place d'un produit sensible donné, enclins à préférer une approche plus protectionniste, peuvent être en contradiction avec les intérêts des nouveaux entrants et des consommateurs, susceptibles d'être davantage favorables à une plus grande libéralisation au sein du marché régional. Résoudre ce dilemme suppose de trouver un juste équilibre, ce qui ne peut se faire qu'à la lumière d'une analyse au cas par cas et en prenant en considération tant la dynamique sectorielle que les calendriers de libéralisation tarifaire. À ce propos, la protection de certains secteurs peut être mieux calibrée en recourant à un barème adapté de taux de droits (désignation de produits sensibles et de produits exclus) qu'à des règles d'origine restrictives. La raison s'en trouve dans les modalités des négociations relatives à l'accès aux marchés dans le cadre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. En effet, les secteurs sensibles sont susceptibles de différer d'un pays à l'autre et le degré de liberté dans la négociation des listes tarifaires est beaucoup plus grand que dans la négociation d'un ensemble unique de règles d'origine devant s'appliquer *erga omnes*.

3.8.4 Renforcement des capacités et institutions d'appui

Renforcement des capacités

La bonne mise en œuvre de l'Accord sera tributaire, entre autres facteurs, des capacités institutionnelles des autorités douanières (chap. 4). Pour ce qui est des règles d'origine, la complexité du régime juridique sous-jacent soumettra à rude épreuve les fonctionnaires des douanes, en raison notamment du chevauchement de régimes commerciaux concurrents dans de nombreuses sous-régions africaines. Une application impartiale, transparente, prévisible, cohérente et neutre des règles d'origine convenues exigera donc un renforcement des capacités institutionnelles, des investissements proportionnés dans la formation et, éventuellement, dans les infrastructures matérielles, en particulier dans les postes frontières éloignés.

Exploiter les technologies de l'information pour rationaliser la documentation et les procédures

Les technologies de l'information peuvent contribuer à alléger les exigences documentaires et à rationaliser les procédures douanières, tout en accroissant la transparence et la prévisibilité pour les entreprises et les autres parties prenantes. Elles peuvent, par exemple, aider à rationaliser le processus de demande de documents

d'exportation et de présentation d'un document d'autodéclaration. Il sera donc primordial d'exploiter les nouvelles technologies pour réduire le coût du respect des règles d'origine, tout en veillant à une application plus transparente et plus neutre de ces règles. De même, ces technologies pourraient rendre plus efficace la coopération douanière, considération qui est particulièrement pertinente dans le cas des pays en développement sans littoral d'Afrique.

Dialogue public-privé sur les règles d'origine

Étant donné que les règles d'origine dépendent du contexte, il est fondamental de consulter les acteurs privés (associations professionnelles, syndicats et associations d'agriculteurs, etc.) afin qu'ils apportent aux négociateurs un éclairage sur la dynamique sectorielle et sur les effets concrets des règles au niveau du terrain. La mise en place de plates-formes régulières de dialogue public-privé sera utile, même après la fin des négociations, pour cerner les problèmes de mise en œuvre et évaluer périodiquement l'impact de la Zone de libre-échange continentale. En outre, cette démarche permettra, à terme, d'adapter les règles d'origine à l'évolution des réalités de la production et du commerce sur le terrain et favorisera la création d'un réseau continental de travailleurs et d'opérateurs commerciaux, qui pourront alors exposer avec plus de force leurs besoins, leurs points de vue et leurs aspirations.

Chapitre 4

Les règles du jeu ou la mise en œuvre des règles d'origine

4.1 La Zone de libre-échange continentale africaine et la mise en œuvre de ses règles d'origine

Le présent chapitre s'inscrit dans le prolongement des chapitres précédents, qui traitaient des principaux aspects économiques des règles d'origine préférentielles en Afrique et, par la voie d'études de cas, de la manière dont des dispositions différentes en matière de règles d'origine influent sur le fonctionnement de certaines chaînes de valeur régionales. Les règles d'origine ont des bénéfices, mais aussi des coûts. Les règles du jeu sont définies à partir d'une analyse coûts-bénéfices et sont susceptibles de varier entre les pays et entre les secteurs. Certaines ont été mises en évidence dans les études de cas figurant au chapitre 3, qui expose aussi des éléments de l'économie politique complexe de leur conception (Draper et al., 2016). En ce qui concerne le développement des chaînes de valeur régionales, il apparaît que les résultats obtenus sont mitigés, même lorsque les bénéficiaires utilisent les préférences (Boffa et al., 2018).

POUR QUE LES RÈGLES D'ORIGINE SOIENT BIEN APPLIQUÉES, IL FAUT :

1

Assouplir **les procédures documentaires**



Créer **des comités chargés des règles d'origine**

2

3

Garantir **la transparence**



Mettre en place **des mécanismes de règlement des différends**

4

Il existe un risque que l'élaboration des règles d'origine soit sujette à des intérêts commerciaux divergents. La politique commerciale est complexe, technique, précise et souvent liée à l'état de la concurrence entre les entreprises. La négociation d'accords commerciaux est donc invariablement guidée par les intérêts économiques nationaux, la dynamique des marchés et la politique intérieure. En d'autres termes, les secteurs prioritaires, les débouchés commerciaux et l'équilibre entre les objectifs offensifs et les objectifs défensifs sont des éléments importants de l'économie politique du commerce (White and Case, 2016). La conception des règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine pourra amorcer des jeux d'influence échappant en grande partie à l'attention du public. Au niveau national, les acteurs économiques qui sont généralement les plus favorables aux accords de libre-échange n'ont pas tous les mêmes préférences en matière de règles d'origine. Par exemple, des industries à rendement d'échelle élevé préfèrent des règles d'origine strictes, qui leur permettent de faire des économies d'échelle dans le cadre d'un accord de libre-échange, tandis que des industries aux chaînes logistiques multinationales préfèrent des règles d'origine souples, qui leur permettent de s'approvisionner plus facilement à l'étranger. Chase (Chase, 2008) constate que, plus les règles d'origine sont restrictives, plus le commerce extérieur est protégé et plus les rendements d'échelle peuvent être élevés. En revanche, plus les règles d'origine sont souples, plus l'on recourt à des sources d'approvisionnement étrangères. Des industries très protégées pencheront probablement pour des règles d'origine plus restrictives, qui atténuent les coûts d'ajustement induits par la libéralisation du commerce dans le cadre de l'accord de libre-échange. Des industries à rendement d'échelle élevé préfèrent généralement des règles d'origine rigoureuses, qui découragent la concurrence et qui empêchent les entreprises étrangères de fragmenter l'accord de libre-échange et d'entraver la réduction des coûts. En revanche, les industries tributaires des commandes extraterritoriales préfèrent généralement des règles d'origine souples, qui facilitent l'approvisionnement en intrants étrangers (Chase, 2008 ; White and Case, 2016). Dans la mesure où ces différences nationales seront aplanies pendant les négociations entre les communautés économiques interrégionales et internationales, les pressions industrielles locales se feront peut-être moins sentir dans les dispositions de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Il reste que les règles d'origine sont essentielles à la formation de coalitions nationales en faveur de la Zone de libre-échange, et que les préférences sectorielles en matière de règles d'origine peuvent avoir des conséquences politiques non négligeables pour la ratification et l'application de l'Accord.

Le présent chapitre est consacré à la mise en œuvre des règles d'origine, et plus particulièrement à la nécessité d'étendre le cumul pour faciliter la conformité aux critères

d'origine et améliorer le respect des exigences documentaires, au fonctionnement des comités chargés des règles d'origine, à la transparence et aux mécanismes de règlement des différends.

L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine a été signé par la plupart des pays africains, mais les règles d'origine n'ont pas encore été établies dans leur forme définitive. Grâce aux règles d'origine et aux engagements de ses signataires d'abaisser leurs droits de douane, cet Accord devrait permettre d'éliminer la plupart des obstacles tarifaires au commerce intra-africain. Il réaffirme les droits et les obligations des États au titre des autres accords commerciaux auxquels ceux-ci sont parties. De fait, deux des principes énoncés à son article 5 sont la reconnaissance des zones de libre-échange des communautés économiques régionales en tant que piliers de la Zone de libre-échange continentale africaine et la prise en considération des meilleures pratiques dans lesdites communautés. L'Accord va même plus loin et garantit le maintien de l'acquis obtenu dans les communautés économiques régionales. Il n'a donc pas vocation à remplacer les accords régionaux en vigueur ou en cours de négociation (en l'occurrence, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange tripartite).

4.1.1 État de la mise en œuvre des règles d'origine dans la Zone de libre-échange continentale africaine et état des négociation

L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine comprend des protocoles, respectivement consacrés au commerce des marchandises, au commerce des services, aux investissements, aux droits de propriété intellectuelle, à la politique de concurrence, et aux règles et procédures relatives au règlement des différends, ainsi que des annexes et des appendices s'y rapportant. Les règles d'origine sont examinées à l'annexe 2 du Protocole sur le commerce des marchandises. La phase I des négociations concernant le Protocole sur le commerce des marchandises, le Protocole sur le commerce des services et le Protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends est engagée depuis mars 2018. En ce qui concerne le commerce des services, les cinq secteurs prioritaires retenus sont ceux des services de transport, des services de télécommunication, des services touristiques, des services financiers et des services aux entreprises. En décembre 2018, les ministres du commerce de l'Union africaine se sont réunis au Caire pour définir les modalités de libéralisation des droits de douane et parachever les directives de négociation des listes d'engagements spécifiques et les cadres réglementaires applicables au commerce des services. Les listes de concessions tarifaires doivent être arrêtées et approuvées par les États membres de l'Union africaine en décembre 2019. Les ministres du commerce

ont pris note des progrès accomplis dans l'élaboration de l'appendice IV de l'annexe 2, relative aux règles d'origine, et ont chargé les hauts fonctionnaires du commerce de mener à bien les travaux sur les règles d'origine encore en suspens avant fin juin 2019. Ces travaux incluent l'élaboration de règles hybrides ainsi que de règlements pour les marchandises produites dans le cadre des zones ou ententes économiques spéciales. Il est prévu qu'en janvier 2020, la phase II des négociations, qui concerne la politique de concurrence, les investissements et les droits de propriété intellectuelle, soit close et que les projets de protocole soient présentés pour adoption à la Conférence de l'Union africaine.

Dans l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine, les États membres de l'Union africaine réaffirment leurs droits et leurs obligations au titre des autres accords commerciaux auxquels ils sont parties. Le tableau 6 rend compte du degré d'intégration économique de chacune des huit communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine. Ces communautés ne progressent pas toutes au même rythme selon les volets du traité d'Abuja considérés ; la CAE est celle qui est parvenue au stade le plus avancé.

Tableau 6
Progression de l'intégration économique en Afrique

COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES	DATE DE CRÉATION	ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE	UNION DOUANIÈRE	MARCHÉ UNIQUE	UNION MONÉTAIRE	FÉDÉRATION POLITIQUE
UMA	1989					
CEN-SAD	1998					
COMESA	1994					
CAE	2000					
CEEAC	1983					
CEDEAO	1975					
IGAD	1996					
SADC	1992					



Source : United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017.

L'acquis obtenu des communautés économiques régionales est maintenu. En conséquence, les exportateurs africains pourront décider de l'accord qui s'applique,

en fonction des concessions et des règles d'origine à respecter. Les exportateurs zambiens, par exemple, pourront choisir entre les règles d'origine applicables dans le COMESA, la SADC, la Zone de libre-échange tripartite ou la Zone de libre-échange continentale africaine, selon la destination finale des produits. Cela conduit à deux grandes considérations. Premièrement, l'assurance du maintien des autres accords régionaux tend à rendre l'Accord acceptable. Deuxièmement, cette assurance dépend des règles d'origine qui ont été négociées : sont-elles des moteurs ou des freins au commerce préférentiel en Afrique ?

La Zone de libre-échange continentale africaine doit faire la preuve qu'elle peut compléter les communautés économiques régionales, sans être pour elles une menace et sans perdre toute substance ; cela facilitera sa mise en œuvre. Elle devra s'imposer comme l'option à privilégier, surtout dans les pays membres d'une même communauté économique régionale, tout en permettant le commerce avec d'autres pays appartenant à d'autres communautés. De cette manière, elle pourra aussi profiter de l'« acquis communautaire », car de nombreux acteurs du secteur privé savent déjà comment travailler dans le cadre d'accords de libre-échange et d'accords commerciaux régionaux.

Les secrétariats des communautés économiques régionales peuvent également contribuer à l'application de l'Accord. Avec un supplément de main-d'œuvre qualifiée, un centre de coordination pourrait être créé dans chacune des communautés économiques régionales en vue d'aider les États parties à se doter des capacités nécessaires. Il garantirait la mise en œuvre des instruments de l'Accord et leur plus grande adéquation avec lesdites communautés et les autres entités régionales.

Tout comme l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et ses comités nationaux de facilitation des échanges, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et ses comités nationaux de mise en œuvre devraient contribuer à faciliter le commerce entre tous les États membres. En regroupant ou en fusionnant ces deux types de comités nationaux, il serait sans doute possible de créer des synergies, grâce à des débats ciblés entre les mêmes acteurs d'un pays, d'unifier les moyens et les produits, et d'apporter une assistance technique mieux coordonnée.

