

# TRACER UNE FEUILLE DE ROUTE VERS L'INTÉGRATION RÉGIONALE GRÂCE À L'ACCORD SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES DE L'OMC



International  
Trade  
Centre

LE COMMERCE POUR  
LE BIEN DE TOUS



Tracer une feuille de route vers  
l'intégration régionale grâce à  
l'Accord sur la facilitation des  
échanges de l'OMC

## À propos de cette étude

Les petites et moyennes entreprises (PME) pourraient bénéficier davantage de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, s'il était mis en œuvre de manière coordonnée au niveau régional.

Ce rapport trace une feuille de route pour le cadre politique régional de la facilitation des échanges. De telles dispositions ont le potentiel de stimuler le commerce régional, réduire les goulets d'étranglement et accroître la participation des PME aux chaînes de valeur régionales, et donc d'intensifier l'intégration régionale.

**Éditeur** : Centre du commerce international

**Titre** : Tracer une feuille de route vers l'intégration régionale grâce à l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC

**Date et lieu de publication** : Décembre 2017, Genève

**Nombre de pages** : 59

**Langue** : Français

**Numéro de document ITC** : TFPB-17-107.F

**Citation** : Centre du commerce international (2017). *Tracer une feuille de route vers l'intégration régionale grâce à l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC*. ITC, Genève.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter : Mohammad Saeed, saeed@intracen.org

L'ITC encourage la reproduction et la traduction de ses publications pour permettre une plus large diffusion. Il est possible de reproduire librement de courts extraits de ce document, à condition de mentionner leur source. Une autorisation devra être demandée pour une reproduction ou traduction plus complète. Une copie de la reproduction ou traduction devra être envoyée à l'ITC.

Image numérique de couverture : © Shutterstock

© Centre du commerce international (ITC)

L'ITC est l'agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations Unies.

## Avant-propos

Une intégration régionale efficace est une étape importante pour les pays qui cherchent à mieux s'insérer dans le commerce mondial. La facilitation des échanges – à la fois dans les termes de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce et dans son interprétation plus large qui inclut les barrières non tarifaires, les règles d'origine, les normes et l'environnement des affaires – est un élément fondamental pour faire de l'intégration une réalité pour les économies et les populations.

Éliminer les obstacles des échanges internationaux est l'un des principaux objectifs des communautés économiques régionales (CER) dans leur travail vers une intégration plus profonde. Mais ce processus n'est pas automatique. Il exige aux niveaux national et régional une planification minutieuse, un séquençage et des investissements dans les infrastructures aussi bien matérielles qu'immatérielles, pour que les initiatives en matière de facilitation des échanges soient durables et produisent un impact réel.

Cependant, les données sur les échanges intrarégionaux montrent encore une déconnexion entre l'objectif politique parfaitement admis d'une intégration plus profonde et la réalité du terrain. Le potentiel de l'Afrique pour accroître son niveau d'échanges intrarégionaux est encore incroyablement inexploité ; la comparaison avec l'Europe et l'Asie dont les niveaux respectifs sont à 69 % et 52 % ne lui est pas favorable, son niveau parvenant tout juste à 18 %. Pourtant, les politiques vont dans la bonne direction. Il suffit de regarder les progrès réalisés par certains mouvements commerciaux régionaux comme au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), ou de voir l'engagement en faveur de l'Accord continental de libre-échange, pour comprendre que le sujet demeure une priorité politique.

Une étape multilatérale a été franchie en 2017 avec l'entrée en vigueur de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC. L'AFE crée des obligations contraignantes pour les Membres de l'OMC afin qu'ils améliorent la transparence, la prédictibilité, l'équité et l'efficacité de leurs procédures internationales, par la simplification, l'uniformisation et l'automatisation des pratiques commerciales, ainsi que le renforcement de la coordination entre agences de réglementation aux frontières.

Même si les réformes en matière de facilitation des échanges sont déjà en cours dans de nombreux pays, l'Accord a aussi insufflé un nouvel élan pour s'attaquer aux retards liés à la bureaucratie – fournissant ainsi aux CER une opportunité unique de promouvoir des réformes internationales concertées.

Les approches régionales pour mettre en œuvre les mesures de la facilitation des échanges offrent des bénéfices plus grands pour chacun des pays et la communauté régionale, mieux que de simples réformes nationales non reliées. Des réformes internationales coordonnées peuvent aider à créer un environnement commercial régional plus cohérent et prévisible, en évitant d'imposer des procédures et prescriptions administratives divergentes au sein de chaque État membre. Des formalités harmonisées entre les régions pourraient réduire le coût des transactions commerciales, créer les conditions nécessaires au développement de chaînes de valeur régionales, et constituer un outil essentiel pour favoriser l'investissement.

Pour aider les CER à favoriser un environnement propice aux affaires, le Centre du commerce international (ITC) a développé un ensemble d'outils pour aider les décideurs politiques à élaborer, mettre en œuvre et suivre les réformes régionales en matière de facilitation des échanges. Il fournit une série complète d'instruments et d'approches pertinentes, mis à disposition des institutions régionales et de leurs États membres. Le but est d'appuyer les CER pour qu'ils élaborent leurs réformes en matière de facilitation des échanges – à la mesure de leurs besoins et ressources – qui permettront d'intensifier le processus d'intégration régionale par la promotion de transactions commerciales intrarégionales plus simples, moins chères et plus rapides pour les entreprises.

Nous encourageons les décideurs politiques des CER à tirer profit de cette feuille de route pour mettre en œuvre leurs politiques régionales de facilitation des échanges, pour aider le milieu des affaires à prospérer et revigorer la marche vers l'intégration régionale.

Arancha González  
Directrice exécutive  
Centre du commerce international

## Remerciements

Le Centre du commerce international (ITC) exprime sa gratitude à toutes les parties impliquées dans cette publication, préparée par la consultante externe en facilitation des échanges, Birgit Viohl, ainsi que Pierre Bonthonneau, Qasim Chaudry et Eleonora Salluzzi (tous membres de l'ITC). Rajesh Aggarwal, Chef de la section Politiques et facilitation des échanges pour les entreprises, et Mohammad Saeed, Conseiller principal en facilitation des échanges (tous deux membres de l'ITC), ont fourni les lignes directrices et la structure de ce manuel, et en ont supervisé la rédaction.

L'ITC souhaite également remercier Victoria Tuomisto pour la supervision des progrès de cette publication ; Alina Fetisova, Abhishek Kumar et Timothée Bruneteau (tous membres de l'ITC), ainsi que Christine Pulvermacher, pour leurs contributions ; l'expert externe Manzoor Ahmad pour la révision de cette publication et ses précieux commentaires ; Natalie Domeisen et Evelyn Seltier (toutes deux membres de l'ITC), qui ont supervisé l'édition, la production et le contrôle qualité ; Jennifer Freedman, qui a édité ce rapport ; et enfin Serge Adeagbo et Franco Iacovino (tous deux membres de l'ITC), qui ont fourni les supports graphiques et l'impression.

Ce rapport était traduit par Patrick Schmitt à partir de la version originale en anglais.

## Table des matières

Avant-propos	iii
Remerciements	iv
Acronymes	vii
Synthèse	viii
<b>CHAPITRE 1 UNE APPROCHE RÉGIONALE AUX RÉFORMES DE FACILITATION DES ÉCHANGES</b>	<b>1</b>
Les raisons économiques de l'intégration régionale	1
Modèles d'intégration économique régionale	2
Éliminer les barrières au sein des chaînes d'approvisionnement	3
Le rôle de la facilitation des échanges	3
<b>CHAPITRE 2 BÉNÉFICES DES RÉFORMES RÉGIONALES DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES</b>	<b>6</b>
Un environnement des affaires plus propice aux négociants	6
Améliorer le fonctionnement des unions douanières	7
Cohérence avec les autorités de réglementation supranationales	8
Exploiter les économies d'échelle	9
S'attaquer aux asymétries du développement au sein des CER	10
<b>CHAPITRE 3 VOIES VERS L'INTÉGRATION RÉGIONALE</b>	<b>11</b>
Références explicites aux réformes de facilitation des échanges au sein des mandats des CER	11
Références implicites aux réformes de facilitation des échanges au sein des mandats des CER	12
Exemples d'initiatives de facilitation des échanges des CER	13
Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC : une opportunité unique	19
<b>CHAPITRE 4 OPTIONS POLITIQUES POUR LES RÉFORMES</b>	<b>22</b>
Instruments juridiques à disposition des CER	23
Instruments non juridiques à disposition des CER	25
Avantages et inconvénients des instruments juridiques et non juridiques pour la facilitation régionale des échanges	26
Tenir compte des dispositions institutionnelles des CER	28
Synthèse des outils favorisant la facilitation régionale des échanges	31

<b>CHAPITRE 5 ÉLABORER UNE FEUILLE DE ROUTE DE LA FACILITATION RÉGIONALE DES ÉCHANGES</b>	<b>33</b>
Étape 1 : Regrouper les besoins des États membres et identifier les prescriptions communes	34
Étape 2 : Rassembler un consensus sur les obligations de l'AFE devant être mises en œuvre au niveau régional	35
Étape 3 : Définir une combinaison d'instruments juridiques et non juridiques pour appuyer la mise en œuvre	36
Étape 4 : Définir les responsabilités des États membres et des organismes régionaux dans la mise en œuvre	37
Étape 5 : Définir le mélange ciblé de politiques pour chacune des mesures identifiées	40
Étape 6 : Établir une plateforme institutionnelle régionale pour faciliter les réformes régionales	44
<b>CONCLUSION</b>	<b>48</b>
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>50</b>

#### **Encadrés, illustrations**

Encadré 1	Cinq types de modèles d'intégration économique régionale	2
Encadré 2	Bénin and Mali	7
Encadré 3	Union européenne	8
Encadré 4	Plan douanier de l'Union européenne	8
Encadré 5	Union économique et monétaire ouest-africaine	9
Encadré 6	Association des nations de l'Asie du Sud-Est	9
Encadré 7	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe	10
Encadré 8	Plan 2025 de la communauté économique de l'ANASE	12
Encadré 9	Communauté d'Afrique de l'Est	14
Encadré 10	Postes frontières à guichet unique	15
Encadré 11	MERCOSUR et ANASE : adeptes non européens	29
Encadré 12	UE : le degré le plus élevé de supranationalisme au monde	30
Encadré 13	Comparaison entre la CEDEAO et l'UEMOA	31
Illustration 1	Part des échanges intra-africains dans les échanges du continent	4
Illustration 2	Le point de vue des négociants sur les principales barrières qui empêchent les entreprises de se relier aux chaînes de valeur	5
Illustration 3	Types d'outils de mise en œuvre des mesures régionales de la facilitation des échanges	32
Illustration 4	Une feuille de route en six étapes pour la facilitation régionale des échanges	34
Illustration 6	Types d'instruments pour l'élaboration de mesures régionales de facilitation des échanges	36
Illustration 7	Options de partage des responsabilités des réformes régionales de la facilitation des échanges	37
Illustration 8	Matrice des instruments et responsabilités de mise en œuvre	41

## Acronymes

Sauf mention contraire, les références au dollar (\$) renvoient au dollar américain, et les références à la tonne renvoient à la tonne métrique.

AFE	Accord sur la facilitation des échanges
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ATFF	Cadre de la facilitation des échanges de l'ANASE ( <i>ASEAN Trade Facilitation Framework</i> )
ATIGA	Accord sur le commerce des marchandises de l'ANASE ( <i>ASEAN Trade in Goods Agreement</i> )
ATR	Registre des échanges de l'ANASE ( <i>ASEAN Trade Repository</i> )
ATRC	Assistance technique et renforcement des capacités
BTN	Barrières non tarifaires
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CAREC	Programme de coopération économique régionale pour l'Asie centrale ( <i>Central Asia Regional Economic Cooperation</i> )
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CDC	Code des douanes communautaire
CDU	Code des douanes de l'Union
CEA/ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNFE	Comité national de la facilitation des échanges
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CRFE	Comité régional de la facilitation des échanges
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
INDIRA	Échange d'informations entre registres douaniers
ITC	Centre du commerce international
MERCOSUR	Marché commun du Sud ( <i>Mercado Común del Sur</i> )
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
OEA	Opérateur économique agréé
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OSBP	Poste frontière à guichet unique ( <i>One-stop Border Post</i> )
PMA	Pays les moins avancés
RADDEx	Échange de données numériques entre administrations fiscales ( <i>Revenue Authorities Digital Data Exchange</i> )
RASFF	Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ( <i>Rapid Alert System for Food and Feed</i> )
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe ( <i>Southern African Development Community</i> )
SAFTA	Zone de libre-échange de l'Asie du Sud-Est ( <i>South Asian Free Trade Area</i> )
SASEC	Coopération économique sous-régionale de l'Asie du Sud ( <i>South Asia Subregional Economic Cooperation</i> )
TDC	Tarif douanier commun
UE	Union européenne
UEEA	Union économique eurasiatique
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

## Synthèse

Une approche régionale de la facilitation des échanges peut présenter des avantages considérables pour les communautés économiques régionales (CER). Les initiatives coordonnées de facilitation des échanges au niveau des CER, traditionnellement considérées comme des domaines politiques clefs permettant d'intensifier l'intégration régionale, peuvent aussi largement étendre les flux commerciaux intrarégionaux et livrer des résultats cohérents.

Cette publication montre comment les réformes en matière de facilitation des échanges peuvent jouer un rôle majeur pour l'ensemble des CER et avoir de profondes répercussions, en mettant en œuvre des mesures qui intègrent et modernisent les règles de procédure en lien avec les échanges internationaux.

Des réformes concertées de facilitation des échanges peuvent notamment contribuer à harmoniser l'environnement pour les négociants, améliorer le fonctionnement des unions douanières, et produire des économies d'échelle grâce à l'échange des meilleures pratiques et des outils, et au partage des coûts de mise en œuvre.

Basées sur les dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce, des réformes régionales cohérentes de facilitation des échanges permettent de s'attaquer aux problèmes administratifs et aux procédures qui font obstacle au commerce, et ainsi de créer un cadre au sein duquel les négociants d'une même région ne sont pas embarrassés par des formalités, procédures ou prescriptions douanières différentes.

Il ne peut y avoir de feuille de route de type « prêt-à-porter » pour la facilitation régionale des échanges ; pour élaborer la marche à suivre, chaque communauté doit tenir compte de son mandat spécifique, de ses dispositions institutionnelles, de ses procédures, de son économie politique et de ses capacités de mise œuvre.

### *Vers une feuille de route de la facilitation régionale des échanges*

Pour développer une feuille de route de la facilitation des échanges qui aide les décideurs politiques nationaux et ceux des CER à mettre en place et coordonner des réformes significatives de facilitation des échanges, l'ITC suggère de suivre les étapes du processus rationnel suivant :

- Regrouper les besoins des États membres en matière de facilitation des échanges, et identifier les prescriptions communes des interventions régionales ;
- Rassembler un consensus sur les mesures spécifiques de la facilitation des échanges lorsqu'une approche régionale harmonisée et coordonnée de la mise en œuvre est pertinente et permet des améliorations significatives ;
- Définir la combinaison appropriée d'instruments juridiques et non juridiques pour appuyer la mise en œuvre, sur la base des dispositions institutionnelles spécifiques et du pouvoir de décision des communautés économiques régionales ;
- Spécifier les responsabilités des États membres et des organismes régionaux, sur la base des instruments choisis, pour mettre en œuvre les mesures de facilitation des échanges :
  - Une option décentralisée implique que les prérogatives de la mise en œuvre appartiennent exclusivement à chaque État membre ;
  - Une option partagée implique que les CER et les États membres contribuent conjointement à la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges ; et
  - Une option centralisée suppose que l'organisme régional endosse la pleine responsabilité de la mise en œuvre des réformes sélectionnées de facilitation des échanges, pour le compte des États membres.
- Définir l'approche prévue pour la mise en œuvre de chaque mesure identifiée par la feuille de route de la facilitation régionale des échanges.

Enfin, l'ITC recommande d'établir une plateforme institutionnelle au niveau communautaire afin de faciliter l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la feuille de route de la facilitation régionale des échanges, et ce de manière cohérente et homogène.

## CHAPITRE 1 UNE APPROCHE RÉGIONALE AUX RÉFORMES DE FACILITATION DES ÉCHANGES



Source : Shutterstock

### Les raisons économiques de l'intégration régionale

L'intégration économique régionale se définit comme le processus qui abolit progressivement les formes de discrimination entre les économies nationales.<sup>1</sup> C'est une référence directe aux accords passés entre pays d'une même région géographique pour réduire, et ultimement éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires, afin de libérer les flux de marchandises et services entre chaque pays.

L'intégration régionale est une force motrice puissante de la croissance pour de nombreux pays, qui permet la création de chaînes de valeur régionales et l'amélioration de l'efficacité des économies. Même si les communautés régionales ont des modèles variés et des approches différentes de l'intégration régionale, le commerce a toujours été au centre des programmes régionaux, et un facteur de succès majeur.

Le but de l'intégration économique régionale est d'accroître le bien-être et de réduire les écarts économiques entre les pays participants, en créant un marché plus large. En encourageant la concurrence et en permettant des économies d'échelle, l'intégration économique régionale favorise l'innovation, pousse à la réduction des prix des intrants et des produits finaux, entraîne la spécialisation des économies et appuie le développement de réseaux régionaux de production.<sup>2</sup> Dans les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés, elle est un des principaux moteurs de la réduction de l'instabilité sociale, de la

---

<sup>1</sup> Balassa, B. (1961), Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, vol. 14, n° 1, pp. 1-17.

<sup>2</sup> Ginsberg, R. H. (2007). *Demystifying the European Union: The enduring logic of regional integration*. Rowman & Littlefield.

pauvreté et des divergences économiques, et ce grâce au commerce, l'investissement et les programmes régionaux de coopération.<sup>3</sup>

L'intégration économique régionale joue donc un rôle fondamental pour stimuler les échanges intrarégionaux, appuyer des activités créatrices d'emplois, et partager les bénéfices de la croissance et une prospérité plus large. Il s'ensuit que, dans l'idée d'une coordination politique plus proactive, l'accélération de l'intégration entre membres d'un même bloc commercial permet d'améliorer les performances économiques et de réduire les écarts de revenus.<sup>4</sup>

## Modèles d'intégration économique régionale

Les communautés régionales reposent sur des approches et modèles différents de l'intégration régionale (voir encadré 1). Toutefois, le commerce a toujours été un élément central des programmes régionaux et un des principaux facteurs de réussite. On constate en effet que de nombreux programmes régionaux cherchent à aligner les politiques commerciales et à s'attaquer aux barrières, ce qui montre que le commerce est bien l'un des premiers domaines ciblés par les membres d'une communauté régionale qui vise à l'intégration.

Tous les modèles d'intégration économique reposent sur la prémisse que l'élimination progressive des barrières permet de réduire les délais et les coûts des échanges régionaux, et avec la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, constitue une étape essentielle vers une intégration régionale plus large. Une meilleure coopération régionale et l'extension des flux commerciaux intrarégionaux devraient considérablement bénéficier aux pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA), et réduire la vulnérabilité de leurs économies (en particulier dans le cas des pays sans littoral).

### Encadré 1 Cinq types de modèles d'intégration économique régionale

#### **Zones de libre-échange**

Les pays membres n'appliquent pas de tarifs ou de quotas entre eux, mais chacun maintient ses propres barrières tarifaires à l'encontre des pays tiers. Des exemples de ce modèle sont l'Accord de libre-échange nord-américain et la Zone de libre-échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).

#### **Unions douanières**

Les pays membres n'appliquent pas de tarifs ou de quotas entre eux, mais ils appliquent de manière conjointe des tarifs extérieurs communs aux pays tiers. Des exemples de ce modèle sont le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).

#### **Marchés communs**

En plus de la libre circulation des biens, comme dans les zones de libre-échange et les unions douanières, les États membres des marchés communs s'accordent également sur la libre circulation de la main-d'œuvre, des capitaux et des services. Des exemples de ce modèle sont l'Union européenne (UE) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

#### **Unions économiques et monétaires**

Les politiques économiques sont harmonisées et une monnaie unique est adoptée. Des exemples de ce modèle sont l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et l'Union économique et monétaire de l'UE.

#### **Intégration économique totale**

Les politiques monétaires, fiscales et sociales sont uniformisées et une organisation supranationale contraignante est établie. L'UE est parvenue à l'union monétaire et cherche à présent à converger dans les domaines des politiques fiscales et sociales.

---

<sup>3</sup> Kweka, J., & Mboya, P. (2004). *Regional Integration and Poverty: A case study of Tanzania*. Document de travail, Economic and Social Research Foundation, Dar Es Salaam.

<sup>4</sup> Kamau, N. L. (2010). The impact of regional integration on economic growth: empirical evidence from COMESA, EAC and SADC trade blocs. *American Journal of Social and Management Sciences*, vol. 1, n° 2, pp. 150-163.

## Éliminer les barrières au sein des chaînes d'approvisionnement

Les approches de l'intégration régionale tendent à se concentrer sur l'élimination ou la réduction des tarifs à l'encontre des pays ou régions tiers. Cependant, un des principaux bénéfices de l'intégration régionale – l'amélioration du bien-être des pays participants par la création d'un marché plus large – est plus facilement atteint lorsque les barrières au commerce sont atténuées.<sup>5</sup> Cela signifie que pour améliorer les conditions d'accès aux marchés et augmenter les bénéfices de l'intégration économique, il est tout aussi important de s'attaquer aux barrières au sein des chaînes d'approvisionnement du commerce intrarégional, et de les éliminer, car elles sont des obstacles bien plus conséquents aux échanges que les tarifs d'importation.<sup>6</sup>

Le Forum économique mondial identifie quatre catégories principales de barrières au sein des chaînes d'approvisionnement :<sup>7</sup>

- **Le manque d'infrastructures de transport**, à cause de réseaux routiers, ferroviaires, maritimes ou aériens inadéquats, ce qui engendre des coûts massifs et des retards lorsqu'on cherche à déplacer des marchandises à travers de larges territoires.
- **Les mesures non tarifaires**, qui comprennent les prescriptions sanitaires et en matière de sûreté, les normes techniques et les autres réglementations qui viennent s'ajouter aux frais de la mise en conformité des importations ou exportations.
- **L'administration aux frontières**, avec l'inefficacité de certaines d'entre elles, ainsi que la lourdeur et la non transparence des procédures d'import-export.
- **L'environnement des affaires**, qui inclut des environnements réglementaires discriminatoires et incertains, ainsi que des problèmes de sécurité le long des chaînes de valeur.

Une étude conjointe du Forum économique mondial, de *Bain & Company* et de la Banque mondiale affirme que « la réduction des barrières au sein des chaînes de valeur pourrait augmenter le PIB six fois plus que l'élimination des tarifs ».<sup>8</sup> De plus, ces barrières ont été « mal gérées à la fois par les pays et les entreprises ». Des réformes qui s'attaqueraient à ces problèmes des chaînes d'approvisionnement pourraient aider à réduire les délais et les coûts des transactions internationales, accroître les échanges intrarégionaux, et ultimement intensifier l'intégration économique régionale.

## Le rôle de la facilitation des échanges

L'OMC décrit la facilitation des échanges comme « la simplification, la modernisation et l'harmonisation des processus d'exportation et d'importation », ce qui permet de réduire les délais et coûts des échanges. Habituellement, les réformes visent à améliorer la transparence, la prédictibilité, l'équité et l'efficacité de l'environnement international.

En s'attendant aux problèmes des « administrations aux frontières » et en s'attaquant aux procédures qui font obstacle au commerce, les réformes en matière de facilitation des échanges, y compris celles de l'AFE, peuvent contribuer à intensifier l'intégration régionale.

Entré en vigueur en février 2017, l'AFE crée des obligations contraignantes pour les Membres de l'OMC, pour qu'ils mettent en œuvre des réformes qui accélèrent le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, incluses celles en transit. C'est une opportunité unique pour les pays et les CER de donner

---

<sup>5</sup> Venables, A. J. (1999). *Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence?* Banque mondiale, Bibliothèque numérique.

<sup>6</sup> Gibson, B. J., Hanna, J. B., Defee, C. C., & Chen, H. (2013). *The Definitive Guide to Integrated Supply Chain Management: Optimize the Interaction Between Supply Chain Processes, Tools, and Technologies*. Pearson Education.

<sup>7</sup> Forum économique mondial (2013). *Enabling Trade, Valuing Growth Opportunities*.

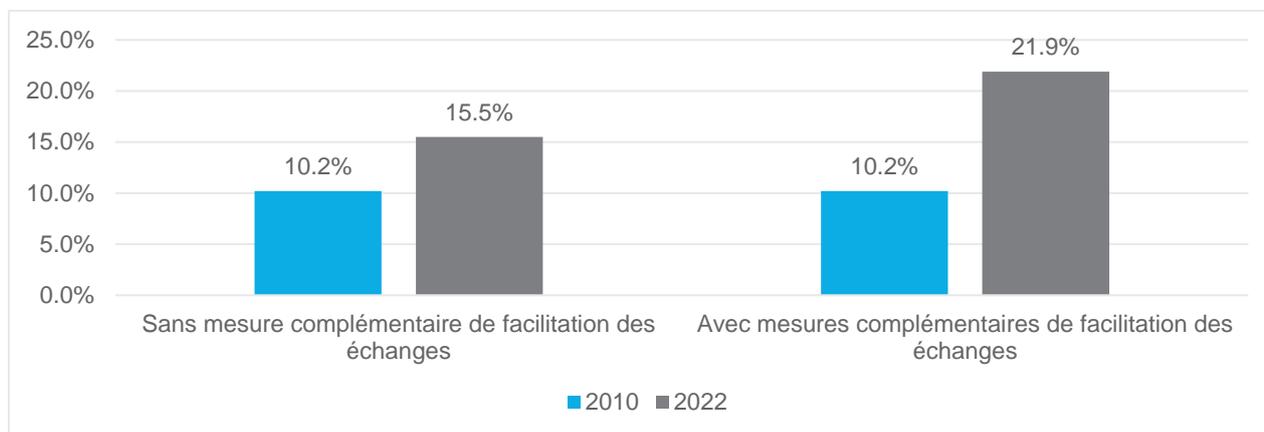
<sup>8</sup> Ibid.

la priorité à la facilitation des échanges dans leurs processus d'intégration régionale, de renforcer ou de s'appuyer sur les initiatives déjà existantes en matière de facilitation des échanges.

Des éléments probants montrent que la complexité des opérations internationales est un des principaux obstacles aux échanges intrarégionaux. Les réformes de facilitation des échanges sont donc extrêmement importantes pour le processus d'intégration régionale. Les entreprises des pays en développement et des PMA doivent faire face à de nombreuses prescriptions en termes de documentation, qui s'avèrent parfois redondantes, à des formalités et processus incohérents, imprévisibles et insuffisamment transparents, à des frais et des charges élevés, ainsi que des évaluations de la conformité longues et complexes (les exemples incluent les prescriptions sanitaires et phytosanitaires, ou les prescriptions formant les barrières techniques au commerce).

Une étude de l'ITC sur les mesures non tarifaires menée en 2016 au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) relève les mêmes problèmes. Selon ce rapport, 73 % des entreprises confrontées aux barrières non tarifaires (BNT) au commerce mentionnent les obstacles de procédures comme étant leur problème principal. Il s'agit de paiements informels ou anormalement élevés, de contraintes en termes de délais, de lenteur administrative liée aux réglementations ou à l'attitude discriminatoire des responsables officiels.

Illustration 1 Part des échanges intra-africains dans les échanges du continent



Source : extrapolation de l'ITC à partir du rapport de Mevel S. et Karingi S. (4 octobre 2012).

Les réformes de facilitation des échanges s'attaquent à la plupart de ces problèmes en créant un environnement international favorable. Une simulation menée en 2012 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA/ONU) indiquait que des mesures complémentaires de facilitation des échanges – autres que les accords de libre-échange – permettraient de doubler en une décennie la part des échanges intra-africains dans le total des échanges du continent – de 10,2 % en 2010 à 21,9 % en 2022 – en comparaison d'une augmentation de seulement 15,5 % sans intervention de ce type.<sup>9</sup>

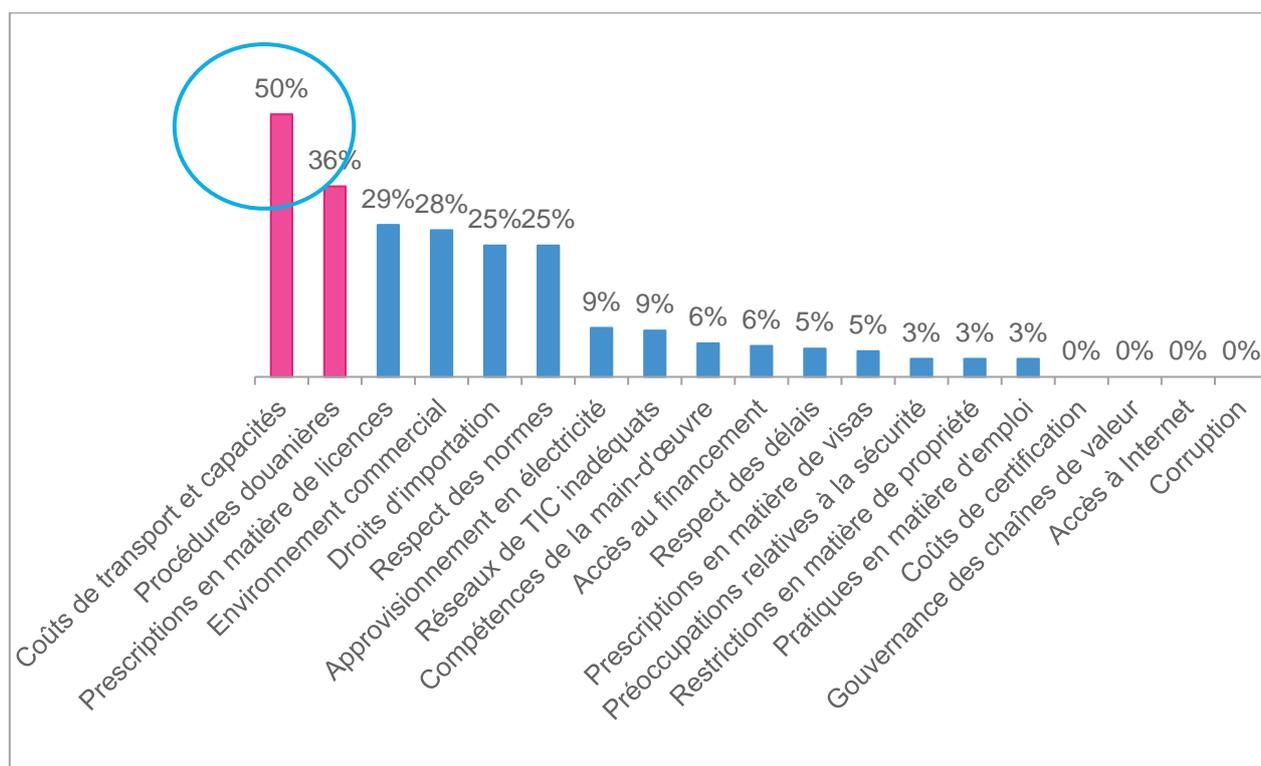
Plus précisément, les réformes de facilitation des échanges vont aider à améliorer le commerce intrarégional et favoriser l'intégration économique régionale grâce aux actions suivantes :

- Réviser les cadres réglementaires et administratifs qui gouvernent les échanges internationaux, afin de simplifier et moderniser des prescriptions et formalités obsolètes, inefficaces et opaques ;
- Améliorer la coordination des agences de régulation aux frontières pour éviter les duplications des procédures, des prérequis en termes de données, et des formalités ;

<sup>9</sup> Mevel, S., & Karingi, S. (4 octobre 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*. Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA/ONU).