4.2 Étendre le cumul pour faciliter le respect des critères d'origine

4.2.1 Cumul d'origine, cumul croisé et principe de territorialité

Le cumul est peut-être le principal moyen pour les pays africains d'utiliser des intrants locaux. Par définition, les accords régionaux autorisent le cumul d'intrants provenant du même groupement régional et les considèrent comme produits dans le dernier pays de fabrication (laquelle est le plus souvent entendue comme allant au-delà d'une opération minimale). Une distinction peut être faite entre le cumul bilatéral et le cumul total. Une autre forme de cumul est envisageable. Par exemple, le Protocole sur les règles d'origine du COMESA⁵⁴ pourrait être modifié de manière à ménager des possibilités de cumul croisé, c'est-à-dire l'incorporation de matières provenant d'autres partenaires commerciaux non africains, à condition qu'il existe un accord commercial en ce sens. Cela permettrait l'intégration de matières provenant de l'Union européenne, de la CAE ou de la SADC, par exemple.

L'utilisation de matières issues de la CAE et de la SADC pourra être partiellement couverte par l'Accord portant création de la Zone de libre-échange tripartite entre le COMESA, la CAE et la SADC. Cependant, les négociations sur les règles d'origine ne sont pas encore arrivées à leur conclusion. Le cumul croisé repose principalement sur l'idée d'utiliser des biens intermédiaires qui ne sont pas couverts par l'Accord du COMESA, mais qui seront néanmoins exemptés de droits de douane s'ils sont expédiés directement d'un autre pays partenaire. Par exemple, les nouvelles règles d'origine de la CAE, adoptées en 2015, autorisent le cumul croisé avec les intrants provenant du COMESA et de la SADC. La CAE autorise en outre le cumul avec les intrants provenant de l'Union européenne, certains de ses pays membres ayant conclu avec celle-ci des accords de partenariat économique. En permettant le cumul croisé, le Protocole sur les règles d'origine du COMESA présente cet avantage que les producteurs n'ont pas besoin d'attendre l'issue des négociations sur les règles d'origine dans la Zone de libre-échange tripartite. De plus, à l'intérieur du COMESA, il n'est nul besoin de cycles de négociation supplémentaires avec les autres membres, lorsque les règles doivent être modifiées.

L'adoption du cumul croisé apporte la solution à un autre problème, celui posé par la nécessaire uniformisation des règles d'origine dans tous les accords. Grâce au Protocole sur les règles d'origine, il est possible d'établir plus facilement des liens entre

⁵⁴ Règles d'origine des produits échangés entre les États membres du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe.

les accords et de proposer aux producteurs un vaste choix d'intrants à des conditions concurrentielles, ce qui contribue au commerce et à l'intégration au niveau régional. Plusieurs accords de partenariat économique entre l'Union européenne et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique prévoient aussi des options détaillées de cumul propres à favoriser l'intégration régionale.

La mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine est importante, mais les règles d'origine devront ensuite être appliquées de manière réaliste. L'impact de l'Accord dépendra de la teneur des règles générales d'origine et de l'autorisation ou non du cumul total. En principe, l'Accord n'a pas besoin de prévoir des options de cumul, puisqu'il doit lier tous les pays africains et constituer le plus grand accord régional conclu à ce jour. Cependant, les coûts élevés du transport terrestre risquent d'entraver les échanges commerciaux intra-africains sur l'ensemble de la chaîne de valeur et, par voie de conséquence, de restreindre les possibilités de cumul.

Les règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine différeront de celles qui sont énoncées dans d'autres accords régionaux. Quelle sera alors la meilleure démarche à adopter en cas de divergences dans la détermination de l'origine ? Chaque fois qu'elles le jugeront préférable, les entreprises appliqueront les règles d'origine plus libérales ou les règles de cumul énoncées dans les accords régionaux régissant notamment le COMESA, la CEDEAO et la SADC.

Le cumul croisé devrait être compatible avec le paragraphe 4 de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947, selon lequel une union douanière ou une zone de libre-échange doit contribuer à la facilitation du commerce entre les territoires constitutifs, et non poser des obstacles au commerce d'autres pays. Pour certains (Weiler et al., 2016), les systèmes de cumul permettent à des parties non participantes à des accords préférentiels de bénéficier de préférences en l'absence de tout fondement juridique, et peuvent donc être discriminatoires à l'égard de tiers. Cette critique n'a toutefois donné lieu à aucune saisine de l'OMC.

4.2.2 Certificat de non-manipulation, transport direct, ristourne des droits de douane et règles de tolérance

Dans l'optique de renforcer le commerce panafricain, les règles d'origine pourraient autoriser le transbordement de produits originaires, même si les pays producteurs et les pays exportateurs ne sont pas les mêmes. Il serait ainsi possible à un négociant nigérian d'exporter en franchise de droits non seulement des produits nigériens, mais aussi des produits provenant d'autres pays africains.

Le système fonctionnerait alors selon les dispositions relatives au cumul diagonal en vigueur en Europe. Avec le cumul diagonal, le transport direct n'est plus une nécessité. Tous les pays parties à la Convention paneuro-méditerranéenne s'accordent mutuellement un traitement préférentiel, même lorsque les produits concernés ne sont pas exportés du pays de fabrication. En cela, la zone paneuro-méditerranéenne est un marché unique. Cependant, deux conditions s'appliquent : il doit exister une chaîne ininterrompue de preuves de l'origine et le traitement préférentiel accordé à l'importation reste fondé sur les engagements originels de démantèlement des droits de douane.

Pour faciliter la réexportation et les échanges commerciaux, une ristourne des droits de douane devrait être accordée en cas de réexportation de biens issus d'un pays tiers qui entrent dans la composition du produit final. De même, si des produits finis sont échangés et que le pays exportateur n'a pas pleinement mis en œuvre le système de libéralisation tarifaire, une ristourne devrait être faite sur les droits préférentiels versés.

Un surcroît de libéralisation pourra être accordé, par action sur le critère de changement de classement tarifaire. De fait, la plupart des systèmes de règles d'origine contiennent une règle de tolérance ou *de minimis*, qui permet qu'un pourcentage donné du produit considéré ne satisfasse pas au critère de changement de classement tarifaire. Il est ainsi possible que des biens intermédiaires et des biens finaux soient classés sous la même position tarifaire dans le Système harmonisé, ce qui confère aux entreprises et aux producteurs une certaine souplesse, qui leur est nécessaire.

4.3 Exigences documentaires et coûts de mise en conformité

4.3.1 Certificat d'origine et versions électroniques

Les exportateurs ont la possibilité de soumettre leur demande de certificat d'origine électroniquement. Ils doivent joindre à leur demande les documents nécessaires (par exemple, une déclaration d'importation, une déclaration du fabricant, les certificats d'origine des intrants utilisés) ou les présenter pendant la phase initiale de la procédure pour être autorisés à s'équiper d'un dispositif de certification électronique. Dans les systèmes de traitement avancés et interconnectés, le certificat d'origine peut non seulement être demandé, mais aussi être délivré électroniquement.

Le prototype de système de certification électronique du COMESA a été conçu et

élaboré conformément au Traité du COMESA, à la réglementation douanière et au Protocole sur les règles d'origine du COMESA, dans le but d'instaurer un système régional normalisé de certification électronique de l'origine. Ce système gère :

- Toute la chaîne procédurale de l'enregistrement initial et du renouvellement de l'enregistrement des exportateurs ;
- Les procédures de demande et de délivrance des certificats d'origine ;
- Les procédures de contrôle et de vérification des certificats d'origine ;
- Les procédures d'enregistrement des autorités de délivrance désignées et de leurs signataires habilités, et les procédures de diffusion des informations les concernant ;
- D'autres informations pertinentes.

Le système de certification électronique de l'origine est accessible en ligne à l'aide de navigateurs Web ; son interface est pratique et met en évidence les différentes étapes à suivre. Le contenu a été adapté avec soin aux exigences du Protocole sur les règles d'origine et au processus de certification ordinaire qui, dans la version électronique, est très détaillé. La procédure d'enregistrement initial est d'un abord complexe, elle exige que l'exportateur fournisse beaucoup d'informations, aussi bien sur ses activités que sur sa situation fiscale. Une fois enregistré, l'exportateur n'a toutefois plus qu'à remplir le formulaire de demande et à soumettre les documents d'accompagnement au format électronique.

La certification électronique garantit un bon niveau de sécurité et de traçabilité. Les administrations douanières, qui sont généralement chargées des procédures d'importation, la préfère à l'autocertification. De plus, le système de certification électronique de l'origine rend inutiles les notifications papier ou l'obtention de tampons et de visas.

4.3.2 Exportateur agréé ou exportateur enregistré

D'une manière générale, l'autocertification est un processus simple par lequel l'exportateur peut lui-même délivrer une preuve de l'origine qui permettra à l'importateur de prétendre à un traitement tarifaire préférentiel dans le cadre d'un accord commercial donné. Elle réduit les formalités documentaires à remplir pour bénéficier de l'application de droits préférentiels et devrait conduire à une plus grande utilisation des concessions

tarifaires. En l'espèce, la certification de l'origine est principalement la responsabilité des négociants eux-mêmes, c'est-à-dire des producteurs et des exportateurs, notamment des PME qui participent au commerce régional. Les exportateurs certifiés ou agréés sont autorisés à déclarer que leurs produits satisfont aux critères d'origine applicables et sont donc originaires d'un pays qui est partie à l'accord de libre-échange ou à l'accord commercial régional concerné. La déclaration consistera en une mention sur une facture commerciale ou, à défaut, sur tout autre document commercial tel qu'un avis de facturation, un bon de livraison ou une liste de colisage. Autrement dit, les chambres de commerce et d'industrie, les autorités douanières, les ministères du commerce ou leurs agences, les producteurs et/ou les exportateurs satisferont pleinement aux dispositions applicables depuis leurs bureaux, et la délivrance d'une preuve documentaire de l'origine en sera facilitée.

Les accords commerciaux de l'Union européenne prévoient généralement un système autorisant les exportateurs à établir eux-mêmes les preuves documentaires de l'origine (déclaration sur facture). Le dernier né de ces systèmes est celui des exportateurs enregistrés, qui a été mis en place en 2017 dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP). Il utilise une base de données centralisée, qui est gérée par la Commission européenne, à Bruxelles. Pour devenir des exportateurs enregistrés, les opérateurs des pays bénéficiaires du SGP doivent se connecter à la base de données et fournir les informations pertinentes. S'ils ne satisfont pas aux conditions requises, ils n'obtiennent pas le statut d'exportateur enregistré.

Compte tenu de leurs accords bilatéraux avec l'Union européenne, et afin de garantir le fonctionnement uniforme des différents systèmes généralisés de préférences, la Norvège et la Suisse acceptent l'attestation émise par un exportateur enregistré de l'Union européenne comme seule preuve de l'origine. Il en sera également ainsi dans le contexte des accords commerciaux bilatéraux entre l'Union européenne et ses pays partenaires. L'Accord économique et commercial global, conclu entre le Canada et l'Union européenne en vue de la création d'une zone de libre-échange, sera le premier accord commercial bilatéral à instaurer un système comparable à celui des exportateurs enregistrés. Un autre point positif pour les entreprises des pays bénéficiaires du SGP est que l'inscription dans le système des exportateurs enregistrés de l'Union européenne est gratuite, alors que les certificats d'origine « formule A » sont généralement payants, même si leur coût est faible.

De même que les règles d'origine de la SADC, les dispositions relatives à la Zone de libre-échange tripartite prévoient déjà que l'exportateur puisse établir une déclaration d'origine sur facture sans devoir être enregistré si la valeur de l'envoi est inférieure à

5 000 dollars. Fondamentalement, cette solution facilite le commerce, mais elle ne fait pas moins obligation à l'exportateur de vérifier que les règles d'origine pertinentes sont respectées. Un système panafricain d'exportateurs enregistrés pourrait réduire sensiblement les formalités documentaires. Si, par exemple, les règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine étaient alignées sur le Système généralisé de préférences de l'Union européenne, un lien direct serait établi avec le système européen des exportateurs enregistrés et/ou les attestations d'origine émises par ces exportateurs seraient acceptées dans la Zone de libre-échange continentale africaine.

4.3.3 Verification

La mise en œuvre passe par des exigences administratives et, en l'espèce, la certification de l'origine va de pair avec sa vérification. Les entreprises doivent comprendre que la possibilité pour elles de prétendre à un traitement tarifaire préférentiel s'accompagne d'obligations administratives. Que ce soit pour demander un certificat d'origine ou s'en faire délivrer un sous forme électronique, ou pour obtenir le statut d'exportateur agréé ou d'exportateur enregistré, l'exportateur doit présenter une liasse de documents attestant que les biens exportés sont conformes aux règles d'origine.

L'administration douanière ou toute autre autorité compétente du pays importateur fait confiance au pays exportateur et part du principe que celui-ci s'est acquitté de ses obligations et a vérifié le caractère originaire des produits couverts par les certificats d'origine. En cas de doute, le pays importateur peut demander qu'il soit procédé à une vérification à l'importation ou à un contrôle des certificats d'origine ou des autres preuves de l'origine après la mise en libre circulation des marchandises expédiées. Des systèmes électroniques pleinement intégrés permettraient des vérifications en ligne rapides et efficaces. Dans certains pays, la procédure de vérification consiste d'abord à contacter d'autres autorités compétentes par messagerie électronique.