- Mettre en œuvre des solutions informatiques pour moderniser et automatiser le traitement de l'information et des données, afin de faciliter une interaction fluide et sans papier entre les agences de régulation aux frontières et les opérateurs économiques ;
- Changer la mentalité des agences aux frontières pour mieux équilibrer la collecte des recettes et les objectifs nationaux de protection avec les besoins légitimes des entreprises, afin d'avoir des formalités internationales simples, transparentes, prévisibles et efficaces ; et
- Puisque la facilitation des échanges s'avère être l'un des principaux critères dans leurs prises de décision, attirer les investisseurs et les entreprises multinationales pour qu'ils investissent dans la région et externalisent leurs chaînes d'approvisionnement.

Illustration 2 Le point de vue des négociants sur les principales barrières qui empêchent les entreprises de se relier aux chaînes de valeur



Source : adapté des réponses au questionnaire Aide pour le commerce 2013 de l'OCDE-OMC. Disponible sur [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/panorama-de-l-aide-pour-le-commerce-2013\\_aid\\_glance-2013-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/panorama-de-l-aide-pour-le-commerce-2013_aid_glance-2013-fr)

## CHAPITRE 2 BÉNÉFICES DES RÉFORMES RÉGIONALES DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES



Source : Shutterstock

L'intérêt d'une approche régionale pour simplifier les échanges peut être étayé par plusieurs arguments décisifs, qui démontrent comment des solutions concertées sont plus efficaces et efficientes que des initiatives isolées et non homogènes, menées de manière individuelle par chaque membre d'une CER.

### Un environnement des affaires plus propice aux négociants

Un environnement des échanges régionaux constant, cohérent et prévisible réduit les barrières au commerce à travers la région, et permet une expérience des échanges plus facile, rationalisée et efficiente pour les négociants.

Des procédures et prescriptions complexes, ainsi que des procédures incohérentes, imprévisibles et insuffisamment transparentes pour cause de publications limitées, ont démontré qu'elles étaient bien plus restrictives pour les transactions commerciales que les tarifs. Les obstacles en termes de procédures résultent au niveau national en difficultés et incertitudes pour les négociants.

Ces problèmes s'aggravent au niveau régional lorsque les pays ne cherchent pas à harmoniser et coordonner leurs réformes internationales. Quand les États membres d'une même CER n'optent pas pour une approche concertée, des formalités divergentes apparaissent de chaque côté de la frontière. Celles-ci entraînent des coûts de transaction plus élevés pour les négociants qui opèrent au niveau régional. Pour se conformer aux prescriptions internationales des États membres, les entreprises devront investir en temps et en ressources pour comprendre les prescriptions spécifiques des mouvements d'importation, d'exportation ou de transit, pour chacun des pays partenaires de la région, ainsi que les processus spécifiques aux pays en développement.

Lorsque les CER adoptent des réformes de facilitation des échanges harmonisées et coordonnées au niveau régional, elles contribuent à créer pour le milieu des affaires un environnement des échanges plus prévisible et cohérent. Des formalités commerciales et des prescriptions uniformisées au niveau régional en matière de documentation réduisent les incertitudes pour les négociants et leur permettent de réaliser des économies d'échelle, en harmonisant leurs pratiques et procédures internes à travers la région.

Des mécanismes de facilitation des échanges harmonisés et coordonnés peuvent aussi fournir de plus amples bénéfices au milieu des affaires. Un exemple est présenté par l'Article 7.7 de l'AFE sur les mesures de facilitation des échanges en faveur des opérateurs agréés. Si chaque membre d'une même CER

développe ses propres mécanismes et critères de qualification, sans consulter ses États partenaires, les entreprises qui opèrent au niveau régional pourraient avoir à se conformer à des prescriptions divergentes, amenant des coûts additionnels pour les négociants. Mais si les États membres d'une même CER s'accordent sur une série commune de critères de qualification, cela va appuyer la participation du secteur privé à chaque projet national et créer la base d'accords de reconnaissance mutuelle.

Une approche régionale des réformes de facilitation des échanges peut rendre les transactions internationales moins complexes, en harmonisant les formalités et les mécanismes de facilitation des échanges, tout en aidant à réduire le coût des affaires dans la région et en permettant aux producteurs de devenir plus compétitifs sur les marchés régionaux et internationaux.

#### Encadré 2 Bénin and Mali

Les difficultés pour comparer les prescriptions vis-à-vis d'un même produit de la part de différents pays africains empêchent les négociants de pénétrer davantage de marchés et d'exporter plus de biens. Par exemple, les portails commerciaux au Bénin et au Mali fournissent les étapes nécessaires à l'exportation pour des produits complètement différents. Tandis que le Bénin présente tous les prérequis à l'exportation de riz, le Mali fournit les étapes pour exporter des légumes et du cuir. Dans ce contexte, l'inconsistance des informations empêche les négociants de prendre des décisions commerciales éclairées.

## Améliorer le fonctionnement des unions douanières

Des mesures nationales divergentes en matière de facilitation des échanges au sein des unions douanières peuvent perturber le commerce régional et entraver le bon fonctionnement des CER. Lorsque les procédures, coûts et délais appliqués par les douanes nationales diffèrent, les importateurs fondent leur choix du port d'entrée et des routes de transit sur les coûts les plus bas et les délais de traitement les plus rapides. Cela donne une image faussée du commerce parmi les États membres d'une même CER.

Une union douanière doit pouvoir fonctionner normalement pour promouvoir l'intégration régionale et améliorer la coopération. Cela peut être accompli en adoptant des outils uniformisés dans des domaines comme la gestion des recettes, le contrôle aux frontières et les formalités douanières.

Un élément particulièrement pertinent pour la facilitation des échanges concerne l'application au sein d'une union douanière de tarifs uniformes à l'encontre des pays tiers, qui doivent être efficacement accompagnés de documentations et formalités uniformisées, afin de rationaliser les activités et de créer un environnement plus prévisible pour les négociants.

Une harmonisation régionale en bonne et due forme des législations et procédures douanières permet de garantir que l'union douanière va fonctionner correctement et de manière équitable. Cela garantit également l'application homogène des dispositions de l'union douanière, à la fois aux frontières extérieures et intérieures.<sup>10</sup> Dans la mesure où le degré de coopération et les instruments peuvent varier, les premières étapes sont habituellement axées sur les problèmes pertinents pour la communauté – comme le contrôle des frontières extérieures, ou des problèmes qui demandent une action commune de la part des États, tels que les ristournes de droits ou l'échange d'informations – avant de passer à l'évaluation et l'harmonisation des aspects internes des services douaniers des États membres.

Les réformes régionales de la facilitation des échanges permettent de résoudre les problèmes issus des conflits entre accords bilatéraux. Un cadre régional unique et homogène permet d'éviter les complications et de garantir des prescriptions harmonisées pour tous les pays concernés.

---

<sup>10</sup> Même si les tarifs douaniers du commerce intrarégional sont éliminés, les administrations douanières des États membres, au sein de la plupart des unions douanières, maintiennent une forme de pouvoir interne pour contrôler l'immigration, collecter les taxes sur la valeur ajoutée, et garder la juridiction sur les autres éléments des politiques commerciales qui ne sont pas intégrés dans le Tarif externe commun, comme le contrôle des produits sensibles.

### Encadré 3 Union européenne

L'ancienne Communauté européenne, à présent devenue l'Union européenne, est un exemple classique de l'harmonisation progressive des réglementations et procédures douanières régionales. En 1968, les droits de douane nationaux et les quotas d'importation ont été abolis au sein de la Communauté économique européenne, et un Tarif douanier commun (TDC) applicable aux partenaires commerciaux tiers a été adopté.

Mais il n'y avait pas de législation douanière complète et commune, et les États membres ont maintenu des contrôles douaniers aux frontières jusqu'à l'entrée en vigueur du marché unique européen en 1993. En conséquence, l'Union douanière de l'Union européenne s'est constituée sur une série complexe d'instruments communautaires épars, de lois et d'administrations nationales en matière de douane divergentes, ce qui a créé des déséquilibres intrarégionaux et des goulets d'étranglement.

Pour remédier à ces disparités, la Commission européenne a progressivement migré vers une législation douanière commune. Le Code des douanes communautaire (CDC) et son règlement d'application sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, donnant naissance à un ensemble unique de lois codifiées, avec un effet direct sur tous les États membres. Le CDC a le premier ouvert la voie vers un droit douanier régional simple grâce à ce qu'on appelle communément « l'eupéanisation du droit administratif national ».

Une étape supplémentaire a été franchie avec la création du Code des douanes de l'Union (CDU) qui vient compléter le CDC, en amenant plusieurs changements afin de moderniser les procédures douanières. Depuis son entrée en vigueur en 2013 – bien que de nombreuses dispositions de fond ne soient appliquées que depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016 – le CDU s'applique à l'ensemble de l'UE, et constitue le cadre réglementaire en matière de règles et de procédures à travers tout le bloc.

Le CDU a été adopté afin de moderniser et simplifier les échanges au sein de l'UE, grâce à des procédures et documentations numériques. Le Code et les actes délégués et d'exécution qui en découlent visent à parfaitement harmoniser et rationaliser la législation douanière et ses procédures dans tous les pays de l'UE. Ils doivent également simplifier les règles et procédures douanières pour faciliter des transactions douanières plus efficaces, en phase avec les besoins d'aujourd'hui.

Pour compléter la transition du système douanier au sein de l'UE vers un environnement entièrement électronique et sans papier, le CDU offre aussi aux entreprises une meilleure sécurité juridique et une uniformité dans l'application des droits, et renforce des procédures douanières plus rapides pour les opérateurs économiques agréés respectueux des règles et dignes de confiance.

Les États membres d'une même CER peuvent établir des accords bilatéraux entre eux afin de coordonner et d'appliquer les mesures de la facilitation des échanges. Toutefois, cette approche peut amener des problèmes. Il est difficile pour les négociants d'exporter vers d'autres pays de la région s'il leur faut se conformer aux procédures spécifiques établies par chaque accord bilatéral. Il y a aussi le risque qu'un pays lié à différents accords bilatéraux qui se chevauchent se retrouve face à des prescriptions juridiques contradictoires.

### Encadré 4 Plan douanier de l'Union européenne

L'UE a renforcé ses organismes régionaux de droits douaniers grâce à un plan douanier. Il s'agit d'un outil pour aider les administrations douanières des États membres à améliorer la capacité opérationnelle de leurs services douaniers, en établissant des critères de comparaison pour mesurer leurs accomplissements dans des domaines clés, évaluer leurs forces et faiblesses, ainsi que les besoins de développement.

## Cohérence avec les autorités de réglementation supranationales

Dans certains domaines politiques, le pouvoir de légiférer est délégué à des organismes supranationaux afin d'obtenir cohérence et efficacité, et pour s'assurer de la conformité et de la mise en œuvre des engagements régionaux. Dans ce contexte, les États membres ne peuvent pas décider seuls de promulguer des lois dans ces domaines, et les autorités supranationales doivent agir en leur nom. De fait, un État membre qui chercherait à mettre en œuvre des initiatives dans des domaines déjà couverts par la législation des organismes régionaux pourrait rencontrer une résistance de la part des autorités régionales, ce qui probablement engendrerait des coûts supplémentaires et les empêcherait de mener leurs plans à terme.

Lorsque le pouvoir légiférant régional a déjà été alloué pour des domaines spécifiques à la facilitation des échanges, les mesures la concernant doivent être mises en œuvre au niveau régional. Cela permet d'éviter

les mesures nationales contradictoires qui freineraient la mise en œuvre homogène et sensée des activités au niveau des CER, et contreviendraient à la législation régionale.

#### Encadré 5 Union économique et monétaire ouest-africaine

L'initiative de certificats d'origine électroniques menée par deux États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) – le Sénégal et la Côte d'Ivoire – est un parfait exemple des inconvénients causés par des actions non coordonnées aux niveaux national et régional. Le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont lancé un projet pilote pour s'échanger via un portail électronique des versions électroniques de certificats d'origine. Le projet visait à simplifier et accélérer les procédures de soumission des certificats d'origine, réduire les délais et les coûts de délivrance, et garantir la rapidité et l'efficacité des contrôles aux frontières.

Mais l'initiative a dû être suspendue car une réglementation régionale précédente mandatait les États membres à n'accepter que des versions imprimées des certificats d'origine. Les institutions régionales de l'UEMOA cherchent à présent à abroger cette législation régionale pour que les certificats d'origine puissent être soumis par voie électronique, à la demande des États membres qui exigent que ce prérequis procédurier soit modifié.

Cet exemple montre pourquoi les règles régionales doivent être accompagnées de manière cohérente par des modalités de mise en œuvre au niveau régional, afin d'éviter les incompatibilités et les impasses à ce niveau.

## Exploiter les économies d'échelle

Certains États peuvent manquer des outils nécessaires, ou se montrer dans l'incapacité de mener certaines réformes par cause de budgets inadéquats ou de contraintes macroéconomiques. Cela rend l'atteinte des objectifs régionaux plus difficile. Dans une situation de cette nature, il peut être judicieux pour les gouvernements de regrouper les ressources et de développer des solutions conjointes qui pourront améliorer la compétitivité économique de la région.

La mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges sera moins onéreuse si les pays d'une même région en partagent les coûts.

Rationaliser les investissements au niveau régional permet de s'assurer que les gouvernements peuvent planifier leurs ressources de manière stratégique, et donc atteindre les objectifs régionaux en tirant profit des économies d'échelle, renforçant ainsi leur efficacité économique. Les actions régionales qui exploitent de telles économies d'échelle peuvent se révéler très profitables pour développer intelligemment les infrastructures des technologies de l'information et de la communication, et ainsi de faciliter les flux de larges quantités de données en lien avec les procédures d'import-export.

En d'autres termes, un membre d'une CER peut rassembler des ressources au niveau régional pour déclencher l'investissement, puis partager les bénéfices des outils créés avec les autres États. On peut également trouver des économies d'échelle et des synergies dans les domaines des infrastructures de formation et des programmes de renforcement des capacités.

#### Encadré 6 Association des nations de l'Asie du Sud-Est

L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) a considérablement amélioré sa coordination douanière grâce à son initiative de guichet unique de l'ANASE, qui relie et intègre les guichets uniques nationaux de ses États membres. Le guichet unique de l'ANASE permet l'échange électronique des documents aux frontières entre les pays de l'ANASE, ce qui accélère fortement le dédouanement.

La mise en place au niveau régional de tels outils de facilitation des échanges permet de partager l'information sous forme électronique avec l'ensemble des autorités douanières nationales de l'ANASE, et ce de manière simultanée. Les négociants voient donc leur temps passé aux frontières réduit, et évitent par la même occasion la duplication de la documentation à soumettre aux multiples frontières. En conséquence, au lieu de laisser chaque État membre développer ses propres infrastructures technologiques – ce qui pourrait s'avérer très coûteux pour de nombreux pays en développement ou de PMA – les membres de l'ANASE ont choisi de mettre en œuvre cette initiative au niveau régional, ce qui a diminué les coûts et stimulé la compétitivité aux niveaux régional et international en même temps.

Il en résulte une infrastructure commune et un logiciel partagé par tous les États membres de l'ANASE. L'initiative s'est montrée très précieuse, en permettant aux États d'exploiter les économies d'échelle et d'éviter de dépenser des fonds dans des projets nationaux pour des infrastructures similaires.

## S'attaquer aux asymétries du développement au sein des CER

Les économies nationales ont des performances variées, ce qui résulte en des niveaux de croissance différents et des écarts structurels entre les États membres d'une même CER. Cela ralentit à la fois l'intégration régionale et la création de chaînes de valeur régionales.

De fait, les asymétries quantitatives et qualitatives dans le développement des économies – déterminées par les différences en taille de marché, compétitivité et croissance – créent des dynamiques faussées qui poussent les négociants à se concentrer sur les pays les plus solides au sein d'une CER. Ces États, en retour, peuvent être tentés d'accorder des avantages pour conserver les mouvements et les dédouanements sur leur territoire. Cela élargit le fossé économique au détriment des autres États membres et fausse la compétition au sein des échanges intrarégionaux.<sup>11</sup>

Une approche régionale de la facilitation des échanges permet d'éviter ces déséquilibres structurels. Elle fournit un terrain de jeu nivelé aux pays les moins avancés (PMA), et tenant compte des besoins et ressources de chacun des membres, et en permettant de les arranger de la meilleure manière.

### Encadré 7 Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

Le Fonds de cohésion de l'UE est un excellent exemple de ressources régionales redistribuées et orientées vers le développement infrastructurel et économique des États membres à la traîne. Établi pour réduire les disparités infrastructurelles et économiques entre les États membres, ce fonds alloue les financements nécessaires aux régions les moins développées pour des projets d'investissement.

Le Fonds de cohésion de l'UE appuie ainsi les projets d'infrastructure qui permettent de développer et renforcer le réseau des transports transeuropéens, selon le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) dans son application aux transports, qui est partie intégrante de son portfolio. Pertinent pour la facilitation des échanges à une échelle plus large, le MIE a financé des projets dans le domaine des transports pour créer des corridors de fret. Cela a permis d'améliorer les infrastructures, de réduire les goulets d'étranglement, et de recourir à des services davantage multimodaux appuyés par les technologies avancées de l'information et de la communication.

Grâce au Fonds de cohésion, le MIE a financé un projet intitulé *e-Freight Implementation Action* (Action de mise en œuvre d'un fret électronique) en Italie, Portugal et Pologne, pour réduire les coûts de l'échange d'informations entre les différents acteurs et modes de transport, tout au long de la chaîne logistique (ce qui comprend les chargeurs, les transitaires, les transporteurs et les administrateurs de réseau, ainsi que les autorités). Le projet cherche aussi à faciliter l'usage de solutions de transports de fret multimodaux, en fournissant des informations en temps réel pour tracer et suivre les cargos, et ainsi gérer les flux de marchandises.

Cet exemple montre qu'une approche régionale permet aux investissements dans les infrastructures et aux mesures de facilitation des échanges d'être appliqués de manière cohérente, séquencée et coordonnée. Cela aide les pays moins développés à renforcer leur capacités infrastructurelles et économiques, et à bénéficier de routes commerciales plus efficaces.

Une meilleure coopération régionale sur la facilitation des échanges, et des flux commerciaux intrarégionaux étendus peuvent donc se révéler bénéfiques pour les pays en développement et les PMA, et les aider à rendre leur économie moins vulnérable. C'est surtout vrai pour les pays les moins avancés et enclavés, pour lesquels la facilitation des échanges est d'une importance cruciale. En effet, l'absence d'accès maritime, l'isolation vis-à-vis des marchés internationaux et des coûts élevés de transit et de transport imposent des contraintes sérieuses sur la compétitivité commerciale de ces pays.

En conséquence, réduire les formalités administratives en matière de douane et d'autres procédures aux frontières, et mettre en œuvre des programmes complets de facilitation des échanges, peut considérablement diminuer les délais et les coûts des affaires pour ces pays sans littoral.

---

<sup>11</sup> Giordano, P., Lanzafame, F., & Meyer-Stamer, J. (2005). *Asymmetries in regional integration and local development*. Inter-American Development Bank.

## CHAPITRE 3 VOIES VERS L'INTÉGRATION RÉGIONALE



Source : Shutterstock

Le principal objectif des approches régionales de la facilitation des échanges est d'harmoniser et de coordonner les réformes transfrontalières afin de créer un environnement des affaires cohérent et prévisible pour l'ensemble de la communauté, tout en réduisant les coûts de la conformité et des transactions pour les négociants.

Comme précédemment mentionné, les mesures de facilitation des échanges cherchent à harmoniser les pratiques à travers les pays et sont plus faciles à mettre en œuvre par le biais d'une approche régionale où les CER sont en première ligne. En plus d'être déterminants pour réduire les barrières au commerce et attirer les investissements étrangers directs, les réformes régionales de la facilitation des échanges améliorent également l'intégration économique régionale en stimulant le volume des échanges, y compris les flux commerciaux intrarégionaux. Les CER peuvent donc exploiter ces réformes pour faire bondir l'expansion économique régionale et réaliser un rapprochement plus géographique.

La plupart des CER reconnaissent l'importance des objectifs de la facilitation des échanges et les incluent dans leurs programmes d'intégration économique. Il y a deux formes à cette intégration : la première, de manière directe, en incorporant les engagements en matière de facilitation des échanges dans les accords de financements ou dans les cadres et plans complémentaires (comme par exemple au sein du Marché commun de l'Afrique orientale et australe, ou COMESA, ou encore au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, ou ANASE) ; et la deuxième, de manière indirecte, par le biais d'engagements pour établir une union douanière (comme par exemple au sein de la Communauté des Caraïbes, ou CARICOM, ou encore au sein de l'Union économique eurasiatique, ou UEEA), ou pour éliminer les « autres barrières au commerce » (comme c'est le cas au sein de la CEDEAO et de Communauté économique des États de l'Afrique centrale, ou CEEAC).

### Références explicites aux réformes de facilitation des échanges au sein des mandats des CER

Certaines CER se réfèrent explicitement dans leurs accords de financement à la facilitation des échanges comme un domaine de coopération. Par exemple, le Chapitre 9 du Traité du COMESA contient des engagements détaillés pour initier des programmes de facilitation des échanges afin d'accroître et de promouvoir les échanges intrarégionaux. L'Article 70 stipule que les membres « s'engagent à réduire les coûts de la documentation et le volume des formalités requises dans les échanges, (...) et à promouvoir le

développement et l'adoption de solutions communes aux problèmes rencontrés dans la facilitation des échanges ». L'Article 71 appelle à « la simplification, l'harmonisation, l'uniformisation et la digitalisation des réglementations douanières, ainsi que des documents et procédures qui les accompagnent, que doit faciliter le Système automatisé du Centre des données douanières ».

La Charte de l'ANASE affirme que l'amélioration du commerce et de l'investissement constitue un objectif fondamental de la communauté de l'ANASE. L'Association cherche à « créer un marché et une base de production uniques qui doivent se montrer stables, prospères, hautement compétitifs et économiquement intégrés, avec une véritable facilitation du commerce et de l'investissement ».

Les dirigeants ont réaffirmé leur promesse de renforcer l'intégration économique régionale dans un Plan de la communauté économique de l'ANASE, dans lequel les réformes de la facilitation des échanges sont considérées comme hautement bénéfiques. « Des processus et procédures simples, harmonisés et uniformisés en matière de commerce et de douane, qui incluent les flux d'informations concernées, doivent permettre de réduire les coûts de transaction au sein de l'ANASE, ce qui permettra d'améliorer la compétitivité à l'export et de faciliter l'intégration de l'ANASE dans un marché unique des biens, services et investissements, doté d'une base de production unique. »

#### Encadré 8 Plan 2025 de la communauté économique de l'ANASE

L'ANASE a détaillé ses engagements contraignants sur la facilitation des échanges dans l'Accord du commerce des biens de l'ANASE, entré en vigueur en mai 2010, qui charge les États membres de développer et appliquer des mesures concrètes de facilitation des échanges, à la fois aux niveaux régional et national.

En 2015, l'ANASE a adopté le Plan 2025 de la communauté économique de l'ANASE, qui définit un programme ambitieux d'actions stratégiques en appui aux efforts dans la région en matière de facilitation des échanges.

D'autres exemples de coopération régionale en matière de facilitation des échanges sont donnés par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), qui incorporent des dispositions détaillées de facilitation des échanges dans les protocoles de leurs traités fondateurs. Le Protocole sur les échanges de la SADC affirme que ses membres viseront à « réduire le coût des toutes les documentations et procédures commerciales en diminuant au maximum le nombre de documents nationaux et de copies requis pour les transactions commerciales intracommunautaires et internationales ». Un autre article stipule que les membres devront « encourager et faciliter l'usage de techniques de traitement des données, pour traiter et transmettre les données commerciales entre les différentes parties et les autorités impliquées dans le commerce intra-SADC et le commerce international ».

Dans le même esprit, le Protocole de la CAE sur les unions douanières en appelle expressément aux pays partenaires à faciliter les échanges en « collectant et diffusant les informations sur le commerce et la documentation commerciale, et en favorisant le développement et l'adoption de solutions communes aux problèmes rencontrés dans la facilitation des échanges ».

La facilitation des échanges est aussi un élément central de l'Accord sur la Zone de libre-échange de l'Asie du Sud-Est (SAFTA). Dans le texte de cet accord, l'Article 3 affirme que les pays membres devront éliminer les barrières non tarifaires, et pousser à l'adoption par les États contractants de mesures de facilitation des échanges et d'harmonisation progressive des législations dans les domaines pertinents.

## Références implicites aux réformes de facilitation des échanges au sein des mandats des CER

Les CER se réfèrent également à des engagements en faveur de la facilitation des échanges de manière indirecte, au travers d'initiatives telles que la création d'une union douanière ou l'élimination des barrières au commerce. À terme, de nombreuses CER visent à établir une union douanière, ce qui implique habituellement le transfert du pouvoir de décision au niveau communautaire, et une mise en œuvre coordonnée par les organismes régionaux afin de garantir des opérations sans heurts. De fait, les institutions au niveau communautaire sont souvent responsables des décisions et mises en œuvre du droit douanier et

des dossiers liés à l'union douanière, et supervisent l'approbation des règles en matière de tarifs douaniers, celles relatives aux BNT, et celles qui régissent l'administration des douanes.

Les CER présentent un bilan positif de la mise en œuvre des initiatives de facilitation régionale des échanges qui visent à renforcer l'intégration économique. Les meilleures pratiques incluent l'échange d'informations entre les administrations douanières, des actions coordonnées pour établir un guichet unique régional, des postes frontières à guichet unique, des programmes de transit régional et de facilitation des transports, et des cadres régionaux de facilitation des échanges.

La simplification et la coordination de la documentation commerciale et des procédures douanières sont souvent mentionnées lors de la création d'une union douanière. Le Traité de Chaguaramas qui établit la CARICOM déclare que ses membres « s'engagent à établir une législation et des procédures douanières harmonisées », nécessaires à la mise en œuvre d'une union douanière, tandis que le Conseil pour le développement du commerce et de l'économie « doit établir les procédures d'une coopération dans l'administration des douanes ».

De manière similaire, le traité qui établit la UEEA affirme que « pour s'assurer de la disponibilité d'informations appuyant les processus d'intégration dans l'ensemble des domaines en lien avec le fonctionnement de l'union douanière, des mesures visant à garantir l'échange d'informations par le recours aux technologies de l'information et de la communication devront être développées et mises en pratique ». De plus, « pour s'assurer d'une coopération et coordination efficaces des ressources publiques d'information et des systèmes intégrés d'information, les États membres devront mener les politiques approuvées dans le domaine du développement des communications électroniques et des technologies de l'information ».

Les CER abordent également la facilitation des échanges de manière indirecte en s'engageant à éliminer les barrières administratives qui freinent le commerce par l'augmentation du coût des affaires à travers les régions.<sup>12</sup> Même si les CER s'attaquent aux barrières non tarifaires en se concentrant sur les réglementations techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité, certains articles incluent aussi des références aux procédures internationales et formalités administratives dont les pratiques doivent être simplifiées.

Par exemple, le Traité de la CEDEAO inclut « les obstacles administratifs au commerce » comme exemple de barrières au commerce existantes entre les États membres. De même, le traité de la CEEAC spécifie que les États membres s'accordent pour établir progressivement une union douanière commune impliquant « l'élimination entre les États membres (...) des barrières administratives au commerce ».

## Exemples d'initiatives de facilitation des échanges des CER

Des exemples d'initiatives de facilitation des échanges sont donnés ci-après, qui comprennent l'échange de données internationales, le guichet unique régional, les postes frontières à guichet unique, les cadres régionaux de transit et les programmes régionaux de facilitation des échanges. Même si ces exemples ne présentent pas une vue exhaustive, ils illustrent les types d'interventions en matière de facilitation des échanges mis en place au sein des différentes régions économiques dans le monde.

---

<sup>12</sup> Conscients que les barrières administratives freinent les échanges, en Afrique, la SADC, le COMESA et la CAE travaillent à l'harmonisation de leurs stratégies. Ces CER ont commencé à collaborer pour éliminer de tels obstacles au sein de la Zone de libre-échange tripartite. L'identification, l'élimination et le suivi des barrières administratives au commerce – entre autres – constituent un domaine prioritaire de l'harmonisation et la coordination des politiques selon ce cadre, comme le mentionne l'Article 5 du traité fondateur de la Zone de libre-échange tripartite. À cette fin, le COMESA, la CAE et la SADC utilisent un mécanisme pour signaler, suivre et éliminer les barrières non tarifaires, qui inclut un calendrier pour l'élimination des BNT.

### L'Échange de données numériques entre administrations fiscales et l'Échange d'informations entre registres douaniers

Les autorités douanières des CER échangent fréquemment des informations pour vérifier les déclarations, établir un système de gestion du risque, combattre le commerce illégal et la contrebande, et aborder d'autres risques pour la santé et la sécurité des consommateurs nationaux.