Le Système douanier automatisé de la CNUCED et d'autres systèmes douaniers offrent aussi des moyens électroniques de vérification. Avec le système de certification électronique de l'origine du COMESA, par exemple, tous les organismes compétents qui sont connectés aux serveurs peuvent faire des vérifications par eux-mêmes à partir des documents disponibles. De la même façon, dans l'Union européenne, on commencerait par consulter les informations fournies dans le système des exportateurs enregistrés, avant d'adresser une demande de vérification de l'origine au pays exportateur. Dans les cas susmentionnés, les moyens électroniques de communication se présentent comme de précieux outils de facilitation du commerce.

4.3.4 Coûts de mise en conformité

L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine aura un coût pour les pays, qui devront se doter du cadre institutionnel nécessaire à son établissement et à sa mise en œuvre s'ils veulent que leurs entreprises puissent bénéficier pleinement de la libéralisation des échanges. Parallèlement, de nombreux ouvrages montrent les coûts de mise en conformité avec les règles d'origine sous un jour défavorable pour le secteur privé (Cadot and de Melo, 2008 ; Cadot, Estevadeordal et al., 2006).

Ces dernières années, les coûts administratifs de mise en conformité ont été réduits et les exportateurs sont devenus plus attentifs au respect des règles d'origine, à mesure que ces systèmes se sont étendus dans le monde. Certains pays africains sont parties à quatre accords régionaux (à l'exclusion de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine), et aussi à des accords de partenariat économique et à des accords de libre-échange avec des pays européens et les États-Unis. De plus, en dépit des charges que cela représente, d'autres procédures administratives (en l'occurrence, relatives à la taxe sur la valeur ajoutée) et principes comptables peuvent aussi nécessiter un surcroît d'efforts et de moyens. De fait, il faut conserver des documents comptables pour une durée bien supérieure à trois ans, être capable de produire des documents d'importation et d'exportation à tout moment et présenter des états financiers et comptables périodiques.

Il est certain qu'un bon système de comptabilité et de gestion des documents aide également à garantir le respect des prescriptions découlant des systèmes de règles d'origine. Cependant, la conformité documentaire n'est pas tout ; il faut aussi se conformer aux règles d'origine elles-mêmes. Cela peut se révéler problématique lorsque des producteurs se voient contraints d'utiliser des intrants locaux peu compétitifs pour satisfaire au critère de la valeur ajoutée ou du changement de classification tarifaire, et ne peuvent pas s'approvisionner en intrants compétitifs à l'étranger. En l'espèce, les coûts de mise en conformité iraient de pair avec l'utilisation d'intrants plus onéreux et la commercialisation d'un produit à un prix moins compétitif. Certains pays souhaiteraient que les règles applicables aux cigarettes ou aux cigares disposent que ces produits soient entièrement obtenus sur le territoire national. Évidemment, ce type de règles d'origine, qui finira éventuellement par imposer aux cigarettiers d'utiliser des tabacs locaux, a la préférence des producteurs de matières premières. Cependant, compte tenu de la sensibilité gustative des consommateurs, la plupart des grandes marques de cigarettes cherchent à obtenir un produit uniforme et homogène en mélangeant

plusieurs tabacs. Des règles d'origine fondées sur le critère « entièrement obtenu » excluent automatiquement tout traitement préférentiel pour ces produits. Dans ces circonstances, les producteurs pourront simplement choisir de ne pas tenir compte des règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine et de payer des droits NPF. La deuxième option serait d'appliquer un autre accord préférentiel, assorti de règles d'origine moins restrictives.

Mizuno et Takauchi (Mizuno and Takauchi, 2013) ont estimé les coûts de mise en conformité et ont constaté que, si les exportateurs faisaient face à des coûts de production trop importants et trop incertains en se conformant à des règles d'origine restrictives, le non-respect de ces règles pouvait devenir l'option la plus économique. Devant des obstacles trop nombreux, la non-conformité se présenterait aux exportateurs et aux producteurs comme la solution la plus sûre et la moins onéreuse.

Les pouvoirs publics devraient consulter le secteur privé sur les problèmes posés par le respect des règles d'origine proposées, d'autant que les matières premières ne sont souvent pas disponibles à des prix compétitifs en Afrique en raison des coûts élevés de transport. À cet égard, le COMESA fournit un bon moyen de remédier aux entraves à la production, en permettant à ses membres de demander des règles d'origine plus libérales pour des produits spécifiques. Par exemple, il peut autoriser ses membres à appliquer un taux de valeur ajoutée de 25 %, si des intérêts économiques le justifient.

Il serait bon d'envisager une disposition comparable dans la Zone de libre-échange continentale africaine, ainsi que l'application du critère du changement de sous-position tarifaire sur demande, car il est quasiment impossible que les négociations en cours couvrent tous les modes de production, présents et futurs. Une règle d'origine « à la demande » assurerait au moins une plus grande souplesse à l'avenir. Cette disposition pourrait être décidée par le comité compétent et n'aurait pas besoin d'être soumise à l'approbation d'un parlement ni d'être ratifiée par tous les États membres ; une simple modification de l'Accord suffirait.

Tous les coûts de mise en conformité ne sont pas générés par les règles d'origine ; certains sont liés à des procédures douanières, à des lois et à des prescriptions relatives à l'importation ou à l'exportation. En ce sens, la mise en œuvre des engagements de facilitation du commerce prescrits par l'Accord de facilitation des échanges et par l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine peut grandement contribuer à réduire les coûts de mise en conformité et, par voie de conséquence, élever le taux d'utilisation du futur texte.

4.3.5 Fraude aux règles d'origine

Il faut également lutter contre les fraudes aux règles d'origine, surtout si l'environnement commercial se caractérise par des droits de douane élevés. À cette fin, les communautés économiques régionales d'Afrique mettent d'ordinaire en place de lourdes formalités à accomplir pour obtenir un certificat d'origine, comme indiqué plus haut. En outre, les pays importateurs subordonnent généralement le traitement préférentiel à des conditions difficiles à remplir. Par crainte de la fraude, de nombreux États africains ont renoncé à des systèmes de certification potentiellement efficaces qui tirent parti des technologies de l'information et de la communication, comme la certification électronique. Cela tient peut-être en partie à leur manque d'habitude des outils de certification électroniques, à l'insuffisance de leurs infrastructures technologiques et aux coûts initiaux que comportent ces solutions.

Il est possible de lutter contre la fraude en menant des programmes d'évaluation des risques fondés sur des critères de risque, sur des données statistiques ou sur les demandes de vérification faites par les partenaires commerciaux. Ces programmes pourraient comprendre les mesures suivantes :

- Mise en place d'un système de dédouanement fondé sur différents types d'inspection possibles à l'importation (procédures « rouge », « orange » ou « verte ») ;
- Vérification ultérieure sur la base de l'analyse des statistiques nationales et des résultats de l'inspection ;
- Mise en place de nouveaux outils comme des scanners.

Un autre moyen de s'attaquer à la fraude consiste à examiner les sites Web et les rapports annuels des entreprises, les informations sur les concurrents et les publications susceptibles de contenir des informations utiles et des données de référence. D'autres questions pourraient être étudiées, notamment les rapports entre acheteurs et vendeurs, les systèmes comptables (électroniques ou fondés sur des documents papier), les données sur la production du secteur concerné et les statistiques.

Cela étant, il est également possible d'agir en amont pour prévenir la fraude, en sensibilisant les acteurs du secteur privé aux avantages et aux incidences administratives de la Zone de libre-échange continentale africaine et en insistant sur la nécessité de respecter les règles d'origine. En outre, les administrations douanières et les organismes connexes devraient coopérer davantage – sans passer par les voies diplomatiques –

et mettre en commun leurs connaissances dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine et au-delà. C'est ce qu'ont fait ressortir les discussions menées dans le cadre de l'Accord sur la facilitation des échanges et au sujet des flux financiers illicites. Il serait également envisageable de créer une académie des douanes dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

Il est possible de réduire la fraude aux règles d'origine en :

1

Adoptant des règles d'origine **simples et transparentes**

2

Renforçant la coopération et la confiance entre **le secteur privé** et **les organismes publics compétents**



La simplification des règles d'origine contribuerait également à prévenir la fraude. Certains pays mettent en place des cours de formation obligatoires sur les règles d'origine et les procédures douanières à l'intention des exportateurs qui souhaitent devenir des opérateurs économiques agréés. Dans le cadre de la convention sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes, la notion d'exportateur agréé repose entièrement sur la confiance mutuelle et la capacité des exportateurs à appliquer correctement les régimes de règles d'origine. Il est nécessaire de renforcer la coopération et la confiance entre le secteur privé et les organismes publics compétents pour réduire la fraude.

4.4 Dispositif institutionnel, transparence et mécanismes de règlement des différends

4.4.1 Prérogatives de mise en œuvre

Plusieurs communautés économiques régionales ont beaucoup progressé dans l'application de règles d'origine grâce au traitement électronique et aux procédures

douanières électroniques (c'est-à-dire le Système douanier automatisé). En outre, des systèmes électroniques de certification et de vérification de l'origine sont mis à l'essai dans le cadre du COMESA et d'autres accords régionaux. Ces expériences pourraient guider la définition, dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine, de règles d'origine visant à créer des systèmes électroniques de certification et, dans un deuxième temps, des systèmes d'autocertification.

Les négociateurs africains ont accumulé des connaissances considérables grâce aux discussions sur le Système généralisé de préférences de l'Union européenne, aux négociations sur les accords de Cotonou et les accords de partenariat économique, à la loi des États-Unis d'Amérique sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, à différents accords régionaux et à la mise en place d'unions douanières (Communauté d'Afrique de l'Est et Union douanière d'Afrique australe).

Les négociateurs devraient tenir compte des sensibilités régionales et nationales et favoriser la coopération pour trouver des solutions. Les pays devraient pouvoir choisir parmi plusieurs possibilités en ce qui concerne le calendrier et les délais pour la suppression des droits de douane, en fonction de leurs besoins. Les PMA bénéficient de délais plus longs et d'une liste de produits sensibles plus longue ; les négociations en cours devraient tenir compte de la spécificité de ces pays.

Si elles font l'objet de larges consultations et sont bien équilibrées, les règles d'origine seront plus susceptibles d'être appliquées. L'ensemble du protocole devra résister à l'épreuve du temps, y compris pour ce qui est de la certification et de la vérification ; cela permettra d'éviter des renégociations et des mises à jour fastidieuses qui risqueraient d'être sources de confusion pour les États et les acteurs du secteur privé. Il faut également veiller à ce que les différentes traductions des textes de droit relatifs aux règles d'origine soient cohérentes dans l'ensemble des communautés économiques régionales, pour que l'interprétation des règles soit elle aussi cohérente.

4.4.2 Fonctions de notification, d'harmonisation et de suivi du secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine

Les principales règles concernant les questions d'administration et d'organisation sont exposées dans la partie III de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Le secrétariat est l'organe administratif chargé de coordonner la mise en œuvre de l'Accord. Il fonctionnera de manière autonome au sein du système de l'Union africaine, mais il sera supervisé par le Président de la Commission de l'Union africaine et recevra un financement au titre du budget de l'Union africaine. Le Comité des hauts fonctionnaires du commerce est un groupe de travail de haut niveau composé

de secrétaires généraux ou d'autres fonctionnaires désignés par chaque État partie. Il est responsable de l'élaboration des programmes et des plans d'action pour la mise en œuvre de l'Accord. Toutes les questions concernant les règles d'origine dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine seront traitées par un comité spécialement désigné à cette fin.

4.4.3 Transparence et règlement des différends

Comme dans d'autres accords et conformément aux principes de l'OMC, des règles de transparence sont énoncées dans la partie IV de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine. Elles obligent notamment les Parties à adopter des procédures nationales pour rendre plus transparente l'adoption des lois, des règlements et des pratiques administratives, notamment grâce à leur notification au secrétariat. Pour s'attaquer systématiquement aux problèmes qui entravent le commerce transfrontière, le COMESA et la Communauté d'Afrique de l'Est mettent désormais en œuvre des systèmes qui peuvent servir de référence. Le système de notification du COMESA et le programme de la CAE, qui est assorti d'un calendrier, sont des mécanismes d'identification, de notification, de suivi et d'élimination des obstacles non tarifaires. Pour faciliter les notifications, le COMESA a récemment créé un mécanisme de notification par SMS, ce qui permet à un plus grand nombre d'utilisateurs de signaler en temps réel les problèmes touchant les échanges transfrontières.

Il est possible d'améliorer la visibilité, la transparence et la mise en œuvre de l'Accord grâce aux mesures suivantes :

- Les Membres devraient informer le Comité sur les règles d'origine des mesures prises pour mettre en œuvre les règles d'origine ;
- Les Membres devraient fournir annuellement des données sur les importations ;
- Le secrétariat du Comité des règles d'origine devrait calculer et publier les taux d'utilisation ;
- Des règles d'origine de référence devraient être notifiées conformément aux procédures établies, dans la perspective de l'adoption par des membres de la Zone de libre-échange continentale africaine d'autres accords de libre-échange ou d'accords avec des pays tiers.

Le Comité sur les règles d'origine examinera chaque année la mise en œuvre des règles d'origine et des dispositions relatives à la transparence et soumettra des rapports et des recommandations au Comité des hauts fonctionnaires du commerce.

Un mécanisme de règlement des différends tel que celui de l'OMC sera créé au titre de la Zone de libre-échange continentale africaine, pour s'occuper des cas où le Comité des règles d'origine et le Comité des hauts fonctionnaires du commerce ne parviendraient pas à convenir d'une solution dans le cadre de leurs activités.

4.5 Mise en œuvre des règles d'origine

4.5.1 Institutions publiques : négociation et conclusion de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine

Dans la plupart des pays, les négociations sur les chapitres relatifs au commerce des marchandises sont conduites par le ministère responsable du commerce ou de la facilitation des échanges, en coopération avec d'autres organismes. Ainsi, ils travaillent avec le ministère de l'agriculture sur les questions intéressant les produits agricoles et avec les autorités douanières et le ministère des finances en ce qui concerne la suppression des droits de douane et les règles d'origine. La septième Réunion des ministres du commerce de l'Union africaine a été tenue en Égypte les 12 et 13 décembre 2018 pour examiner les progrès accomplis dans la négociation de l'Accord. Les ministres y ont chargé les négociateurs d'achever l'élaboration de l'annexe 2 sur les règles d'origine d'ici à la fin juin 2019.

Lorsqu'ils négocient des règles d'origine concernant des produits spécifiques, les États devraient réfléchir à leur objectif principal. Il convient donc de définir des règles d'origine réalistes et fondées sur un modèle commun, pour faciliter leur mise en œuvre et les faire mieux accepter aussi bien par les acteurs locaux que par les investisseurs, puisque la Zone de libre-échange continentale africaine ne pourra pas être bien mise en place sans investissements étrangers directs dans les chaînes de valeur africaines. Il faut non seulement que les acteurs du secteur privé soient en mesure d'utiliser ces règles, mais que celles-ci soient vérifiables, la vérification devant faire partie du processus de mise en œuvre. Les tâches administratives devraient être réduites au strict minimum.

4.5.2 Participation du secteur privé

Les enseignements tirés des négociations sur les accords de partenariat économique montrent que le secteur privé devrait être associé aux premiers stades du processus pour éviter les problèmes de mise en œuvre de l'Accord. Il faut faire appel aux acteurs clefs dès le début, c'est-à-dire au stade de la négociation, afin de garantir l'adhésion des acteurs nationaux. Des problèmes se sont déjà posés dans certains pays lorsque

cela n'a pas été fait, par exemple au Nigéria, où des associations professionnelles se sont opposées à la ratification de l'Accord parce qu'elles estimaient que le secteur privé n'avait pas été suffisamment consulté ou que l'adoption du texte risquait de nuire à certains secteurs du pays et de faire augmenter le chômage (Adekoya, 2018 ; *The East African*, 2018).

L'Accord impose aux États membres de créer des comités nationaux de mise en œuvre et d'y faire siéger des représentants du secteur privé. Afin de bien mettre en œuvre les règles d'origine, il est nécessaire de mettre en commun les connaissances, renforcer les capacités et évaluer les besoins. En outre, il faudrait prendre les mesures suivantes :

- Favoriser la création et le renforcement des capacités des comités nationaux de mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine ;
- Aligner la mise en place des comités nationaux de mise en œuvre sur l'établissement des comités nationaux de facilitation du commerce de l'OMC, pour que l'approche suivie soit cohérente et uniforme ;
- Dans tous les pays, recenser les difficultés opérationnelles et les manques de capacités et y remédier ; évaluer les besoins en matière de sensibilisation et de mise en œuvre ;
- Mettre en place des coordonnateurs ou des points d'information et des services d'assistance dans chaque État membre et renforcer les mécanismes existants ;
- Assurer la coordination des donateurs internationaux.

Outre la coordination des donateurs, la collaboration interinstitutions est essentielle à la cohérence, à l'efficacité et à la coordination de la planification et de la mise en œuvre. Il faut mener une action continue de sensibilisation auprès des parties prenantes pour que l'Accord puisse être mis en œuvre une fois entré en vigueur, ce qui ne sera possible qu'après l'adoption des règles d'origine.

Toutes les Parties devraient s'attaquer à titre prioritaire à tous les autres problèmes qui feront obstacle à l'application de l'Accord, sans quoi les pays africains ne pourront pas tirer parti des possibilités qui seront créées. Il faut renforcer les capacités productives et la compétitivité. Les normes techniques sanitaires ou phytosanitaires doivent être harmonisées, de sorte qu'elles facilitent le commerce plutôt que de l'entraver. Les mesures de facilitation du commerce sont tout aussi importantes que les règles d'origine. Il est essentiel de bien mettre en œuvre les règles d'origine pour que les entreprises puissent bénéficier de l'intégration des marchés grâce aux concessions tarifaires.

Moins la distance sera grande entre les systèmes existants et les règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale, plus il sera facile d'appliquer ces règles et de les expliquer aux entreprises. Il existe de nombreux accords en Afrique, mais les règles d'origine qui y sont définies présentent généralement les caractéristiques suivantes :

- Celles qui sont applicables aux produits entièrement obtenus sont similaires ;
- Elles autorisent certains types de cumul, et les règles générales d'origine sont harmonisées ;
- Les règles d'origine concernant des produits spécifiques sont généralement fondées sur les notions de modification de la position tarifaire et de valeur ajoutée.

En outre, les pratiques de certification électronique et les enseignements tirés de l'expérience de certaines communautés économiques régionales peuvent être utilisées dans le cadre des règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine. La coopération entre les institutions (douanes, ministères, chambres de commerce et d'industrie, agents des douanes et courtiers en douane) est harmonisée dans plusieurs communautés économiques régionales, mais elle doit être renforcée.

Certains pays africains disposent déjà de portails commerciaux complets ou de guichets uniques pour promouvoir l'investissement (généralement dans le cadre d'organismes de promotion de l'investissement, d'organismes de promotion des exportations ou du ministère du commerce ou de l'économie)⁵⁵. Les autorités douanières et les organismes s'occupant des importations ou des exportations proposent aussi de bons outils et sites d'information en ligne.

En principe, les États et les acteurs du secteur privé de toute l'Afrique respectent déjà des accords régionaux et devraient avoir une bonne idée de ce que sont des règles d'origine et des possibilités que pourrait créer la Zone de libre-échange continentale africaine. Les parties prenantes doivent renforcer leurs capacités d'appliquer l'Accord.

4.5.3 Appui aux petites et moyennes entreprises et aux acteurs économiques : incidences et évolution des coûts de mise en conformité pour les entreprises exportatrices

Les coûts de mise en conformité sont un sujet de préoccupation pour le secteur privé ; plus les régimes de règles d'origine sont nombreux, plus leur charge administrative est lourde. Cependant, avec le temps, le secteur privé apprend à gérer les règles d'origine et les obligations créées par les communautés économiques régionales, et la

⁵⁵ Pour un exemple intéressant de guichet unique, voir www.gobotswana.com/ (date de consultation : 25 février).

Zone de libre-échange continentale africaine pourrait offrir des possibilités précieuses aux négociants et aux producteurs africains. Les règles d'origine et les procédures à suivre devraient être alignées sur les meilleures pratiques des autres communautés économiques régionales et des accords de partenariat économique.

Aujourd'hui, les outils en ligne multiplient les moyens dont disposent les entreprises exportatrices pour réduire les coûts de mise en conformité. Certains acteurs du monde économique au sens large comme les chambres de commerce et d'industrie et les associations de courtiers en douane ou d'agents des douanes peuvent également contribuer à diffuser les meilleures pratiques et à renforcer les capacités.

4.5.4 Évaluation des besoins de renforcement des capacités

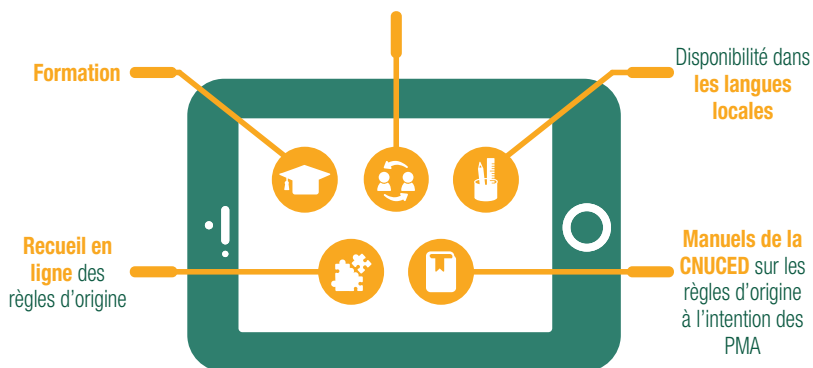
En Afrique, les organismes donateurs ont joué un rôle actif dans la réalisation de projets et d'activités de coopération en faveur du commerce et du développement. Ainsi, l'Union européenne apporte une assistance aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre des projets TradeCom I et II ; elle déploie en outre des efforts considérables pour mettre en œuvre des accords de partenariat économique.

Pour attirer les organismes donateurs, l'Union africaine et ses membres devraient procéder à une évaluation de leurs besoins dans la perspective de l'application de l'Accord dans son ensemble et, en particulier, des règles d'origine. Ensuite, il conviendrait d'élaborer un plan d'action et de mise en œuvre assorti d'un calendrier pour permettre aux donateurs d'appuyer la mise en œuvre de façon coordonnée, dans les secteurs public et privé.

Des activités de renforcement des capacités doivent être envisagées pour tous les pays. Comme les besoins d'assistance seront plus importants dans certains d'entre eux, il convient d'évaluer les besoins dans tous les pays africains et d'établir le plan d'action et de mise en œuvre mentionné ci-dessus. Les capacités seront renforcées par toute une série de moyens allant des campagnes de sensibilisation à la presse écrite, en passant par les outils électroniques en ligne comme les boîtes à outils, les cours, les supports de formation et les sites d'information. Il faudrait évaluer les besoins dans tous les pays signataires, afin de coordonner et de rationaliser tous les efforts de mise en œuvre, en collaboration avec les acteurs de chaque pays, qu'il s'agisse d'institutions publiques, de groupes de réflexion ou de grandes associations professionnelles.

Une boîte à outils numérique consacrée aux règles d'origine

Partage de l'information et assistance



4.6 Utilisation des nouvelles technologies

La diffusion de plus en plus rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication en Afrique facilite la mise en œuvre de l'accord et la sensibilisation. Il faudrait donc mettre davantage l'accent sur l'utilisation des technologies modernes, notamment les outils en ligne de formation, de partage de l'information et d'assistance. En outre, les pouvoirs publics devraient envisager de mettre en place, dans les langues locales, une boîte à outils en ligne consacrée aux règles d'origine. Il existe quelques services d'information en ligne sur les règles d'origine qui peuvent s'avérer utiles aux pays africains, comme le portail « Rules of origin facilitator » de l'Organisation mondiale des douanes, de l'OMC et du Centre du commerce international (disponible à l'adresse <http://findrulesoforigin.org/home/index> ; date de consultation : 28 février 2019), divers sites Web de l'Union africaine et de la Banque africaine de développement où l'on trouve des documents juridiques et des supports de formation sur les règles d'origine, et les manuels en ligne de la CNUCED à l'intention des PMA sur l'accès aux marchés en franchise de droits et hors contingent et les règles d'origine.

Pour de nombreux Africains, l'accès à des services Internet complets reste limité, voire inexistant. Par conséquent, il pourrait être nécessaire de simplifier les services en ligne (messagerie « push », service de minimessages (SMS) et service supplémentaire pour données non structurées). Si une partie importante de la population n'a pas accès à des

ordinateurs portables ou ordinateurs de bureau ordinaires, il est envisageable d'élaborer des applications spéciales, par exemple, une application mobile consacrée à la Zone de libre-échange continentale africaine. De toute évidence, il faut améliorer les liens entre les outils de formation et la formation en ligne dans les États membres, de même que les liens avec les guichets uniques, en ce qui concerne les procédures douanières, avant tout, mais également les renseignements sur l'exportation et l'importation.

4.7 Suivi

Les Parties à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine devraient élaborer et mettre en œuvre un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation pour surveiller les progrès réalisés dans la mise en œuvre et veiller à ce que les préférences puissent être largement utilisées et à ce que les objectifs de l'Accord soient atteints. Au-delà des seules règles d'origine, ce mécanisme concernerait toutes les obligations dont il conviendrait de surveiller et d'évaluer le respect périodiquement. Le Comité sur les règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine devrait assurer un suivi annuel de la mise en œuvre des règles d'origine et des modalités d'application. Le Comité technique sur les règles d'origine de l'OMC, qui a été créé en vertu de l'Accord sur les règles d'origine, a élaboré un modèle de calcul des taux d'utilisation qui pourrait servir de référence en Afrique. Le secrétariat de la Zone de libre-échange continentale africaine devrait veiller à ce que les informations pertinentes soient accessibles au public. Il conviendrait d'étudier la sous-utilisation des préférences aux niveaux régional et national pour en déterminer la cause première. Cela nécessiterait un dialogue public-privé, des processus de consultation et des portails permettant aux acteurs du secteur privé de soumettre directement des observations et des plaintes.