L'Échange de données numériques entre administrations fiscales (RADDEx) de la CAE et l'Échange d'informations entre registres douaniers (INDIRA) du MERCOSUR sont deux exemples d'initiatives régionales réussies d'échange international de données. RADDEx est une application logicielle et un système d'échange de données qui permet la transmission de documents douaniers pratiquement en temps réel, vers les usagers accrédités des secteurs privés et publics qui travaillent aux principaux postes frontières de transit au sein des six États membres de la CAE. Les principaux objectifs de cette plateforme sont de réduire le coût des affaires et d'accélérer le dédouanement des biens au passage des frontières. Cela signifie que dès qu'un transporteur soumet sa déclaration en douane initiale au port d'entrée, toutes les informations sur sa marchandise sont immédiatement envoyées à l'agent de compensation à la frontière.<sup>13</sup>

#### Encadré 9 Communauté d'Afrique de l'Est

L'Échange de données numériques entre administrations fiscales (RADDEx) a été mis en place sur la base d'un protocole d'accord entre les administrations fiscales du Kenya et de l'Ouganda. Le RADDEx vise à faciliter et sécuriser le trafic de transition depuis le Kenya vers les pays enclavés, et les statistiques montrent que 95 % des transactions de transit entre le Kenya et l'Ouganda sont passées par ce système depuis 2007. Mais lorsque le Rwanda a tenté de rejoindre le système sur une base bilatérale en 2010, il a dû faire face à des problèmes opérationnels et techniques.

Une des principales faiblesses du RADDEx réside dans sa mise en œuvre bilatérale plutôt que régionale. Les processus opérationnels, les formats de rapports dans la région et la gestion des risques ne sont pas identiques, rendant impossible une gestion régionale. Des différences dans les logiciels ont également aggravé la situation.

Les membres de la CAE essaient à présent d'identifier un système compatible pour l'interconnexion entre les systèmes douaniers, afin de doter la CAE d'un Mécanisme douanier régional intégré d'interconnexion TIC aligné sur les meilleures pratiques internationales. Cette initiative vise à créer « une solution flexible qui permettra un flux et un échange d'informations continus, quels que soit les différents systèmes utilisés » au sein de la CAE.

De manière similaire, les membres du MERCOSUR ont mis en place INDIRA, un système informatique interconnecté, qui simplifie l'échange d'informations sur les mouvements d'import-export entre les registres douaniers. Il est destiné à faciliter les consultations, mieux gérer les risques, et prévenir le commerce illégal. Plus précisément, INDIRA fournit à ses membres un accès électronique aux données sur les exportations et importations des parties du MERCOSUR, de manière à ce qu'un pays importateur puisse accéder en temps réel aux données fournies dans le pays exportateur pour chaque expédition. Une fois qu'une déclaration d'import ou d'export est acceptée, les principales données de la déclaration sont disponibles dans le système et peuvent être consultées par le biais du réseau virtuel privé, où les données sont cryptées et communiquées sous format XML.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Le manque de capacité pour l'élaboration de rapports régionaux ou pour une gestion régionale complète des risques – en plus de ressources humaines insuffisantes – a miné la bonne mise en œuvre du système RADDEx. Une meilleure coordination du Secrétariat de la CAE pourrait aider un fonctionnement plus efficace de ce système au niveau régional et éviter les déséquilibres, dans la mesure où le RADDEx était habituellement appliqué au niveau bilatéral entre deux États. Smith, M. (4 juillet 2014). *Strategy for a Centralized ICT Platform for the Single Customs Territory*. Blue Sky Revolution Inc.

<sup>14</sup> L'organisation mondiale du commerce (OMC) a reconnu INDIRA comme étant une meilleure pratique internationale en matière de douane, fournissant un outil adéquat pour l'échange d'informations entre les administrations douanières. Par ailleurs, en 2012, les douanes argentines ont présenté INDIRA comme un modèle applicable et efficace lors de la phase de démonstration du concept de l'initiative de Douanes globalement réseautées menée par l'OMD. Juárez, H. H., & Conde, T. (2015). La importancia de las aduanas en el proceso de integración MERCOSUR. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, vol. 3, n° 6, pp. 251-268.

### *Les États membres de l'ANASE et les guichets nationaux uniques*

Le nouveau contexte de sécurité met en valeur l'avantage pour les négociants d'avoir un point d'entrée unique pour soumettre toute la documentation pertinente aux gouvernements et se conformer aux prescriptions des réglementations en matière d'export ou d'import. Un point d'entrée unique est axé sur l'information avancée et l'analyse des risques. Dans ce cadre, les efforts pour créer un guichet unique régional se multiplient.

Le Guichet unique de l'ANASE relie et intègre les guichets uniques nationaux des États membres. Il cherche à promouvoir l'intégration économique de l'ANASE en accélérant les échanges électroniques de données nécessaires aux négociants pour dédouaner leurs marchandises, ainsi que les permis et autres documents exigés. Cette initiative régionale fournit le cadre indispensable en termes de technologies de l'information et juridiques pour favoriser l'échange électronique de données sur les échanges, les transports et le commerce, entre les agences gouvernementales et le milieu des affaires, qui profite au final de la réduction des coûts et des délais, et d'une efficacité et compétitivité accrue des échanges.<sup>15</sup>

De la même manière, le Guichet unique régional trans-Kalahari qui relie le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud adopte la technologie du Cloud pour automatiser les processus des administrations douanières et faciliter la communication entre leurs systèmes respectifs.<sup>16</sup>

### *Les postes frontières à guichet unique : une méthode répandue pour renforcer l'intégration régionale*

Les postes frontières à guichet unique (OSBP) éliminent le besoin d'arrêter deux fois les marchandises lors des formalités de passage de frontière, en évitant la duplication des procédures de dédouanement pour les personnes et les biens. Il en résulte une amélioration du trafic qui se fait à présent en flux continu aux points de passage.

Un système intégré dans le modèle des OSBP réunit toutes les agences aux frontières pour améliorer l'efficacité grâce à des opérations rationalisées, coordonnées et harmonisées. Les bénéfices sont multiples. En plus de diminuer le temps de transit pour les négociants, les OSBP rendent la chaîne d'approvisionnement plus fiable, avec des marchandises pouvant être déplacées de manière prévisible et sûre. Ils permettent aussi de meilleurs contrôles opérationnels, car l'échange d'informations entre les agences aux frontières des pays voisins est mieux coordonné. Cela donne des délais de traitement raccourcis aux frontières – ce qui se traduit par des coûts diminués pour les entreprises – et une meilleure compétitivité des biens de la région.

La CAE et le COMESA, entre autres, développent des initiatives de postes frontières conjoints pour améliorer les échanges intrarégionaux. La CAE a ouvert en février 2016 le premier des 15 OSBP prévus à Holili/Taveta, sur la frontière entre la Tanzanie et le Kenya, afin de faciliter les échanges et d'accélérer le dédouanement des personnes dans un environnement sécurisé.

#### Encadré 10 Postes frontières à guichet unique

S'inspirant de l'expérience africaine, la CAE a adopté en novembre 2012 une loi régionale qui autorise l'établissement et la mise en œuvre dans la communauté des dispositions relatives aux OSBP, afin d'accélérer le mouvement des biens et des personnes dans la région. (Cette loi est donc un instrument juridique.)

La CAE a complété cette étape en publiant en 2016 avec d'autres CER un manuel de référence complet sur les OSBP qui décrit la manière de mener la pleine opérationnalisation de ce modèle, fournissant ainsi un outil unique et utile pour ceux qui mettent en œuvre les OSBP. (Ce manuel constitue un instrument non juridique.)

<sup>15</sup> Le Guichet unique de l'ANASE est mis en œuvre avec succès et va permettre une meilleure interaction entre le secteur privé et les gouvernements au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics, et pas seulement au niveau d'une « agence individuelle », garantissant que les transactions commerciales aient lieu de manière plus transparentes et cohérentes. Koh, J., & Mowerman, A. F. (2013). *Towards a Truly Seamless Single Windows and Trade Facilitation Regime in ASEAN Beyond 2015* (n° DP-2013-29). Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).

<sup>16</sup> Microsoft a collaboré avec l'Agence des États-Unis pour le développement international et les agences douanières du Botswana et de Namibie pour fournir l'architecture technologique nécessaire à la réalisation du Guichet unique régional du corridor trans-Kalahari.

Parmi les meilleures pratiques sur le continent africain, l'OSBP du COMESA à Chirundu – à la frontière entre la Zambie et le Zimbabwe – a permis de décongestionner les frontières de la région.<sup>17</sup> Les autorités zambiennes contrôlent et dédouanent le trafic venant du Nord, pendant que les autorités zimbabwéennes s'occupent des marchandises en provenance du Sud. Les coûts des transactions ont chuté, résultant en un volume plus grand de biens échangés à ce point de frontière. Il faut aujourd'hui à peine deux heures pour traverser la frontière, alors qu'il fallait deux ou trois jours avant la mise en place de l'OSBP (Fondation Mo Ibrahim, 2014).

### *Les programmes de facilitation du transit et des transports*

Les CER incluent souvent des programmes de facilitation du transit et des transports dans leurs programmes d'intégration régionale, afin de s'attaquer aux problèmes critiques du développement auxquels font face leurs états partenaires.

Les initiatives en matière de transit tendent à se concentrer sur les procédures douanières, comme les documents de transit communs et les programmes de sûreté, ainsi que les échanges de données entre les administrations douanières. De nombreux accords fondateurs des CER énoncent le cadre juridique général au sein duquel ces plans de facilitation des transports sont menés.

Par exemple, le traité établissant la CAE contient des dispositions détaillées pour améliorer les routes et le transport routier. Elles affirment que les membres « devront harmoniser leur droit en matière de trafic, avec les réglementations, les codes autoroutiers, ainsi que les dispositions vis-à-vis de leurs lois sur l'accréditation, l'équipement, le marquage et les numéros d'immatriculation des véhicules destinés au voyage et au transport au sein de la communauté ».

En outre, les membres de la CAE doivent « établir des mesures communes pour faciliter le trafic routier de transit, adopter des procédures de documentation communes et simplifiées pour le transport routier au sein de la communauté, et harmoniser les frais de transit routier ».

De façon similaire, le Traité du COMESA déclare que les membres « devront harmoniser les dispositions de leur droit relatives à l'équipement et au marquage des véhicules utilisés pour le transport entre les États au sein du marché commun ; (...) s'accorder sur les mesures pour la réduction graduelle et ultimement l'élimination de toutes les barrières non physiques au transport routier au sein du marché commun ; (...) rendre le transport routier efficient et de bon rapport qualité-prix en favorisant la concurrence et en introduisant un cadre réglementaire pour faciliter les opérations de l'industrie du transport routier ».

Les bonnes pratiques montrent que les cadres de la facilitation des échanges élaborés et appliqués au niveau régional sont vitaux pour une interconnexion économique plus grande entre les membres d'une même CER.

Le COMESA a introduit une garantie de transit douanier régional pour faciliter le mouvement des marchandises sous scellement douanier – et pour fournir la sécurité et la garantie douanières requises aux pays de transit. Selon ce système, les permis octroyés par le pays d'origine des marchandises doivent couvrir le transit jusqu'à destination, et de ce fait simplifier les processus de dédouanement et réduire le temps de transit.

En parallèle, le système de garantie permet de protéger les revenus de chacun des pays traversés par les marchandises. Les administrations douanières sont requises de déposer leurs demandes sous 60 jours après la fin du transit, et chaque permis présenté devra être payé dans un court délai imparti.

Les pays de la CAE intègrent également leurs systèmes douaniers au sein d'un territoire douanier unique, dans le cadre de leur projet Permis régional de transit des biens. Conçu pour accélérer le mouvement des

---

<sup>17</sup> La mise en œuvre de l'OSBP à Chirundu a permis de réduire les activités frauduleuses à la fois des importateurs et des agents de compensation. L'application d'un régime simplifié d'échanges à la frontière a aussi créé un environnement du commerce plus durable pour les petits négociants, qui peuvent à présent accéder à certains types de biens libres de droits (*duty-free*), et bénéficier de documents simplifiés. Viljoen, W. (2013). *The evolution of the trade facilitation concept, best practices and the Comprehensive Tripartite Trade and Transport Facilitation Programme (CTTFP)*. Tralac.

biens sous scellement douanier dans la région est-africaine, le territoire douanier unique va garantir que les marchandises destinées aux pays de la CAE sont évaluées et les taxes collectées au port d'entrée.

### *Le Programme régional de facilitation du transport routier et du transit en Afrique de l'Ouest : CEDEAO et CEEAC*

Les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont établi le Programme régional de facilitation du transport routier et du transit en Afrique de l'Ouest pour harmoniser leur programme de facilitation du transit, promouvoir les échanges intrarégionaux et interrégionaux, et s'assurer de l'intégration régionale. Les principaux piliers de ce programme comprennent la simplification et la coordination des réglementations, procédures et documentations en matière de transport routier, l'établissement de postes de contrôle conjoints aux frontières le long des corridors inter-États, et la mise à jour du système d'information du transit routier.

La CEDEAO met aussi en œuvre un Projet de facilitation du transport – qui inclut la création d'un OSBP unique entre le Nigéria et le Cameroun – pour le corridor de 443 kilomètres reliant Bamenda, Mamfe, Ekok/Mfum, Abakaliki et Enugu, en conjonction avec la CEEAC et les gouvernements du Nigéria et du Cameroun. Ce projet est particulièrement pertinent parce qu'il cherche à stimuler la coopération et accroître les volumes échangés entre les membres des différentes CER – CEDEAO et CEEAC – pour le bénéfice ultime des populations vivant dans la zone du projet.

### *Exploiter l'interaction entre les infrastructures matérielles et immatérielles : accroître la connectivité grâce aux initiatives de facilitation des échanges dans la région du CAREC*

De nombreuses régions ont cherché à améliorer leur connectivité de manière traditionnelle, en construisant des routes, des corridors, des chemins de fer, et d'autres infrastructures physiques. Toutefois, les infrastructures matérielles seules ne suffisent pas pour produire des résultats optimaux sur le potentiel d'échange intrarégional. En reliant les régions par le biais de corridors de transport, il est essentiel que des procédures efficaces de facilitation des échanges viennent compléter les investissements physiques afin d'améliorer la compétitivité d'une région.<sup>18</sup>

Les pays partenaires du programme de Coopération économique régionale pour l'Asie centrale (CAREC) ont adopté leur Stratégie 2020 de facilitation des échanges et du transport pour améliorer leurs infrastructures des transports et promouvoir la facilitation des échanges grâce à une approche plus intégrée. Plus précisément, cette stratégie met l'accent sur les réformes politiques et institutionnelles – le « logiciel » qui appuie durablement « l'équipement » des infrastructures – afin d'optimiser de nouveaux investissements dans le réseau routier et les corridors, en se concentrant sur l'harmonisation des réglementations, procédures et normes pour les mouvements transfrontaliers des biens, en plus de la mise en œuvre d'une approche plus efficace de la gestion des frontières.<sup>19</sup> À ce stade, les priorités des pays du CAREC sur la facilitation des échanges ont inclus la simplification des procédures douanières, des contrôles douaniers conjoints, des échanges de données et le développement d'un système de veille régional.