4.8 Des objectifs communs, mais des capacités et des perspectives différentes

La CNUCED (UNCTAD, 2015a) a préconisé de mener en Afrique un programme de réforme concernant les biens et services, pour bien réglementer les marchés intégrés et de munir les institutions des capacités sans lesquelles le continent ne saurait réaliser son potentiel en matière de commerce régional et, en particulier, d'échanges transfrontières ?

L'action à mener pour accélérer l'intégration régionale dépend de l'économie politique et de la dynamique régionale. Cinq types de facteurs liés à l'économie politique façonnent et influencent la dynamique de l'intégration régionale (Byiers et al., 2015) :

- Les facteurs structurels qui tiennent principalement à la géographie⁵⁶, à l'histoire et aux caractéristiques démographiques et économiques du pays ou de la région ;
- La capacité des institutions à établir les règles et à en surveiller l'application ; il peut s'agir de règles formelles, écrites ou codifiées (dans les textes de droit), ou de pratiques associées aux normes, aux croyances et aux coutumes ;
- Les facteurs qui favorisent ou compromettent les réformes ou la capacité d'action ou de décision des acteurs et qui sont principalement fonction de leur pouvoir économique, politique et social ;
- Les caractéristiques, notamment techniques, de certains secteurs qui peuvent avoir des incidences politiques, par exemple sur les mesures d'incitation et les mesures relatives à la responsabilité effective ;
- Les facteurs externes qui influent sur l'économie politique intérieure, la dynamique régionale et les organisations régionales ; il s'agit notamment du commerce mondial, des tendances de l'investissement, des changements climatiques, des préférences des consommateurs et de l'évolution des marchés dans les pays riches. Les facteurs externes peuvent changer brusquement.

Ces facteurs peuvent modifier les conditions dans lesquelles les acteurs nationaux et régionaux mènent leurs activités et qui les incitent à faire tel ou tel choix. Ils influent sur les idées, le choix des priorités, l'allocation des ressources, les rentes et la répartition du pouvoir. Ils déterminent la mise en œuvre des réformes qui rationalisent la réglementation du commerce et les processus qui améliorent les conditions de l'activité économique et la gestion financière, favorisent la valeur ajoutée et suppriment les obstacles non tarifaires. Néanmoins, comme nous l'avons vu précédemment, pour appliquer les règles d'origine dans la Zone de libre-échange continentale africaine et dans les secteurs analysés au chapitre 3, il est nécessaire de passer d'une intégration fondée sur l'accès aux marchés à une intégration axée sur le développement (voir le chapitre 1). Pour ce faire, il faut mettre davantage l'accent sur l'industrialisation et le développement des infrastructures qui relient les pays entre eux (routes, voies ferrées, aéroports, ports maritimes et installations de communication).

⁵⁶ Par exemple, l'industrie automobile du Maroc bénéficie de la proximité géographique de l'Union européenne (chap. 3).

Pour que l'intégration régionale soit efficace, il ne faut pas la réduire à l'élimination des droits de douane : il s'agit aussi de surmonter les difficultés que pose la mise en œuvre de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et des accords commerciaux régionaux et les problèmes qui perturbent, sur le terrain, les activités régulières des producteurs et négociants ordinaires (voir le chapitre 1). Il est donc opportun d'adopter des mécanismes pour harmoniser le droit commercial des pays africains, afin d'atteindre les objectifs de la Zone de libre-échange continentale africaine et de rendre celle-ci plus attrayante pour les investisseurs. Le secteur privé est essentiel à cet égard. Les associations régionales comme le Conseil des affaires de l'Afrique de l'Est, le Conseil des affaires du COMESA et le Forum d'affaires de la Communauté de développement de l'Afrique australe permettent au secteur privé de s'exprimer et peuvent influencer sur le rythme des processus d'intégration régionale. Deux organes de la Zone de libre-échange continentale africaine, à savoir le Conseil africain des affaires (organisme chargé de rassembler et d'exprimer les points de vue du secteur privé sur la formulation des politiques continentales) et le Forum africain du commerce (forum panafricain de réflexion et de discussion sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées dans l'intégration des marchés du continent, jouent un rôle important dans la réalisation des objectifs suivants : faire en sorte que l'intégration du commerce permette d'améliorer les résultats commerciaux en Afrique et donc de promouvoir le développement économique ; favoriser l'harmonisation du droit des affaires en Afrique ; harmoniser le droit commercial et les pratiques commerciales susceptibles de fausser les courants commerciaux ; donner des assurances concernant la protection des entreprises contre les pratiques commerciales déloyales.

4.9 Conclusion

Pour pouvoir être appliquées, les règles d'origine doivent être simples, transparentes et prévisibles et faciliter le commerce. Il est essentiel qu'elles soient bien mises en œuvre pour que les entreprises puissent bénéficier de l'intégration des marchés grâce aux concessions tarifaires. Moins la distance sera grande entre les systèmes existants et les règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine, plus il sera facile d'appliquer ces règles et de les expliquer aux entreprises. Pour que les préférences soient largement utilisées et que les objectifs de la Zone de libre-échange continentale africaine soient atteints, il faudra mener des activités de renforcement des capacités, adopter de nouvelles technologies et mettre en place un mécanisme permettant de suivre et d'évaluer efficacement les progrès accomplis dans l'application des règles d'origine. Il est également essentiel de comprendre le rôle de toutes les parties prenantes pour

prendre des mesures appropriées au niveau continental. Cela suppose des dispositifs institutionnels et des mécanismes de mise en œuvre qui permettent d'élaborer ces mesures de façon collaborative, en associant toutes les parties prenantes.

Chapitre 5

Principaux messages et recommandations

5.1 Introduction

Il ressort du présent rapport que les règles d'origine sont l'une des clefs de voûte de la libéralisation préférentielle du commerce entre les membres de la Zone de libre-échange continentale africaine. Sans elles, l'Afrique ne saurait profiter des retombées de la Zone. Ces règles devraient être définies en tenant compte des différences entre les pays sur les plans des capacités productives et de la compétitivité des pays, afin qu'elles contribuent à stimuler la production régionale. Il est primordial d'adopter des politiques complémentaires, notamment des mesures encourageant les affaires, renforçant la compétitivité et facilitant le commerce, pour maintenir la compétitivité des intrants locaux par rapport à ceux des fournisseurs externes et favoriser ainsi la création de courants commerciaux plutôt que leur détournement. L'approvisionnement en biens intermédiaires est essentiel à la spécialisation des entreprises et à leur participation aux chaînes de valeur régionales et mondiales. Il convient de tenir compte de cet impératif et de veiller à ce que les règles d'origine ne soient pas trop restrictives, en particulier dans les zones d'échanges où il est difficile de se procurer des biens intermédiaires à des prix compétitifs. Le présent chapitre récapitule les constatations, les messages et les recommandations qui émanent du rapport.

DES RÈGLES D'ORIGINE BIEN CONÇUES POURRAIENT :



Accroître **les retombées de la ZLECAf***



Stimuler **le commerce intra-africain**



Réduire **le commerce informel**



Contribuer **à l'industrialisation**



Renforcer **les chaînes de valeur régionales**



Favoriser **la transformation structurelle**



Créer **des emplois décents**

DES RÈGLES D'ORIGINE MAL CONÇUES POURRAIENT :

Limiter les retombées de la ZLECAf*

Déboucher sur une faible utilisation des préférences commerciales

* Zone de libre-échange continentale africaine

5.2 Principales conclusions

Il ressort du présent rapport que l'intégration régionale en Afrique s'est principalement opérée au niveau des communautés économiques régionales ou à l'échelon sous-régional, et qu'elle a progressé à un rythme inégal. L'essentiel des échanges entre ces communautés se fait sur la base du traitement de la nation la plus favorisée. La Zone de libre-échange continentale africaine peut redresser cette situation en stimulant le commerce entre communautés, ce qui permettrait de mieux tirer parti des complémentarités commerciales à l'échelle du continent. À titre d'illustration, les pays producteurs de cacao d'Afrique de l'Ouest exportent actuellement la majeure partie de leur cacao hors du continent sous sa forme brute, non transformée, tandis que les principaux fabricants africains de chocolat, installés en Égypte et en Afrique du Sud, importent d'autres continents la majorité de la pâte de cacao et du beurre de cacao dont ils ont besoin (voir le chapitre 3). La Zone de libre-échange continentale africaine peut contribuer à remédier à cette déconnexion entre différentes parties du continent, qui concerne également d'autres produits primaires.

L'analyse fondée sur l'indice de complexité des produits révèle qu'il est possible de renforcer l'intégration régionale pour favoriser la transformation structurelle aussi bien dans les petites que dans les grandes économies d'Afrique (voir le chapitre 1). Ce constat s'explique par le degré relatif d'élaboration des produits exportés vers les marchés régionaux par rapport à ceux qui sont exportés vers le reste du monde. Par conséquent, les règles d'origine doivent être raisonnablement simples (c'est-à-dire claires et compréhensibles), transparentes et prévisibles pour faciliter les échanges dans la chaîne d'approvisionnement intra-africaine. Une difficulté inhérente à la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine réside toutefois dans l'engagement pris de respecter les « acquis » des communautés économiques régionales. Il est crucial d'accroître l'investissement dans les infrastructures de transport en Afrique (routes, voies ferrées, aéroports et ports) pour remédier aux contraintes du côté de l'offre et lever les obstacles au commerce intra-africain.

Les règles d'origine sont nécessaires à la libéralisation préférentielle du commerce. La façon de les envisager au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine aura une incidence directe sur l'ampleur des retombées économiques et sur leur répartition entre les pays membres, mais aussi, en définitive, sur la volonté politique des dirigeants de promouvoir l'intégration régionale pour créer une communauté économique africaine. Dans ce contexte, des règles d'origine adéquates peuvent accroître les retombées commerciales pour les membres de la Zone et permettre de les répartir de manière plus inclusive. À l'inverse, des règles mal conçues pourraient conduire à une situation

où il est plus simple et moins coûteux de faire du commerce avec des entreprises extracontinentales qu'avec des entreprises africaines, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de la Zone de libre-échange continentale africaine.

L'application ordonnée et impartiale des règles d'origine exige que les entreprises et les autorités douanières soient dotées de capacités institutionnelles et organisationnelles suffisantes. À cet égard, les exigences vont croissant à mesure que les règles se complexifient et que la procédure de certification devient plus contraignante. En Afrique, la complexité des règles d'origine et des procédures de certification varie et, dans certains cas, s'accroît du fait de l'appartenance à plusieurs communautés économiques régionales dont les règles sont concurrentes.

Les constatations faites dans le présent rapport corroborent l'idée selon laquelle la Zone de libre-échange continentale africaine pourrait changer la donne du développement en Afrique, et ce, pour au moins trois raisons principales. Premièrement, étant donné que les tarifs de la nation la plus favorisée sont relativement élevés dans toutes les chaînes de valeur examinées et que la plupart des échanges entre communautés économiques régionales se font sur la base de ces tarifs, il est possible de faire en sorte que tous les exportateurs d'Afrique bénéficient d'importantes marges préférentielles. Deuxièmement, dans les chaînes de valeur fondées sur des produits de base (cacao, coton, thé, etc.), un moindre morcellement du marché africain entre les communautés économiques régionales pourrait contribuer grandement à une meilleure exploitation des complémentarités commerciales, et stimuler ainsi la création de valeur ajoutée sur le continent. Troisièmement, comme l'illustre l'exemple de la chaîne de valeur du secteur automobile, l'adoption d'une stratégie d'ouverture vers l'extérieur, en l'occurrence à l'échelle régionale, pourrait améliorer la viabilité des chaînes de valeur fortement tributaires des économies d'échelle. L'émergence d'une masse critique de consommateurs potentiels pourrait attirer des équipementiers, incitant les pays africains à intensifier leurs activités en tant que fournisseurs secondaires.

5.3 Principaux messages et recommandations

La création d'un marché unique de 1,3 milliard de personnes ouvre de nouvelles possibilités pour les entreprises de commercer et de se développer sur le continent. Toutefois, la croissance du commerce n'est pas forcément le gage d'un développement plus inclusif et plus durable, ni d'une augmentation du taux d'emploi. En façonnant l'environnement dans lequel s'inscrivent les chaînes de valeur régionales, des règles d'origine bien conçues peuvent contribuer à faire en sorte que l'expansion du commerce

se traduise par une hausse du nombre d'emplois décents, laquelle favorisera une croissance plus inclusive. La recherche d'un juste équilibre entre les règles d'origine et les politiques industrielles propres à un secteur est essentielle à la réalisation de ces objectifs. Idéalement, les décideurs devraient s'appuyer sur une évaluation rigoureuse, au niveau sectoriel, des effets directs et indirects du commerce sur le marché du travail de chaque pays membre. En l'absence de nouvelle étude, ils risquent de se fonder uniquement sur les connaissances existantes. Ils pourraient par exemple partir du principe que le secteur des textiles et des vêtements représente une part élevée de l'emploi des femmes.

Au sein de la Zone de libre-échange continentale africaine, les règles d'origine seront les garantes de l'intégration régionale de l'Afrique. Mal conçues, elles pourraient limiter les retombées de la Zone, avec pour corollaire de faibles taux d'utilisation des préférences commerciales. À l'inverse, des règles judicieusement définies pourraient accroître la valeur commerciale des préférences au sein de la Zone et favoriser la transformation structurelle. Les règles d'origine ne peuvent à elles seules stimuler le commerce intra-africain, dans la mesure où la décision d'acheter ou de vendre un produit donné en Afrique plutôt qu'ailleurs dépend de l'interaction entre les prix relatifs (compte tenu de la qualité du produit), les marges préférentielles – dont des études révèlent qu'elles devraient être d'au moins 4 à 4,5 % pour justifier le coût du respect des règles d'origine prévues par un accord commercial préférentiel (voir le chapitre 2) – et l'offre, c'est-à-dire la possibilité de s'approvisionner en biens intermédiaires au sein de la zone couverte par cet accord préférentiel. C'est pourquoi la relation entre droits de douane et règles d'origine est importante et indissociable. Toutefois, la sous-utilisation des préférences n'est pas toujours le résultat de règles d'origine mal conçues, mais peut aussi être due à des marges préférentielles trop faibles, par exemple lorsque les tarifs de la nation la plus favorisée sont bas, ou à la participation de deux partenaires à plusieurs accords commerciaux, ainsi que l'illustrent les pays africains qui exportent vers les États-Unis au titre de la loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et du Système généralisé de préférences (voir le chapitre 2).

Les règles d'origine convenues dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine influenceront sur la décision des entreprises de demander ou non à bénéficier du traitement préférentiel, en fonction des coûts du respect des exigences techniques des règles, ainsi que des prescriptions en matière de procédure et de documentation. En outre, la part fixe des coûts du respect des règles d'origine, notamment les frais d'obtention de la documentation requise, pourrait s'avérer disproportionnée pour les PME, dont le volume des échanges est inférieur à celui des grandes entreprises. Ces facteurs ont à leur tour une incidence sur les schémas d'approvisionnement et

d'investissement, et influent non seulement sur la marge intensive (évolution du volume des courants commerciaux existants), mais aussi sur la marge extensive (diversification des produits et des marchés).

Les effets des règles d'origine dépendent du contexte, c'est-à-dire non seulement du pays considéré et de son niveau de développement, mais aussi du secteur en question et de sa structure entrées-sorties, de la complexité de ses processus de production, ainsi que de la gouvernance et des caractéristiques géographiques des chaînes de valeur connexes. Il est donc primordial que l'élaboration des règles d'origine s'appuie sur une connaissance approfondie des secteurs productifs concernés et prenne dûment en considération les asymétries structurelles qui existent entre les pays membres de la Zone de libre-échange continentale africaine. En outre, il importe que les règles d'origine ne soient pas figées et puissent être ajustées en fonction de la conjoncture régionale et mondiale.

Quel que soit le degré technique de restrictivité convenu, les règles d'origine devraient être élaborées et appliquées de manière à réduire au maximum les obstacles et les incertitudes auxquels font face les entreprises, ce qui aura pour effet de diminuer le coût de leur respect. Cet impératif suppose d'élaborer des règles simples, transparentes, prévisibles et propres à faciliter le commerce pour les entreprises et les opérateurs commerciaux (voir le chapitre 3).

La recherche d'une plus grande convergence des règles d'origine pourrait simplifier la tâche des entreprises africaines, qui, autrement, devraient se conformer à différents ensembles d'exigences. Compte tenu de la multiplicité des communautés économiques régionales et des accords commerciaux préférentiels dans la région, l'harmonisation des règles pourrait réduire considérablement les coûts de transaction globaux et prévenir les arbitrages réglementaires.

Il faudra sans doute faire preuve d'une certaine flexibilité dans l'élaboration et l'application des règles d'origine pour que les retombées de la Zone de libre-échange continentale africaine profitent à tous, au vu de la diversité des pays membres et de la large palette des acteurs économiques concernés. Par exemple, la mise en place d'un régime de règles d'origine simplifié pour les chargements dont la valeur est inférieure à un certain seuil pourrait constituer une aide précieuse pour les petits commerçants transfrontaliers, ainsi que l'illustre l'exemple du COMESA (voir le chapitre 3).

La règle de tolérance, selon laquelle un certain pourcentage des matières utilisées dans la fabrication d'un produit peut être non originaire sans que ledit produit ne perde son caractère originaire, pourrait contribuer à abaisser les coûts du respect des règles d'origine. Des flexibilités du même ordre pourraient être envisagées pour les produits qui

doivent généralement satisfaire au critère « entièrement obtenu », tels que le chocolat et le thé, mais pourraient nécessiter le recours modéré à des variétés non originaires pour atteindre un certain niveau de qualité. Les règles de cumul et d'absorption, à l'inverse, sont importantes dans les chaînes de valeur longues et complexes, où le commerce de produits intermédiaires joue un rôle plus déterminant.

L'introduction d'autres critères de détermination du caractère originaire, tels que le changement de classement tarifaire et le pourcentage *ad valorem*, pourrait laisser aux entreprises hétérogènes la possibilité de choisir la stratégie de mise en conformité qui leur convient le mieux. Cette approche serait en phase avec la pratique actuelle de plusieurs communautés économiques régionales d'Afrique et pourrait atténuer les disparités réglementaires.

L'existence d'importantes marges préférentielles sur les fils et les tissus en coton, conjuguée à une exigence de simple transformation, pourrait contribuer à l'objectif de développement du commerce intra-africain de produits en amont, tels que les textiles de coton, tout en garantissant qu'une partie des retombées de la Zone de libre-échange continentale africaine profitera aux exportateurs de vêtements les plus vulnérables. Toutefois, l'exportation de produits fabriqués à partir de biens intermédiaires importés de l'extérieur du continent ne suffira pas à permettre à l'Afrique d'atteindre ses objectifs de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. La CNUCED défend l'idée que l'Afrique devrait s'efforcer de s'affranchir de sa dépendance chronique à l'égard des produits de base, les exportations de matières premières étant autant d'occasions manquées de créer de la valeur ajoutée. En ouvrant des couloirs entre les communautés économiques régionales, la Zone de libre-échange continentale africaine offre de multiples possibilités de saisir ces occasions dans de nombreux secteurs (voir le chapitre 3).

Il pourrait s'avérer plus judicieux d'assurer la protection de certains secteurs en appliquant des droits de douane appropriés à certains produits, à savoir les produits sensibles et les produits à exclure des mesures de libéralisation, plutôt qu'en édictant des règles d'origine strictes, dans la mesure où les secteurs sensibles ne sont généralement pas les mêmes d'un pays à l'autre.

Le renforcement des capacités institutionnelles, en particulier de celles des autorités douanières, est essentiel à l'application impartiale, transparente, prévisible, cohérente et neutre des règles d'origine convenues. En outre, il pourrait s'avérer judicieux de conjuguer ces efforts à des investissements appropriés dans la formation et les infrastructures matérielles, surtout aux postes frontière reculés. Une académie des douanes pourrait également être créée au sein de la Zone de libre-échange continentale

africaine pour faciliter la mise en commun des meilleures pratiques dans les domaines des douanes, des droits d'accise et du commerce international.

Les technologies de l'information et de la communication pourraient être mises à profit pour renforcer la transparence et réduire les coûts de mise en conformité, par exemple en mettant en place une plateforme intra-africaine en ligne, qui offrirait un accès facile à un recueil des règles d'origine applicables dans la Zone de libre-échange continentale africaine et dans les communautés économiques régionales d'Afrique.

La consultation de toutes les parties prenantes, y compris du secteur privé, des associations professionnelles aux syndicats en passant par les associations d'agriculteurs, est fondamentale pour tenir compte, dans les négociations, des dynamiques sectorielles et des effets concrets des réglementations sur le terrain. La création de plateformes dédiées au maintien d'un dialogue public-privé régulier pourrait faciliter le repérage des difficultés de mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine et l'évaluation périodique de ses retombées.

Pour ce qui est de l'avenir, l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine prévoit que ses dispositions pourront être révisées ultérieurement. En ce qui concerne les règles d'origine, quelle que soit l'issue des négociations en cours, ces révisions seront l'occasion de prendre le temps d'évaluer pleinement les répercussions que pourrait avoir la mise en place d'exigences de plus en plus strictes dans un petit nombre de secteurs stratégiques. Par exemple, compte tenu des considérations stratégiques mises en avant dans la Feuille de route panafricaine sur le coton (UNCTAD, 2014), les acteurs du secteur du coton seront sans doute favorables, à l'avenir, à une plus grande restrictivité (voir le chapitre 3). Plus généralement, la création de liens plus solides entre les matières premières et les activités de transformation pourrait inciter les producteurs à accroître leur productivité et leur compétitivité, conformément aux objectifs de la Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie (African Union, 2014) et de la Vision africaine des mines de l'Union africaine (2009). Sur le plan institutionnel, il convient de saluer le rôle moteur joué par la Commission de l'Union africaine, qui a facilité le processus ayant conduit à la signature de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine et accéléré sa ratification. Ce dynamisme laisse à penser qu'une plus grande attention sera sans doute prêtée au renforcement des capacités institutionnelles lors de la phase de mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine.

Références

- Abreu MD (2013). Preferential rules of origin in regional trade agreements. Staff Working Paper No. ERSD-2013-05. WTO.
- Adekoya F (2018). MAN [Manufacturers Association of Nigeria] kicks against Nigeria's ratification of African free trade agreement June. Available at <https://guardian.ng/business-services/man-kicks-against-nigerias-ratification-of-african-free-trade-agreement/> (accessed 19 February 2019).
- African Business (2016). Alcohol consumption rising in Africa despite obstacles. Available at. <http://africanbusinessmagazine.com/3x5uv> (accessed 19 February 2019).
- African Centre for Economic Transformation (2014). The Cocoa Agroprocessing Opportunity in Africa.
- African Competition Forum (2013). Competition Dynamics and Regional Trade Flows in the Cement Industry: The Case of Botswana, Kenya, Namibia, South Africa, [United Republic of] Tanzania and Zambia.
- African Union (2006). Declaration of the Abuja Food Security Summit. FS/Decl (I). 7 December. Available at www.fanrpan.org/archive/documents/d00188/AU_Abuja_declaration_Dec2006.pdf.
- African Union (2009). Africa Mining Vision. Addis Ababa.
- African Union (2013). Action plan for boosting intra-African trade. Available at www.au.int/web/sites/default/files/newsevents/pressreleases/26498-pr-action_plan_for_boosting_intra-african_trade_f-english.pdf.
- African Union (2014). Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods. Addis Ababa.
- African Union (2015). Agenda 2063: The Africa We Want. African Union Commission. Addis Ababa.
- African Union (2018a). Kigali Declaration for the Launch of the African Continental Free Trade Area. Available at <https://www.tralac.org/documents/resources/african-union/1970-kigali-declaration-for-the-launch-of-the-afcfta-21-march-2018-1/file.html> (accessed 1 March 2019).
- African Union (2018b). Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area. Available at https://au.int/sites/default/files/treaties/34248-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.

- Afriki Presse (2016). En Côte-d'Ivoire l'importation non réglementée du ciment menace emplois, sécurité et investissements. 4 March.
- Akinyoade A and Uche C (2017). Dangote Cement: The challenges of pan-African expansion. In: Akinyoade A, Dietz T and Uche C, eds. *Entrepreneurship in Africa*. Brill. Leiden, Germany: 279–306.
- Akinyoade A and Uche C (2018). Development built on crony capitalism? The case of Dangote Cement. *Business History*. 60(6):833–858.
- Ambe IM and Badenhorst-Weiss JA (2011). An automotive supply chain model for a demand-driven environment. *Journal of Transport and Supply Chain Management*. 5(1).
- Anga J-M (2016). Internalizing the cocoa value chain in producing countries. Presented at the eighth session of the Multi-year Expert Meeting on Commodities and Development. 21 and 22 April. Geneva. Available at https://unctad.org/meetings/en/Presentation/CI_MEM2_2016_Anga.pdf (accessed 19 February 2019).
- Augier P, Gasiorek M and Tong CL (2005). The impact of rules of origin on trade flows. *Economic Policy*. 20(43): 567–624.
- Ba MN (2016). Strategic agricultural commodity value chains in Africa for increased food: The regional approach for food security. *Agricultural Sciences*. 7:549–585.
- Beverage Industry News (2016). Nigerian Breweries targets 60% local sourcing of raw materials by 2018, says MD [managing director]. 23 May.
- Birshan M, Czigler T, Periwal S and Schulze P (2015). The cement industry at a turning point: A path toward value creation. McKinsey and Company. Available at www.mckinsey.com/industries/chemicals/our-insights/the-cement-industry-at-a-turning-point-a-path-toward-value-creation (accessed 19 February 2019).
- Black A, Barnes J and Monaco L (2018). Structural transformation in the auto sector: Industrial policy, state–business bargaining and supply chain development. Industrial Development Think Tank.
- Bloomberg (2018). South Africa places local content at heart of new autos programme. 23 November. Available at www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-23/south-africa-to-unveil-next-car-industry-incentive-plan-bd-says (accessed 19 February 2019).
- Boffa M, Jansen M and Solleder O (2018). Value chain activity in the age of changing trade alliances. Vox Centre for Economic Policy Research Policy Portal. 15 December. Available at <https://voxeu.org/article/value-chain-activity-age-changing-trade-alliances#.XECeVV4YtXU.google> (accessed 25 March 2019).