### *L'Alliance du Pacifique : un cadre coordonné de facilitation des échanges et de coopération douanière*

En Amérique latine, l'Alliance du Pacifique a adopté un cadre coordonné pour faciliter les échanges et la coopération douanière. Les membres se sont accordés pour s'attaquer rapidement aux obstacles en matière

---

<sup>18</sup> Lorsque les gouvernements investissent de manière égale dans les infrastructures matérielles et immatérielles, les exportations intrarégionales sont pratiquement doublées. Cela implique que non seulement les investissements dans les infrastructures sont profitables, mais aussi que le retour sur investissement est équitablement redistribué entre les équipements et les logiciels du commerce. Inter-American Development Bank (2011). *Investing in Integration: The Returns from Software-Hardware Complementarities*.

<sup>19</sup> Une approche plus holistique du dédouanement des biens est fondée sur les principaux éléments du programme relatif aux transports et à la logistique des pays en développement et des pays les moins avancés ; elle requiert davantage de collaboration entre toutes les administrations en charge de la gestion des frontières, ainsi que l'adoption d'une approche moderne de la conformité aux réglementations. Arvis, J. F., Mustra, M. A., Ojala, L., Shepherd, B., & Saslavsky, D. (2012). *Connecting to compete 2012: Trade logistics in the global economy*. Banque mondiale.

de douane grâce à l'échange d'informations, et se sont engagés à dédouaner les biens aux frontières sur la base des normes internationales et des informations automatisées.

L'Alliance du Pacifique a appuyé le développement du Guichet unique du réseau interaméricain d'échanges internationaux – *Red Interamericana de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior*. Ce système interopérable permet aux entreprises d'utiliser un point d'entrée électronique unique pour toutes les procédures administratives exigées par les différents gouvernements, et obtenir les autorisations pour les mouvements de réexpédition à l'import et l'export. Les membres de l'Alliance du Pacifique ont également accepté de reconnaître leurs différents programmes dédiés aux opérateurs économiques agréés afin de réduire les coûts et délais de transit liés à la gestion du risque, et de renforcer une réputation de fiabilité au sein de son réseau de partenaires.<sup>20</sup>

#### *L'ATFF : favoriser la coopération en matière de facilitation régionale des échanges au sein de l'ANASE*

En Asie du Sud-Est, le Cadre de la facilitation des échanges (ATFF) de l'ANASE vise à favoriser au sein des organismes pertinents de l'ANASE la coopération en matière de facilitation régionale des échanges, en simplifiant, coordonnant et modernisant les règles et procédures douanières. Le cadre couvre la facilitation des douanes et des transports, la transparence des réglementations et procédures commerciales, les normes et la conformité, l'implication du secteur privé et la facilitation des entreprises. L'ATFF encourage une implication active de la part du secteur privé – en particulier pour favoriser au sein de l'intégration économique régionale le développement des micros, petites et moyennes entreprises – au travers d'une participation accrue des associations commerciales de l'ANASE dans les forums pertinents.

Le Comité consultatif conjoint sur la facilitation des échanges de l'ANASE a été chargé de développer un plan stratégique 2017-2025 pour faciliter les échanges. Il doit diriger et coordonner les activités en matière de facilitation des échanges de l'ensemble des organismes pertinents de l'ANASE, développer un processus plus inclusif et consultatif permettant l'inclusion du secteur privé, et s'attaquer aux problèmes soulevés par les représentants du secteur privé qui requièrent des interventions de facilitation des échanges.

Rétabli seulement en 2016, le Comité travaille à la réduction des coûts commerciaux en s'occupant des problèmes en lien avec les procédures douanières, la facilitation des échanges intrarégionaux et la mise en œuvre du Guichet unique de l'ANASE. Le plus grand défi du Comité dans les prochaines années consistera probablement à éliminer les barrières non tarifaires, dans la mesure où la moitié d'entre elles doivent être supprimées pour parvenir à la croissance du produit intérieur brut promise par l'ANASE.<sup>21</sup>

#### *La SASEC : stimuler les échanges grâce à un cadre stratégique de facilitation des échanges*

L'expansion rapide de stratégies de facilitation des échanges aux niveaux régional et sous-régional reflète la volonté croissante des décideurs politiques d'étendre leurs programmes politiques en matière d'échanges au-delà des politiques tarifaires habituelles. On peut y voir le désir de participer aux chaînes de valeur régionales et internationales.

Même au niveau sous-régional, la Coopération économique sous-régionale de l'Asie du Sud (SASEC) a renforcé un cadre stratégique qui vise à stimuler les échanges intrarégionaux, en améliorant l'efficacité de la facilitation des échanges selon cinq domaines prioritaires : la modernisation et l'harmonisation des douanes ; le renforcement des normes et de l'évaluation de la conformité ; l'amélioration des structures transfrontalières ; la facilitation des transports ; et le renforcement des capacités institutionnelles.

Le Sous-groupe en charge de la question douanière de la SASEC a été créé pour faire avancer les initiatives sous-régionales de facilitation des échanges grâce à des réformes coordonnées en matière de douanes, à la modernisation et au renforcement de la coopération interagence, et à l'amélioration du partenariat avec le secteur privé. Lors de sa dernière réunion au Bhoutan en juin 2017, le Sous-groupe a signé une Lettre

---

<sup>20</sup> Le cadre SAFE de l'OMC encourage les administrations douanières à collaborer entre elles pour élaborer des mécanismes permettant de reconnaître les autorisations et validations des opérateurs économiques agréés, pour définir les normes de contrôle en matière de sécurité douanière, et d'autres mécanismes visant à éliminer les prescriptions redondantes.

<sup>21</sup> Munir, M. (8 avril 2017). Barriers to Asean promise. *The Star Online*.

d'intention sur le renforcement des initiatives en matière d'opérations douanières, contenant un cadre de coopération entre les administrations douanières des pays participants à la SASEC et avec la Banque asiatique de développement. Elle a également initié l'identification des besoins en renforcement des capacités nécessaires pour mettre en œuvre l'AFE, et convenu de la manière d'aller de l'avant pour renforcer les capacités nécessaires à l'accomplissement de cet accord.<sup>22</sup>

## Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC : une opportunité unique

La section précédente montre que la plupart des CER disposent de programmes de facilitation des échanges destinés à améliorer le commerce intrarégional. L'AFE est entré en vigueur alors que de nombreuses régions dans le monde prenaient déjà des mesures pour fluidifier les échanges en vue de faire avancer l'intégration régionale. L'AFE est essentiel dans les pays en développement et les PMA. Il vient appuyer leurs efforts pour améliorer l'environnement des affaires et éliminer les barrières les plus contraignantes au niveau national, tout en étant parfaitement cohérent avec les objectifs de facilitation régionale des échanges – et en les stimulant.

L'AFE offre aux CER une opportunité unique d'atteindre les objectifs de développement économique régional grâce aux réformes de la facilitation de échanges. Il fournit une base pour une meilleure coopération entre les pays et propose un cadre précis au sein duquel les mesures de facilitation des échanges doivent être mises en œuvre.

---

*« Une facilitation des échanges inefficace explique pourquoi seuls 14 % des échanges africains sont intrarégionaux, contre 50 % en Asie et 70 % en Europe. De fait, lorsqu'on expédie des biens entre deux pays ouest-africains, il est souvent plus rentable de le faire via les Pays-Bas que directement d'un pays à l'autre. »*

*Joakim Reiter,  
Secrétaire Général adjoint de la CNUCED*

---

L'AFE constitue une étape importante dans l'harmonisation de l'environnement de la facilitation des échanges, dans la mesure où il fournit un cadre juridique approuvé au sein duquel les pays limitrophes – et les CER – peuvent coordonner et ajuster leurs programmes de réformes.

Il présente aussi les problèmes qui réclament une intervention politique et une assistance technique et financière de la part de la communauté internationale.

L'environnement coopératif que favorise l'AFE est donc un moteur puissant de l'intégration régionale, qui va permettre d'étendre l'accès aux marchés régionaux.<sup>23</sup>

Une autre caractéristique majeure de l'AFE qui appuie l'intégration régionale concerne l'assistance technique et le renforcement des compétences (ATRC). Les pays en développement et les PMA non seulement peuvent bénéficier d'un calendrier adapté pour remplir leurs engagements vis-à-vis de l'AFE (sur la base de leurs besoins et moyens à disposition), mais ils peuvent aussi profiter de mesures d'ATRC spécifiques. L'AFE offre aux Membres de l'OMC l'opportunité et la flexibilité de planifier le calendrier de mise en œuvre selon trois catégories (A, B et C). Par exemple, les pays en développement et les PMA se sont vu accorder une période de transition après l'entrée en vigueur de l'AFE, pour appliquer leurs dispositions de catégorie C, qui sont la condition pour recevoir un appui et/ou une assistance technique pour renforcer leurs capacités.

---

<sup>22</sup> Coopération économique sous-régionale de l'Asie du Sud (juin 2017). Sixième réunion du Sous-groupe de la SASEC en charge de la question douanière. Site Internet de la SASEC.

<sup>23</sup> Le faible niveau de facilitation des échanges en Afrique, par exemple, permet d'expliquer pourquoi seuls 14 % des échanges africains le sont au niveau intrarégional, contre 50 % en Asie et 70 % en Europe. Voir la déclaration de Joakim Reiter, Secrétaire Général adjoint de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) : <http://unctad.org/en/pages/SGStatementDetails.aspx?OriginalVersionID=207> (en anglais).

### *S'éloigner d'une approche de type « prêt-à-porter »*

Cette méthode innovante de négociation, de planification et de mise en œuvre des réformes – qui s'éloigne d'une approche de type « prêt-à-porter » – encourage une intégration régionale plus constante et durable, en adaptant la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges aux besoins des pays de moindre capacité.

Le rôle complémentaire des CER vis-à-vis des dispositions relatives à l'ATRC est souligné dans l'Article 21, qui définit les conditions spécifiques de l'assistance technique. Il donne la liste des principes en vertu desquels l'assistance technique est fournie, et en considère trois particulièrement pertinents pour les CER : « (i) inclure, dans les cas où cela sera pertinent et approprié, des activités visant à résoudre les difficultés rencontrées aux niveaux régional et sous-régional et à promouvoir l'intégration à ces niveaux ; (ii) promouvoir la coordination parmi les Membres, parmi les autres institutions pertinentes et entre les uns et les autres, y compris les communautés économiques régionales, afin que l'assistance soit la plus effective possible et qu'elle produise un maximum de résultats ; et (iii) encourager l'utilisation des structures de coordination existantes dans les pays et les régions, comme les tables rondes et les groupes consultatifs, afin de coordonner les activités de mise en œuvre et d'en assurer le suivi ».

Tandis que l'AFE est contraignant pour chaque pays membre de l'OMC, il reconnaît la contribution des organismes régionaux de mise en œuvre, et se réfère spécifiquement aux accords régionaux. L'Accord général sur les tarifs douaniers et les échanges de 1994 (GATT 1994) contraint chaque Membre à « s'assurer de la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles que statuées dans les Accords annexes ». En conséquence, à moins qu'une CER ne rejoigne l'OMC, chaque partie contractante doit remplir ses obligations et appliquer les règles du commerce international. Un organisme régional peut devenir Membre de l'OMC par adhésion – comme ce fut le cas avec la Communauté économique européenne, devenue partie contractante du GATT en 1947, et qui a repris avec succès les engagements de ses États membres en vertu de sa compétence exclusive en matière de politique commerciale – et ce n'est qu'à cette condition qu'il peut remplir les engagements contraignants au nom de ses pays partenaires.

Néanmoins, l'AFE mentionne explicitement les organismes régionaux et reconnaît qu'ils peuvent contribuer à une mise en œuvre judicieuse de l'Accord. L'Article 24.5 ouvre la voie d'une approche régionale pour remplir les obligations de l'AFE, stipulant que « Les Membres qui font partie d'une union douanière ou d'un arrangement économique régional pourront adopter des approches régionales pour aider à la mise en œuvre de leurs obligations au titre du présent accord, y compris par l'établissement d'organismes régionaux et le recours à ces organismes ».<sup>24</sup>

Même si les approches régionales sont permises, elles ne sont pas obligatoires. Cependant, la contribution des organismes régionaux à la mise en œuvre de l'Accord est reconnue et appréciée.

L'AFE se réfère également de manière spécifique à différents articles d'accords régionaux entre Membres individuels :

- L'Article 1.3.2 autorise les membres d'une union douanière ou ceux impliqués dans l'intégration régionale à « établir ou maintenir des points d'information communs au niveau régional pour satisfaire à la prescription énoncée au paragraphe 3.1 en ce qui concerne les procédures communes » ;
- L'Article 21.3 (b) stipule que les Membres – lorsqu'ils aident au renforcement des capacités – devraient inclure des activités pour s'attaquer aux problèmes régionaux et promouvoir l'intégration régionale ;

---

<sup>24</sup> L'AFE use de termes différents pour se référer à l'intégration économique régionale et aux organismes régionaux : communautés économiques régionales, accords économiques régionaux, ou encore membres impliqués dans l'intégration régionale ou les approches régionales. Il ne donne pas une définition des termes et il n'est pas clair si l'union douanière selon l'AFE doit se conformer à la définition des Articles XXIV:3 et XXIV:8 du GATT. Les conséquences juridiques de cette terminologie non consistante doivent être analysées plus en détail. Dans le cadre de la présente étude, cette inconsistance terminologique est attribuée à la difficulté de décrire un phénomène comme l'intégration économique régionale avec ses différentes caractéristiques.

- L'Article 21.3 (d) stipule que les Membres doivent essayer de promouvoir la coordination entre eux et d'autres institutions pertinentes, incluses les CER, afin de garantir une efficacité maximale de l'assistance ; et
- L'Article 24.5 affirme que les membres d'une union douanière ou d'un accord économique régional peuvent adopter des approches régionales pour aider à la mise en œuvre de leurs obligations, y compris par le biais de l'établissement d'organismes régionaux.

La mise en œuvre d'autres articles de l'AFE peuvent également avoir une dimension régionale (indirecte). Bien que la liste ne soit pas exhaustive, il existe de nombreux exemples dans l'Accord de mesures ayant une capacité potentielle de mise en œuvre régionale. Par exemple, l'Article 1.1 et l'Article 1.2 sur la publication et la disponibilité d'informations sur Internet peuvent être mis en œuvre de manière coordonnée pour fournir aux négociants une plateforme régionale commune pour trouver les informations dont ils ont besoin.

Bien que l'Article 5.1 ne se réfère pas explicitement aux accords régionaux, il peut attribuer aux communautés régionales un rôle dans la coordination ou l'établissement d'un mécanisme homogène pour améliorer les contrôles et inspections aux frontières de l'un de leurs États membres vis-à-vis des aliments, boissons ou autres denrées alimentaires, afin de protéger au sein de leur territoire la santé humaine, celle des animaux ou des végétaux.

De manière similaire, l'Article 7.6 sur l'établissement et la publication sur les temps moyens nécessaires à la mainlevée peut attribuer un rôle aux CER, si des normes et indicateurs comparables sont établis au niveau régional. De plus, l'Article 7.7 sur les mesures de la facilitation des échanges à l'égard des opérateurs agréés peut inclure une reconnaissance mutuelle de ces opérateurs au sein de la région.