- Bolakya B (2019). Digitalization, Entrepreneurship and Inclusiveness in Digital Trade and Human Rights. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa.
- Brenton P (2011). Preferential rules of origin. In: Chauffour J-P and Maur J-C, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. World Bank. Washington, D.C.: 161–178.
- Brenton P and Imagawa H (2004). Rules of origin, trade and customs. In: De Wulf L and Sokol JB, eds. *Customs Modernization Handbook*. World Bank. Washington, D.C.: 183–214.
- Brenton P and Manchin M (2002). Making EU [European Union] trade agreements work: The role of rules of origin. Scholarly Paper No. 304021. Social Science Research Network.
- Brenton P and Soprano C (2018). Small-scale cross-border trade in Africa: Why it matters and how it should be supported. *Bridges Africa*. 7(4):4–6.
- Brenton P, Flatters F and Kalenga P (2005). Rules of origin and SADC: The case for change in the midterm review of the trade protocol. Africa Region Working Paper Series No. 33609. World Bank.
- Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa (2013). *The African Growth and Opportunity Act: An Empirical Analysis of the Possibilities Post-2015*. Available at <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/130729-AGOA-2013WEBFINAL.pdf>.
- Byiers B, Karaki K and Vanheukelom J (2017). Regional markets, politics and value chains: The case of West African cement. European Centre for Development Policy Management. Discussion Paper No. 216.
- Byiers B, Vanheukelom J and Kingombe CKM (2015). A five lenses framework for analysing the political economy in regional integration. European Centre for Development Policy Management. Discussion Paper No. 178.
- Cadot O and De Melo J (2008). Why Organization for Economic Cooperation and Development countries should reform rules of origin. *World Bank Research Observer*. 23(1):77–105.
- Cadot O and Ing LY (2016). How Restrictive Are ASEAN [the Association of Southeast Asian Nations]’ Rules of Origin? *Asian Economic Papers*. 15(3):115–134.
- Cadot O, Carrere C, De Melo J and Tumurchudur B (2006). Product-specific rules of origin in EU [European Union] and US [United States] preferential trading arrangements: An assessment. *World Trade Review*. 5(2):199–224.

- Cadot O, Estevadeordal A, Suwa-Eisenmann A and Verdier T (2006). *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Oxford University Press. Oxford.
- Calabrese L and Mendez-Parra M (2016). *What are the causes of non-tariff barriers in the East African Community?* Overseas Development Institute Briefing.
- Chase K (2008). *Protecting free trade: The political economy of rules of origin*. International Organization. 62(3):507–530.
- Chocolate, Biscuits and Confectionery of Europe (2017). *European Union–Japan Economic Partnership Agreement: CAOBISCO concerned about origin rules*. 13 December. Available at <http://caobisco.eu/public/images/actualite/caobisco-13122017115549-EAC-Bilaterals-122017-558-763.pdf> (accessed 19 February 2019).
- Chidede T and Sandrey R (2018). *Intra-African trade: Focusing on trade within regional economic communities*. Trade Law Centre. 17 October.
- Coca-Cola (2018). *Coca-Cola in Africa*. Available at www.coca-colafrica.com/coca-cola-in-africa (accessed 26 February 2019).
- Coke-Hamilton P (2019). *How trade wars pose a threat to the global economy*. Available at <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/how-trade-war-diverts-the-world-unctad-tariff/> (accessed 10 February 2019).
- Collectif régional pour la coopération Nord–Sud (2015). *La “guerre du ciment”*. 28 November. Available at <https://revuedepressecorens.wordpress.com/2015/11/28/la-guerre-du-ciment/> (accessed 21 February 2019).
- Conconi P, García-Santana M, Puccio L and Venturini R (2018). *From final goods to inputs: The protectionist effect of rules of origin*. *American Economic Review*. 108(8):2335–2365.
- Davis S, Williams S and Boundy R (2017). *Transportation Energy Data Book: Edition 36*.
- De Melo J and Portugal-Pérez A (2013). *Preferential market access design: Evidence and lessons from African apparel exports to the United States and the European Union*. Policy Research Working Paper No. 6357. World Bank. Washington, D.C.
- De Melo J and Tsikata Y (2015). *Regional integration in Africa: Challenges and prospects*. In: Monga C and Lin J, eds. *The Oxford Handbook of Africa and Economics Volume 2: Policies and Practices*. Oxford University Press. Oxford.
- De Melo J, Laski A and Mancellary A (2014). *Preparing for the ECOWAS [common external tariff] CET: Options for Liberia*. Working Paper. International Growth Centre.

- De Melo, J, Nouar M and Solleder J-M (2017). Integration along the Abuja road map: A progress report. Working Paper 2017/103. United Nations University World Institute for Development Economics Research. Available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-103.pdf>.
- Deloitte (2018). Navigating the African Automotive Sector: Ethiopia, Kenya and Nigeria. Johannesburg.
- Depetris Chauvin N, Ramos MP and Porto G (2016). Trade, growth and welfare impacts of the CFTA [Continental Free Trade Area] in Africa. Available at https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749.
- Diageo (2018). Annual Report 2018. Available at www.diageo.com/en/investors/financial-results-and-presentations/annual-report-2018/ (accessed 21 November 2018).
- Draper P, Chikura C and Krogman H (2016). Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonized? A political economy exploration. Discussion Paper. German Development Institute.
- EAC (2014). Status of Elimination of Non-tariff Barriers in the East African Community. Volume 7. Arusha.
- Erwin A (2016). Building a value chain for the automotive industry in Africa. Presented at the Trade and Industrial Policy Strategies Development Dialogue Seminar. Pretoria. 2 November. Available at www.tips.org.za/events/development-dialogue-seminar/item/3214-the-automotive-value-chain-in-africa-and-the-motorcycle-industry (accessed 21 February 2019).
- Esho H (2015). Dynamics of the textiles and apparel industries in South-East Asia: A preliminary analysis. *Journal of International Economic Studies*. 29:85–106.
- Estevadeordal A (2000). Negotiating preferential market access: The case of the North American Free Trade Agreement. *Journal of World Trade*. 34(1):141–166.
- Estevadeordal A and Suominen K (2004). Rules of origin in FTAs [free trade agreements] in Europe and in the Americas: Issues and implications for the EU [European Union]–Mercosur [Southern Common Market] interregional association agreement. Discussion Paper 2(1). Mercosur [Southern Common Market] Chair of Sciences Po.
- Estevadeordal A and Suominen K (2005). What are the effects of rules of origin on trade? Available at http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/WBI-Training/288464-1119888387789/RulesOfOrigin_TradeEffects.pdf.
- Estevadeordal A and Suominen K (2008). Gatekeepers of Global Commerce: Rules of Origin and International Economic Integration. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

- European Commission (2005). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: The rules of origin in preferential trade arrangements – Orientations for the future. COM(2005) 100 final. Brussels. 16 March.
- European Commission (2007). Impact assessment on rules of origin for the Generalized System of Preferences. Taxud/GSP-RO/IA/1/07. October.
- European Commission (2019). The pan-Euro-Mediterranean cumulation and the PEM Convention. Available at https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/paneuromediterranean-cumulation-pem-convention_en (accessed 29 March 2019).
- FAO (2014). Developing Sustainable Food Value Chains: Guiding Principles. Rome.
- FAO (2018a). Emerging trends in tea consumption: Informing a generic promotion process. 2CCP:TE 18/2. Hangzhou, China. April.
- FAO (2018b). Fostering sustainability in tea production and trade: Assessing the impact of certification schemes on farm income, inclusive rural development and market access. CCP:TE 18/4. Hangzhou, China. April.
- Federation of East African Freight Forwarders Associations (2017). Information Booklet on the 2015 Revised EAC Rules of Origin. Nairobi.
- Financial Times (2017). Multinational brewers look to tap Africa's \$13bn beer market. 18 April.
- Financial Times (2018). Global chocolate sales hit a sweet spot. 11 April.
- Food Business Africa (2016). ZB Lusaka South malting plant to be completed soon: Sekele. 19 September. Available at www.foodbusinessafrica.com/2016/09/19/zb-lusaka-south-malting-plant-to-be-completed-soon-sekele/ (accessed 21 February 2019).
- Food Business Africa (2018). Serengeti Breweries to increase volume of cereals sourced locally by 2020. 23 August. Available at www.foodbusinessafrica.com/2018/08/23/serengeti-breweries-to-increase-volume-of-cereals-sourced-locally-by-2020/ (accessed 21 February 2019).
- François J, Hoekman B and Manchin M (2006). Preference erosion and multilateral trade liberalization. *World Bank Economic Review*. 20(2):197–216.
- French Development Agency and World Bank (2010). Africa's Infrastructure: A Time for Transformation. Africa Development Forum. No. 52102. World Bank. Washington, D.C.

- Freund C and Rocha N (2011). What constrains Africa's exports? *World Bank Economic Review*. 25(3):361–386.
- Fugazza M and McLaren A (2014). Market access, export performance and survival: Evidence from Peruvian firms. *Review of International Economics*. 22(3):599–624.
- Gereffi G, Humphrey J and Sturgeon T (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*. 12(1):78–104.
- Global Agriculture Information Network (2012). International brands celebrate growth in Nigeria's spirits market. *Product Brief*. 13 April.
- Gretton P and Gali J (2005). The restrictiveness of rules of origin in preferential trade agreements. Paper presented at the thirty-fourth Conference of Economists. 26–28 September. Available at www.pc.gov.au/research/supporting/restrictive-rules-of-origin (accessed 23 November 2018).
- Gwilliam K, Foster V, Archondo-Callao R, Briceño-Garmendia C, Nogales A and Sethi K (2008). Africa infrastructure country diagnostic: Roads in sub-Saharan Africa. Working Paper No. 55105. World Bank.
- Hallward-Driemeier M and Nayar G (2017). *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. World Bank. Washington, D.C.
- Harris JT (2007). Measurement and determination of rules of origin in preferential trade agreements. Available at <https://drum.lib.umd.edu/handle/1903/7180>.
- Harvard University (2018). *Atlas of Economic Complexity*. Centre for International Development. Available at <http://atlas.cid.harvard.edu/> (accessed 30 November 2018).
- Hausmann R and Hidalgo CA (2011). The network structure of economic output. *Journal of Economic Growth*. 16(4):309–342.
- Heineken (2015) Growing together in Africa. Available at www.theheinekencompany.com/about-us/our-global-presence/growing-together-in-africa (accessed 14 February 2019).
- Inama S (2009). *Rules of Origin in International Trade*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Inama S (2015). Ex ore tuo te iudico: The value of the WTO ministerial decision on preferential rules of origin for LDCs. *Journal of World Trade*. 49(4):591–617.
- Independent Online (2018). Toyota SA initiative to drive localization and transformation. *Business Report*. 12 August. Available at www.iol.co.za/business-report/companies/toyota-sa-initiative-to-drive-localisation-and-transformation-16700374 (accessed 20 January 2019).