L'Article 8.2 présente aussi une dimension régionale possible à propos du rôle des organismes régionaux dans la coordination des agences aux frontières avec, entre autres, la mise en place d'OSBP de contrôle et l'alignement des procédures et formalités. Il stipule que « chaque Membre coopérera, dans la mesure du possible et de ce qui sera réalisable, selon des modalités mutuellement convenues avec les autres Membres avec lesquels il a une frontière commune, en vue de coordonner les procédures aux points de passage des frontières pour faciliter le commerce transfrontières ». De même, l'Article 12 sur la coopération douanière fournit un large éventail de possibilités pour la mise en œuvre concertée et la coordination au niveau régional, y compris grâce à l'assistance technique, le renforcement des capacités et l'échange d'informations.

La mise en œuvre de l'Article 10.3 peut également avoir une dimension régionale. De fait, cet article encourage le recours aux normes internationales, avec le but d'harmoniser les données et les codes à l'échelle mondiale. Toutefois, une première étape peut consister à harmoniser au niveau régional.

De manière similaire, l'Article 11.16 et l'Article 11.17 suggèrent que les CER jouent un rôle central dans l'harmonisation des frais, formalités, prescriptions juridiques et opérations pratiques des projets de transit, pour améliorer la liberté de transit au sein de leur territoire. Elles peuvent aussi agir en tant que coordinateurs régionaux de transit pour intégrer les demandes et propositions relatives au bon fonctionnement des opérations de transit dans la région.

Pour résumer, même si l'AFE de l'OMC ne crée pas d'obligations spécifiques pour les CER, il reconnaît leur importance dans la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges et dans la réalisation effective des initiatives en matière d'ATRC. Plus précisément, on peut conclure que : (i) les approches régionales peuvent être considérées comme des moyens complémentaires d'appliquer le droit de l'OMC, (ii) les accords régionaux peuvent étendre davantage les règles de l'OMC, et (iii) les communautés économiques régionales peuvent jouer un rôle essentiel dans la coordination et l'accueil de l'assistance technique.

## CHAPITRE 4 OPTIONS POLITIQUES POUR LES RÉFORMES



Source : Shutterstock

De nombreux instruments juridiques et non juridiques sont à la disposition des CER et de leurs États membres pour intensifier leur intégration dans la facilitation des échanges.<sup>25</sup> Ce chapitre vise à doter les décideurs politiques d'une « boîte à outils » avec des options politiques pour promouvoir des réformes de facilitation des échanges de manière coordonnée et harmonisée au niveau régional. Elle doit permettre aux gouvernements de choisir les instruments les mieux adaptés pour combler leurs besoins et, en même temps, améliorer leur connaissance des bénéfices et inconvénients de chaque outil proposé.

Les instrument juridiques et non juridiques sont des outils complémentaires que les CER et leurs États membres peuvent utiliser pour configurer le processus d'intégration régionale de la facilitation des échanges. Ils ne sont pas mutuellement exclusifs, et la plupart des CER s'appuient sur une combinaison des deux types d'instrument pour promouvoir leur programme d'intégration régionale.

La littérature sur les différents processus d'intégration régionale a tendance à assumer que la légalisation et la judiciarisation – en d'autres termes un recours plus soutenu, respectivement aux instruments juridiques pour régler les problèmes de politiques publiques, et aux tribunaux et moyens judiciaires pour résoudre les questions de politiques publiques – sont nécessaires pour une intégration régionale efficace. Mais un nombre croissant de chercheurs universitaires et de décideurs politiques montrent – et surtout en ce qui concerne les processus d'intégration africaine – que les instruments non juridiques sont plus adaptés et efficaces en raison du manque de volonté politique et de ressources économiques nécessaires à l'application des règles. Enfin, les instruments choisis par les CER dépendent de leur mandat, leur structure

---

<sup>25</sup> Les instruments juridiques sont des outils légalement contraignants qui imposent des obligations et confèrent des droits, à la fois aux individus et aux États membres. Ils peuvent comporter des mécanismes d'application lorsque les règles sont assujetties au contrôle judiciaire, avec de possibles recours aux coercitions et contraintes. À l'opposé, les instruments non juridiques sont des instruments à caractère déclaratoire non contraignants, ou des actions concertées prenant la forme de recommandations, c'est-à-dire des mécanismes pour faire converger les politiques nationales et l'échange d'informations, les programmes régionaux et l'appui financier, qui ne sont pas applicables et n'imposent pas d'obligations aux États ou individus. Saurugger, S., & Terpan, F. (2013). Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique. *Quaderni*, n° 80, pp. 5-24.

de gouvernance et leurs capacités de mise en œuvre, et bien sûr de l'engagement politique de leurs États membres envers l'intégration régionale.

## Instrument juridique à disposition des CER

Le cadre juridique d'une CER est l'épine dorsale structurelle qui définit les relations verticales et horizontales entre les États membres, et entre les institutions de la communauté et les États membres. Il définit, entre autres, les règles de coopération, les procédures de prise de décision et la juridiction relative à l'application du droit régional et aux mécanismes de résolution des disputes. Il détermine également les buts et portée de l'intégration, ainsi que les domaines dans lesquels les États membres vont coopérer plus intensément.

*Exploiter les engagements juridiques contraignants et s'appuyer sur la jurisprudence pour configurer les processus d'intégration constituent certains des principaux piliers d'une unification plus profonde*

La principale source du droit régional réside dans son/ses traité(s) fondateur(s) et ses principes généraux. Toute action ou décision subséquente est dérivée de l'organe de droit primaire, qui prévaut sur les sources subordonnées, inclues les sources nationales du droit.

Au-delà du droit primaire, les institutions des CER peuvent être amenées à ériger leur propre droit « secondaire », consistant en actes juridiques, pour mener des politiques et actions au niveau régional. Les actes juridiques visent à établir un cadre juridique commun et homogène qui lie tous les États membres, et implique une intégration plus profonde, avec évidemment davantage d'implications politiques. Les approches régionales qui reposent sur des instruments juridiques contraignants peuvent créer des obligations pour les États membres, dont le non-respect peut être contesté devant un tribunal régional. De tels instruments juridiques ont le pouvoir de déplacer ou de préempter sur une législation nationale, et peuvent empêcher des parlements nationaux de promulguer de nouvelles normes dans des domaines politiques où le droit régional prévaut.<sup>26</sup>

*Accords de reconnaissance mutuelle, harmonisation juridique et unification juridique*

Les accords de reconnaissance mutuelle, l'harmonisation juridique et l'unification juridique sont les principaux instruments juridiques à disposition pour promouvoir des approches régionales de facilitation des échanges. Une intégration positive – une tentative pour intervenir dans l'économie au niveau supranational au travers des politiques et instruments de re-régulations – implique une adaptation institutionnelle plus large au niveau national. Les accords de reconnaissance mutuelle, l'harmonisation juridique et l'unification juridique visent à combler entre États membres les différences entre les objectifs et modalités réglementaires, mais chacun d'eux offre aux pays un niveau de flexibilité différent pour définir la forme et les moyens de mise en œuvre.

*Les outils d'unification juridique tels que les réglementations et décisions sont contraignants et directement applicables à tous les États membres ou, dans le cas de décisions, à des pays spécifiques.*

Les outils d'unification juridique exigent des efforts pour créer systématiquement des règles homogènes en adoptant des règles contraignantes détaillées, des disciplines et méthodes de mise en œuvre au niveau communautaire. Plusieurs CER ont adopté une législation douanière unifiée, ou sont en cours d'adoption. Les approches varient, de l'unification comme dans le cas de l'UE et de l'UEEA, à l'harmonisation comme dans le cas de la CAE, l'UEMOA et la CEDAO (voir discussion ci-dessous sur l'harmonisation).

Cette catégorie de législations exige des efforts concertés ainsi qu'un haut degré d'engagement politique. De fait, unifier les lois de différents pays passe par l'homogénéisation ou le remplacement, à des degrés divers, des législations nationales existantes, avec des règles communes qui ne sont pas promulguées au niveau national. Ce type de pouvoir réglementaire vertical de haut en bas est particulièrement approprié

---

<sup>26</sup> Gordillo, L. (2012). *Interlocking Constitutions – Towards and Interordinal Theory of National, European and UN Law*. Hart Publishing, Hart Monographs in Transnational & International Law.

lorsque l'interconnexion régionale est forte et lorsque les institutions communautaires ont le pouvoir de contraindre les États membres à modifier leur législation existante, ou à adopter de nouvelles normes d'une manière qui empêche l'intercession nationale.

Les réglementations sont des actes juridiques particulièrement intrusifs, parce qu'ils forcent les États membres à se conformer aux règles communes sans autre ressort de leur part, et affectent tous les États. Cela sous-entend que dans le cas d'une harmonisation totale, les États perdent le pouvoir de dévier des dispositions promulguées au niveau communautaire, à moins que des exemptions soient explicitement incluses dans l'acte juridique régional.<sup>27</sup>

*Les instruments contraignants d'harmonisation juridique, tels que les directives, donnent aux États membres la discrétion de choisir les moyens et les formes les plus appropriés de la mise en œuvre pour atteindre les objectifs.*

Plus précisément, les lois en matière d'harmonisation visent à créer une cohérence entre les différentes lois nationales, ainsi que les réglementations, les normes et les pratiques. Les États membres sont sommés de transposer les dispositions de la loi – et procéder le cas échéant aux modifications – dans leurs systèmes juridiques nationaux, en ligne avec les normes minimales définies au niveau communautaire.<sup>28</sup>

Les outils d'harmonisation sont vagues par nature, dans la mesure où ils fixent simplement certaines normes minimales que les États membres doivent intégrer. En raison de leur effet non direct, les outils d'harmonisation donnent généralement aux États membres des marges de manœuvre plus souples en termes de formes et moyens de mise en œuvre, avec toutefois une date limite.<sup>29</sup>

Une directive adoptée par la CEDAO en 2013 est un exemple d'outil d'harmonisation en matière de facilitation des échanges, utilisé au niveau de la CER. La CEDEAO cherchait à rationaliser les stratégies pour combattre la corruption des autorités douanières et à renforcer les capacités des administrations douanières en améliorant les ressources humaines, la logistique et les systèmes d'information. Une directive peut être un instrument législatif plus simple et politiquement plus durable à disposition des CER, dans la mesure où elle laisse les États membres user de leur discrétion, et leur permet de tenir compte des caractéristiques nationales dans l'application des règles.

*Le principe de reconnaissance mutuelle repose sur un accord entre deux ou plusieurs États qui reconnaissent l'adéquation des réglementations de chacun d'entre eux.*

Le principe de reconnaissance mutuelle favorise l'échange des biens, et ce en dépit des différences entre réglementations techniques, si les objectifs réglementaires sont considérés comme équivalents. En l'absence d'un cadre juridique harmonisé, la reconnaissance mutuelle engendre une pression à l'intégration positive puisqu'elle permet d'éliminer les barrières au commerce et, de manière indirecte, amène à l'alignement des objectifs réglementaires.<sup>30</sup> Dans de nombreux autres domaines, la reconnaissance mutuelle bilatérale repose sur des accords entre deux gouvernements ou administrations sur les aspects essentiels et procéduraux de la reconnaissance mutuelle.

L'AFE de l'OMC stipule que « les Membres ménageront aux autres Membres la possibilité de négocier la reconnaissance mutuelle des systèmes d'opérateurs agréés », afin d'améliorer la cohérence et la prédictibilité, et d'optimiser la sécurité le long des chaînes d'approvisionnement. En principe, la reconnaissance mutuelle est avantageuse et politiquement désirable car elle laisse intact les

---

<sup>27</sup> Craig, P. and De Búrca, G. (2015). *EU Law – Text, Cases and Material*. Oxford University Press, sixième édition

<sup>28</sup> Dans le cas de l'UE, les directives doivent être transposées dans le cadre juridique national des États membres au travers d'une nouvelle législation.

<sup>29</sup> Cependant, il faut noter qu'au sein de l'UE, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a reconnu dans certains cas l'effet direct de certaines directives sur la protection du droit des individus. La CJUE a stipulé dans sa jurisprudence qu'une directive pouvait avoir un effet direct lorsque ses dispositions sont suffisamment claires et précises, et lorsqu'un État membre n'a pas transposé la directive dans son système juridique national avant la date limite (Jugement du 4 décembre 1974, Van Duyn).

<sup>30</sup> Par exemple, l'Union européenne a mis en œuvre et formalisé des accords de reconnaissance mutuelle multilatéraux en matière de qualité des produits et normes de sûreté, de protection sanitaire et phytosanitaire, et de réglementation environnementale.

réglementations nationales, plutôt que d'exiger l'harmonisation de toutes les règles techniques nationales. Elle est aussi plus flexible que l'harmonisation, en entraînant des coûts moindres de mise en œuvre et un impact plus rapide. La reconnaissance mutuelle est possible lorsque les divergences en matière de réglementation sont limitées.

## **Instrument non juridiques à disposition des CER**

Les États membres ont à leur disposition un large éventail d'instruments non juridiques pour coordonner leurs actions de manière moins stricte qu'avec les instruments juridiques. Un « droit souple » et une réglementation informelle ont permis d'améliorer la coopération au sein de certaines CER, dans la mesure où les règles non contraignantes conviennent souvent mieux aux cultures politiques variées de chaque pays. Ces instruments comprennent des décisions non contraignantes, des instruments diplomatiques ou politiques de dialogue et de coopération, et des financements publics.

### *Les décisions non contraignantes*

Les décisions non contraignantes telles que les recommandations, les conseils d'experts, les notes explicatives et les manuels d'instruction sont des actes juridiques complémentaires qui fournissent des détails sur la manière d'appliquer les normes juridiques.<sup>31</sup> Les documents et décisions non contraignants peuvent aussi se révéler utiles lorsque les États membres échouent à atteindre un consensus sur une question juridique, mais acceptent de collaborer à un niveau technique pour résoudre le problème.

Les décisions non contraignantes sont particulièrement attrayantes pour les pays d'une communauté régionale qui cherche à éviter les solutions imposées. De telles décisions peuvent être rapidement adoptées et elles épargnent aux États membres la charge des prescriptions procédurales des instruments juridiques traditionnels.

Un exemple de document non juridique complémentaire destiné à guider la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges est donné par le guide de référence des postes frontières à guichet unique publié conjointement par cinq CER africaines – CEDEAO, CAE, COMESA, SADC et UEMOA – qui donne aux décideurs politiques un guide unique et un outil de meilleure pratique lors de la mise en œuvre pleine et efficiente des OSBP prévus à travers le continent. Dans la même idée, les experts en douane de l'Union africaine se sont réunis en 2015 pour discuter le développement d'une stratégie de facilitation des échanges pour l'Afrique, qui pourrait mener à la création d'une zone de libre-échange continentale.

### *Les instruments diplomatiques et politiques de coopération*

Ceux-ci comprennent les consultations et décisions des États membres pour diriger les politiques et actions régionales vers certains objectifs communs, et peuvent comporter des missions de suivi, des réunions de haut niveau et des évaluations par les pairs. Dans ce cas, lorsque la gouvernance repose sur la coopération volontaire des États membres, les CER jouent un rôle limité dans le processus, et se retrouvent souvent cantonnées à la supervision et au suivi des mises en œuvre décentralisées de politiques au niveau national.

L'expérience de l'Union européenne dans cette « structure légère de coopération » est éclairante. Avec le lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000, l'UE inaugurerait une forme systématique de coordination souple appelée « Méthode ouverte de coordination », utilisée dans les domaines politiques où les États membres conservent leurs compétences d'appui, comme l'éducation, la culture ou le tourisme<sup>32</sup>. La Méthode ouverte de coordination était fondée sur l'identification et la définition d'objectifs et de meilleures pratiques,

---

<sup>31</sup> Au sein de l'UE, la Commission européenne recourt fréquemment aux instructions non contraignantes pour appuyer ses directives, afin de faciliter la transposition des lois en présentant une compréhension commune des dispositions de la directive.

<sup>32</sup> La Stratégie de Lisbonne a été lancée en 2000 par les chefs d'État et de gouvernement pour rendre l'économie européenne plus compétitive et basée sur la connaissance. Elle comprend une série d'initiatives, de structures institutionnelles et de mécanismes de financement.

l'évaluation des instruments et l'étalonnage, le tout soutenu par des évaluations régulières, dont certaines par les pairs.

Les réunions et séminaires à haut niveau sont également des outils importants pour délimiter les instructions futures d'une approche coordonnée de la mise en œuvre régionale des politiques. Par exemple, en 2016, la Commission de l'UEMOA a organisé un séminaire de haut niveau avec la participation de l'ITC et de l'Alliance mondiale pour la facilitation des échanges (*Global Alliance for Trade Facilitation*) pour revoir et affiner les modalités d'une approche régionale coordonnée et harmonisée de la mise en œuvre de l'AFE.

Ces instruments politiques sont particulièrement utiles car ils sont constitués d'une structure moins formelle et n'imposent aucune obligation. Mais ils créent tout de même une compréhension commune des problèmes et aident à construire un consensus sur des solutions et leur mise en application concrète.

### *Les financements publics*

Les financements publics sont des instruments financiers fournis par une CER auxquels les États membres peuvent accéder pour appliquer les politiques communautaires. Ces fonds, utilisés pour appuyer l'intégration d'objectifs communautaires dans les politiques des États membres, se trouvent sous la forme d'une affectation particulière à un État membre, de fonds externes tels que les prêts et subventions des banques de développement et des partenaires de développement, ou de ressources internes des CER. Le Fonds d'aide à l'intégration régionale de l'UEMOA est un fonds structurel destiné à cofinancer les projets d'infrastructure des États membres. Il est financé par les taxes imposées par l'UEMOA sur toutes les importations, par le biais du Prélèvement communautaire de solidarité, et par les contributions de partenaires externes. Le fonds est utilisé pour couvrir le paiement des intérêts d'emprunts relatifs aux projets et afin de fournir une sécurité.

## **Avantages et inconvénients des instruments juridiques et non juridiques pour la facilitation régionale des échanges**

Les différents instruments juridiques et non juridiques à disposition des décideurs politiques présentent de la même manière des bénéfices et des lacunes, qui doivent être pondérés avant de passer à l'élaboration des programmes de réformes de la facilitation des échanges. Le recours aux normes juridiques contraignantes peut produire certains résultats lorsque l'engagement politique vis-à-vis des lois régionales est suffisant et que les États membres d'une communauté régionale disposent des ressources adéquates pour aligner leurs lois nationales sur les règles communautaires. Toutefois, les bénéfices de ces outils juridiques doivent être contrebalancés avec les possibles lacunes du modèle légal de coopération.

Parmi les plus grands bénéfices engendrés, les instruments juridiques produisent des règles claires de convergence auxquelles les États membres sont tenus de se conformer. La certitude juridique tirée du droit et de son application crée des droits transparents, des attentes et des devoirs pour les gouvernements comme pour les citoyens, réglementant le niveau le plus détaillé des relations entre les autorités régionales et les États membres, et entre les autorités publiques et les citoyens.

Un autre bénéfice apparaît lorsque sont décidés les normes et principes généraux qui sous-tendent le droit auquel les États membres devront se conformer : les institutions régionales vont avoir tendance à choisir les meilleures pratiques nationales, générant une dynamique de bas en haut pour l'introduction de normes (hautes) similaires dans les systèmes juridiques nationaux des États membres.

Par ailleurs, lorsque les instruments juridiques sont interprétés par une cour de justice régionale, que ce soit de manière étroite ou large, cette interprétation va créer des principes acceptés et permettre une conformité homogène pour l'ensemble de la CER, résultant en l'alignement des efforts et des ressources pour la recherche de solutions communes.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Dans le cas de l'UE, la CJUE est devenue un acteur central du processus d'intégration, à une période où les règles formelles de prise de décision freinaient plutôt les progrès. Comme déjà souligné, la Cour est devenue de facto un acteur juridique essentiel en

Enfin, l'applicabilité des normes juridiques au niveau communautaire, ou tout du moins les mécanismes qui découragent la non-conformité, donne aux États un sentiment plus fort d'adhérence aux règles juridiques. Cela les expose à des contraintes et des sanctions en cas de non-conformité. Les États risquent également de nuire à leur réputation ou de détériorer leurs relations avec les autres États membres s'ils s'éloignent ou violent le droit régional.

Cependant, la pratique a montré qu'il existait des revers à l'utilisation des instruments juridiques. Lorsque les instruments juridiques ont une force contraignante qui, en principe, oblige les États, ils s'appliquent de la même manière à tous les États membres, indépendamment des déséquilibres structurels entre les pays. De fait, la promulgation de lois contraignantes au niveau régional ne fournit pas la flexibilité suffisante pour s'attaquer aux asymétries du développement au sein d'une région. Il peut en résulter une perte d'intérêt de la part de certains États membres, ou un refus de se conformer au droit régional, voire de le mettre en œuvre, et donc une perte en termes de coopération.

Un autre défaut réside dans l'inadéquation d'un système de suivi crédible de la conformité et de l'application. Lorsque les États membres mettent en place des institutions régionales faibles – dotées de mandats étroits et de vagues pouvoirs – le suivi de la conformité au niveau régional peut se révéler pauvre, voire absent. Même lorsque les institutions régionales sont créées pour mettre en œuvre un programme d'intégration, elles peinent souvent à jouer un rôle solide pour s'assurer de la conformité nationale aux règles supranationales.

C'est particulièrement le cas lorsque des devoirs conflictuels naissent d'adhésions à des CER qui se chevauchent, auxquels s'ajoutent l'absence de volonté politique de mettre en œuvre les objectifs des traités et d'uniformiser les politiques nationales avec les politiques régionales. Ils deviennent alors des obstacles clairs à la conformité des États membres. Cela crée une base incertaine pour l'application des engagements régionaux.<sup>34</sup> C'est la raison même pour laquelle les CER doivent aussi considérer les instruments non juridiques pour faire avancer leurs programmes d'intégration.

Les instruments non juridiques conviennent mieux et sont plus efficaces lorsque le manque de volonté politique et de ressources économiques freine les programmes régionaux. En conséquence, les outils non juridiques constituent un moyen plus adéquat d'inviter les pays à coopérer et s'engager dans le processus d'intégration, en laissant de côté le recours aux mécanismes contraignants.

Ce type d'instrument se révèle particulièrement utile pour les communautés régionales moins intégrées, parce qu'il permet davantage de flexibilité et peut s'adapter aux États plus « faibles ». Au contraire de l'application juridique qui peut créer un antagonisme chez certains membres d'une CER, les outils non juridiques invitent les pays à coopérer et à s'impliquer de manière volontaire dans le processus d'intégration.<sup>35</sup>

L'usage croissant d'instruments non juridiques fournit un espace plus grand pour l'adaptabilité et la coopération – plutôt que la réglementation – et profite aux CER qui manquent des capacités techniques pour transposer le droit communautaire régional au niveau national, ou qui disposent de ressources insuffisantes pour garantir les mécanismes d'application. En effet, une « application douce » repose sur des procédures

---

faveur de l'intégration. Par exemple, une interprétation stricte de la libre circulation des biens appuie la décision de la CJUE, selon laquelle le principe communautaire de la libre circulation des biens prévaut sur les préoccupations et différences politiques nationales. La formulation de ce principe communautaire explicite est venue lors de deux jugements décisifs – les cas *Dassonville* et *Cassis de Dijon* – qui ont permis d'établir que la reconnaissance mutuelle et le principe d'équivalence sont des normes contraignantes qui combinent les différences entre États membres.

<sup>34</sup> Comme démontré par Afadameh-Adeyemi, le simple transfert de l'autorité supranationale vers les institutions régionales ne mène pas nécessairement à la conformité ou l'intégration économique concrète. Par exemple, trois CER africaines – COMESA, CAE et CEDEAO – ont des cours de justice en place, avec juridiction sur tous les sujets couverts par les traités d'intégration. Leurs décisions sont contraignantes pour les États membres. Néanmoins, bien que ces cours aient prononcé des jugements importants lors de disputes en matière de droits de l'homme, et créé une jurisprudence solide dans ce domaine, elles ne sont pas utilisées comme forum pour résoudre les disputes issues de la non-conformité aux normes régionales. Afadameh-Adeyemi, A. (2013). *Securing compliance with African economic integration treaties*. Université du Cap (UCT), p. 20.

<sup>35</sup> Gathii, J. T. (2009). *African regional trade agreements as flexible legal regimes*. Albany Law School, Document de travail, Série n° 20 de 2009.

qui garantissent la conformité mais sans recourir nécessairement à la coercition, la contrainte ou les sanctions.

Toutefois, les instruments non juridiques manquent souvent de clarté et de sécurité, nécessaires à garantir la prédictibilité, ainsi qu'un cadre fiable pour l'action et l'application. Puisqu'ils ne contraignent pas les États à mettre en œuvre des règles juridiques, ces instruments dépourvus de mécanismes d'application peuvent décourager les États membres de s'engager véritablement, ce qui réduit la vitesse d'intégration qui dépend alors largement de la volonté des gouvernements nationaux.

C'est pourquoi la solution hybride qui consiste à combiner à la fois les outils juridiques et non juridiques convient mieux à de nombreux processus d'intégration régionale, puisque les CER peuvent recourir à différents instruments selon les domaines politiques concernés. Lorsqu'il s'agit de faciliter les échanges au sein d'une communauté régionale, c'est la solution la plus bénéfique pour les institutions des CER qui disposent des capacités juridiques pour promulguer des solutions claires et contraignantes. Cela permettrait d'appuyer les pays enclavés qui attendent de profiter des mesures de facilitation des échanges adoptées au niveau régional, comme l'établissement d'OSBP pour réduire les délais aux frontières.

## Tenir compte des dispositions institutionnelles des CER

Lorsque les décideurs politiques des CER cherchent à déterminer quel instrument est le plus adapté à leur communauté régionale, ils doivent garder à l'esprit que chaque outil convient à une approche spécifique de l'intégration régionale. Les instruments juridiques sont particulièrement efficaces et cohérents lorsque plusieurs compétences ont été pleinement transférées au niveau supranational. Les instruments non juridiques, de leur côté, sont préférables lorsqu'une intégration régionale laxiste est fondée principalement sur une approche intergouvernementale où les États membres conservent leur souveraineté dans la plupart des domaines politiques. Les différents degrés d'intégration souhaitée au sein des domaines politiques, et le niveau d'ambition pour créer des liens intrarégionaux renforcés, vont déterminer s'il vaut mieux opter pour une approche intergouvernementale ou plutôt supranationale de la gouvernance – ou une combinaison des deux.

### *Évaluer les caractéristiques des gouvernances intergouvernementales et supranationales*

Les régions ont utilisé des dispositifs institutionnels différents pour prendre leurs décisions et les mettre en œuvre au niveau régional, parce qu'elles ont fait l'expérience de modèles différents d'intégration. Les processus d'intégration disparates que de nombreuses régions ont pu constater au cours des sept décennies précédentes ont conduit à redéfinir la manière dont l'autorité est utilisée, appliquée et suivie au niveau supranational.

Les approches différentes des gouvernances régionales doivent être examinées avec attention pour comprendre l'assortiment d'outils à disposition des CER, pour gérer la coopération entre États de manière plus cohérente, en fonction de leur modèle institutionnel. Que la contraposition intergouvernemental-supranational soit placée le long d'un continuum flexible, ou considérée comme les caractéristiques opposées de systèmes de gouvernance qui doivent être analysés indépendamment l'un de l'autre, une catégorisation précise de ces deux types idéaux de mode de gouvernance permettra d'identifier les bénéfiques et inconvénients de chaque approche.

### *L'approche intergouvernementale repose essentiellement sur l'unanimité et des procédures décisionnaires consensuelles, ce qui place la volonté politique (et la résistance) des États au centre de la dynamique.*

Les dirigeants nationaux des États participants sont les principaux acteurs des politiques intergouvernementales. Selon ce modèle de gouvernance, les intérêts nationaux de chaque pays dominent la coopération entre États, qui n'est recherchée que dans les domaines politiques qui n'empiètent pas sur la

souveraineté nationale. Cela signifie que les intérêts nationaux jouent un rôle majeur pour déterminer s'il faut coopérer selon le *modus operandi* intergouvernemental.<sup>36</sup>

En effet, les États participants conservent et exercent « leur pouvoir souverain autonome pour agir sur la législation, définir les politiques ou prendre leurs décisions ». <sup>37</sup> En conséquence, la capacité institutionnelle de l'organisme régional est faible, avec des institutions (laxiste) dans chaque État qui manquent des capacités législatives et opérationnelles pour agir indépendamment des pays partenaires au nom d'un objectif commun, et chaque décision exige de longues négociations, d'énormes compromis et beaucoup de diplomatie.

Les États gardent le contrôle sur toutes les décisions et les institutions communes ne servent qu'à faciliter les prises de décisions entre les représentants de chaque État qui exercent leur souveraineté en commun. Les personnes indépendantes nommées par les gouvernements ou les représentants élus n'ont qu'une fonction de conseil ou de mise en œuvre. Selon ce raisonnement, les décisions sont généralement prises de manière collégiale, à l'unanimité ou par consensus, tandis que les comités et organismes permanents « supranationaux » n'ont que peu de portée et d'autorité.

Un mécanisme de résolution des disputes – s'il est envisagé – repose plus sur des pratiques arbitrales que sur un véritable processus juridique, et les tribunaux n'ont que peu d'autorité, voire pas du tout, pour faire appliquer leurs décisions. De plus, en politiques intergouvernementales, les assemblées législatives ne sont généralement pas issues d'un suffrage universel direct, mais représentent en second ordre les assemblées parlementaires nationales. Leur rôle est purement consultatif sans véritable pouvoir de décision.

#### Encadré 11 MERCOSUR et ANASE : adeptes non européens

En tant qu'organisme purement intergouvernemental, le MERCOSUR s'est toujours caractérisé par des lacunes institutionnelles, avec des décisions prises de manière unanimes en l'absence d'institutions supranationales. Les pays partenaires conservent une large liberté de manœuvre sans devoir se conformer aux intérêts et décisions autonomes d'une bureaucratie « communautariste », parfaitement indépendants de l'administration et des processus politiques internes de chacun des autres États.

La disposition de résolution des disputes a été fondée sur cette logique, caractérisée par la recherche de solutions diplomatiques ou négociées, plutôt que des remèdes basés sur des règles supranationales, par le biais d'un mécanisme institutionnel