- Independent.ie (2015). Africa produces cocoa but little value added chocolate. 24 April.
- Ing LY (2015). Research Institute of Economy, Trade and Industry, BBL Seminar handout. Presented 20 November. Available at <https://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/15112001.pdf>.
- International Cocoa Organization (2018). Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics. No. 2. Vol. XLIV. Cocoa year 2017/18.
- International Labour Organization (2014). Social protection global policy trends 2010–2015. From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice. Social Protection Policy Papers, Paper 12. Available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf.
- International Trade Centre (2010). Market Access, Transparency and Fairness in Global Trade: Export Impact for Good 2010 (United Nations publication. Sales No. E.11.III.T. Geneva).
- International Trade Centre (2015). The Invisible Barriers to Trade: How Businesses Experience Non-tariff Measures. Geneva.
- International Trade Centre (2017). SMEs [Small and medium-sized enterprises] Competitiveness Outlook 2017: The region – A door to global trade. SME Competitiveness Outlook Series (United Nations publication. Sales No. E.17.III.T.2. Geneva).
- International Trade Centre (n.d.). United Republic of Tanzania Cotton-to-Clothing Strategy 2016–2020. Geneva.
- Kamuganga DN (2012). What drives Africa's export diversification? Available at http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/international_economics/shared/international_economics/students/PhD%20Job%20Market%20Candidates/2012/JMP_Dick_Kamuganga.pdf.
- Keck A and Lendle A (2012). New evidence on preference utilization. Staff Working Paper No. ERSD-2012-12. WTO.
- Kommerskollegium (2012). The Impact of Rules of Origin on Trade: A Comparison of the EU [European Union]'s and the US [United States]'s Rules for the Textile and Clothing Sector. Stockholm.
- KPMG (2014). The UK [United Kingdom] Automotive Industry and the EU [European Union]. United Kingdom.
- Lejarraga I, Kozul-Wright R, Primi A, Toselli M and Wermelinger M (2016). Upgrading pathways in the automotive value chain. Background document presented at

- the seventh plenary meeting of the Organization for Economic Cooperation and Development Initiative for Policy Dialogue on Global Value Chains, Production Transformation and Development. Mexico City. 10 and 11 November.
- lentrepreneuriat.net (2014). CIMENT: Une révolution nommée Dangoté. May. Available at <http://lentrepreneuriat.net/business-newsciment-une-revolution-nomm-e-dangot> (accessed 17 January 2019).
- McKinsey Global Institute (2016). Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies. McKinsey and Company. Available at <http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies>.
- Mevel S and Karingi S (2012). Deepening regional integration in Africa: A computable general equilibrium assessment of the establishment of a continental free trade area followed by a continental customs union. Presented at the seventh African Economic Conference. 30 October to 2 November. Kigali.
- Mizuno T and Takauchi K (2013). Rules of origin and uncertain cost of compliance. Available at <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/44431.html>.
- Naumann E (2011). UN [United Nations] LDC IV: Reforming rules of origin in preference-giving countries. Policy Brief No. 2. Trade Law Centre and International Centre for Trade and Sustainable Development.
- N'Diaye A (2010). Influence des stratégies locales dans les chaînes globales de valeur: Le cas de Madagascar. *Revue française de gestion*. 201:141–159.
- Nicita A, Olarreaga M and Silva P (2018). Cooperation in WTO's tariff waters? *Journal of Political Economy*. 126(3):1302–1338.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2005). The costs and benefits of trade facilitation. Policy Brief. October.
- Portugal-Pérez A (2006). Disentangling the Determinants of Rules of Origin in North–South Preferential Trade Agreements: Evidence for NAFTA [the North American Free Trade Agreement]. University of Geneva.
- Portugal-Pérez A and Wilson JS (2012). Export performance and trade facilitation reform: Hard and soft infrastructure. *World Development*. 40(7):1295–1307.
- Pricewaterhouse Coopers (2008). Global sourcing: Shifting strategies – A survey of retail and consumer companies.
- Pricewaterhouse Coopers (2015). Food Security in Africa: Water on Oil. London.
- Pulse Ghana (2016). AGI [Association of Ghana Industries] applauds Spio Gbrah's

- decision to cut cement importation. 4 April. Available at www.pulse.com.gh/news/business/association-of-ghana-industries-agi-applauds-spio-gabrahs-decision-to-cut-cement/dknzfg (accessed 21 February 2019).
- Reuters (2017). Brandy chases whisky in South African spirit wars. 13 October.
- Rodrik D (2018). New technologies, global value chains and the developing economies. Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series No. 1. University of Oxford.
- Sommer L, Calabrese L, Mendez-Parra M and Luke D (2017). Smart industrialization through trade in the context of Africa's transformation. Overseas Development Institute Briefing.
- Source Supply (2017). Africa's biggest cement producer Dangote rivalled by Lafarge. 16 August. Available at www.source-supply.com/africas-biggest-cement-producer-dangote-rivalled-by-lafarge/ (accessed 21 February 2019).
- Staritz C, Morris M and Plank L (2016). Clothing global value chains and sub-Saharan Africa: Global exports, regional dynamics and industrial development outcomes. International Trade Working Paper No. 2016/16. Commonwealth Secretariat.
- Suominen K (2003). Selective liberalization in response to globalization: Rules of origin as determinants of market access provisions in PTAs [preferential trade agreements]. *Integration and Trade*. 19(7):153–185.
- Suominen K (2004). Rules of origin in global commerce. Ph.D. Dissertation. University of California at San Diego.
- The East African (2014). Rwanda tax on raw materials to affect price of cement. 5 July. Available at www.theeastafrican.co.ke/business/2560-2372906-od8lvaz/index.html (accessed 21 February 2019).
- The East African (2018). Nigeria's study on AfCFTA [the African Continental Free Trade Area] ready next January. 20 December. Available at www.theeastafrican.co.ke/news/africa/Nigeria-study-on-AfCFTA-ready-in-January/4552902-4903656-hk4p8yz/index.html (accessed 21 February 2019).
- The Star (2017). [East African Breweries Limited] EABL courts sorghum farmers for better gains. 2 September. Available at www.the-star.co.ke/news/2017/09/02/eabl-courts-sorghum-farmers-for-better-gains_c1628138 (accessed 14 February 2019).
- Third World Network (2014). LDCs outline challenges in complying with existing rules of origin. 11 November. Available at www.twn.my/title2/wto.info/2014/ti141103.htm.

- Trade Law Centre (2017). African production and trade of coffee and tea in perspective: What are the implications for continental trade liberalization? Available at www.tralac.org/publications/article/12329-african-production-and-trade-of-coffee-and-tea-in-perspective-what-are-the-implications-for-continental-trade-liberalisation.html (accessed 21 February 2019).
- Trade Law Centre (2018). Egypt: Intra-African trade and tariff profile. Available at www.tralac.org/resources/our-resources/13144-egypt-intra-african-trade-and-tariff-profile.html (accessed 21 February 2019).
- Türkcan K and Saygılı H (2018). Economic integration agreements and the survival of exports. *Journal of Economic Integration*. 33(1):1046–1095.
- UNCTAD (1998). Globalization and the international trading system: Issues relating to rules of origin. Available at <https://unctad.org/en/Docs/poitcdtsbd2.en.pdf>.
- UNCTAD (2008). *Cocoa Study: Industry Structures and Competition* (United Nations publication. Geneva).
- UNCTAD (2009). *Economic Development in Africa Report 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development* (United Nations publication. Sales No. E.09.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2013). *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014). *Pan-African Cotton Road Map: A Continental Strategy to Strengthen Regional Cotton Value Chains for Poverty Reduction and Food Security* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015a). *Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis*. Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 69.
- UNCTAD (2015b). *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015c). *Commodities and Development Report 2015: Smallholder Farmers and Sustainable Commodity Development* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016a). *Sand in the wheels: Non-tariff measures and regional integration in SADC*. Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 71.

- UNCTAD (2016b). *Cocoa Industry: Integrating Small Farmers into the Global Value Chain* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016c). *African Continental Free Trade Area: Policy and Negotiation Options for Trade in Goods* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017). *Commodity dependence and the Sustainable Development Goals*. TD/B/C.I/MEM.2/37. Geneva. 3 August.
- UNCTAD (2018a). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018b). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018c). *The Least Developed Countries Report 2018: Entrepreneurship for Structural Transformation – Beyond Business as Usual* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018d). *Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018e). *The Djibouti City–Addis Ababa Transit and Transport Corridor: Turning Diagnostics into Action* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018f). *African Continental Free Trade Area: Challenges and opportunities of tariff reductions*. Research Paper No. 15.
- UNCTAD (2018g). *Handbook on Duty-Free Quota-Free Market Access and Rules of Origin for Least Developed Countries, Part I* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018h). *The treatment of goods originating in special economic arrangements/zones in the African Continental Free Trade Area*, Technical Paper. Available at https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/aldc2019_AfCFTA_TWGrulesoforigin11_tn_SEZs.pdf (accessed 26 February 2019).
- UNCTAD (2018i). *The methodologies of drafting the ad-valorem percentage criterion*. Presentation made at the seventh session of the Technical Working Group Meeting on Rules of Origin. 30 and 31 July. Geneva.
- UNCTAD and FAO (2017). *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development* (United Nations and FAO. Sales No. E.17.II.D.1. New York and Geneva).

- United Nations Economic Commission for Africa (2015). Industrializing through Trade: Economic Report on Africa. No. 2015. Addis Ababa.
- United Nations Economic Commission for Africa (2018). An empirical assessment of the African Continental Free Trade Area modalities on goods. Available at https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/brief_assessment_of_afcfta_modalities_eng_nov18.pdf.
- United Nations Economic Commission for Africa and African Union Commission (2013). Economic Report on Africa 2013: Making the Most of Africa's Commodities – Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation. Addis Ababa.
- United Nations Economic Commission for Africa and Friedrich-Ebert-Stiftung (2017). The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective. Germany.
- United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank (2013). Assessing Regional Integration in Africa VI: Harmonizing Policies to Transform the Trading Environment. Addis Ababa.
- United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank (2016). Assessing Regional Integration in Africa VII: Innovation, Competitiveness and Regional Integration. Addis Ababa.
- United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank (2017). Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About. Addis Ababa.
- United Nations Industrial Development Organization (2003). The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries. Sectorial Studies Series. Vienna.
- United States Agency for International Development and East Africa Trade and Investment Hub (2018). EAC Common Market Implementation: Impact of Non-Implementation of Revised EAC Rules of Origin 2015 – The Case of Motor Vehicle Assemblers in Kenya.
- United States Geological Survey (2018). Mineral commodity summaries 2018.
- Valensisi G and Karingi S (2017). From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals]. African Geographical Review. 36(1):45–60.
- Valensisi G, Lisinge R and Karingi S (2016). The trade facilitation agreement and Africa's regional integration. Canadian Journal of Development Studies. 37(2):239–259.

- Vonderembse M and Dobrzykowski D (2009). Understanding the automotive supply chain: The case for Chrysler's Toledo supplier park and its integrated partners – KTPO, Magna, and OMMC. Available at www.wistrans.org/cfire/documents/AutoSupplyChainCase10_30_09%20FINAL.pdf.
- Wambui TW (2015). Tea trade in Kenyan markets: Effects of marketing strategies on sustainable domestic market and return to the smallholder tea enterprise. Proceedings of the First International Conference on Tea Science and Development. Karatina, Kenya.
- Weiler JHH, Cho S, Feichtner I and Arato J (2016). International and Regional Trade Law: The Law of the World Trade Organization. Unit III: Rules of Origin.
- White and Case (2016). The fundamentals of trade deals. 15 August. Available at <https://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/fundamentals-of-trade-deals.pdf>.
- World Bank (2012). Sewing Success? Employment, Wages and Poverty Following the End of the Multifibre Arrangement. Directions in Development. Report No. 67524. Washington, D.C.
- World Bank (2016a). Stitches to Riches? Apparel Employment, Trade and Economic Development in South Asia. Directions in Development. Washington, D.C.
- World Bank (2016b). Breaking down barriers: Unlocking Africa's potential through vigorous competition policy. Working Paper No. 106717. Washington, D.C.
- World Bank and Organization for Economic Cooperation and Development (2016). Inclusive Global Value Chains: Policy Options for Small and Medium Enterprises and Low-Income Countries. World Bank. Washington, D.C.
- World Customs Organization (2012). Rules of origin handbook. Available at <http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/overview/origin-handbook.aspx>.
- World Economic Forum, World Bank and African Development Bank (2009). The Africa Competitiveness Report 2009. Geneva.
- WTO (2014). Challenges faced by LDCs in complying with preferential rules of origin under unilateral preference schemes. G/RO/W/148. Geneva. 28 October.
- WTO (2015). World Trade Report 2015: Speeding Up Trade – Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement. Geneva.
- WTO (2018). Utilization rates under preferential trade arrangements for LDCs under the LDC duty scheme. G/RO/W/179. Geneva. 10 October.

La création de la Zone de libre-échange continentale africaine représente une chance historique de stimuler le commerce intra-africain et d'accélérer la transformation structurelle du continent. Elle passe par la mise en œuvre d'une libéralisation préférentielle du commerce entre les pays qui en sont membres. L'utilisation par les entreprises africaines des préférences commerciales octroyées dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine dépendra essentiellement des règles d'origine et des avantages nets découlant du respect de ces règles. Le *Rapport 2019 sur le développement économique en Afrique* préconise l'adoption de règles d'origine souples et un renforcement des capacités institutionnelles visant à garantir l'application impartiale, transparente et prévisible des règles d'origine convenues.

unctad.org/Africa/series

“Les règles d'origine de la Zone de libre-échange continentale africaine sont d'une importance capitale pour que les produits fabriqués en Afrique (« made in Africa ») bénéficient à l'Afrique. À l'aube de l'entrée en vigueur de la plus grande zone de libre-échange dans le monde, ce rapport constitue un point de départ pour la prise de décisions aboutissant à l'adoption de règles d'origine bien conçues qui favorisent le développement d'un certain nombre de chaînes de valeur africaines. Je suis fier que le rapport constitue l'une des contributions de la CNUCED, en tant que partenaire stratégique de l'Union africaine, à la Zone de libre-échange continentale africaine.”

Mukhisa Kituyi

Secrétaire général de la CNUCED

“Le *Rapport 2019 sur le développement économique en Afrique* de la CNUCED apporte une contribution précieuse aux discussions en cours sur les règles d'origine, qui sont un catalyseur important du commerce intrarégional en Afrique. Les règles d'origine sont une composante vitale de tous les accords d'accès aux marchés conclus conformément aux règles de l'Organisation mondiale du commerce. Ce rapport, qui revêt un caractère d'actualité, fait prendre conscience du rôle que des règles d'origine adaptées au contexte peut jouer dans la mise en œuvre réussie de la Zone de libre-échange continentale africaine, qui est importante pour nous tous.”

Roberto Azevêdo

Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce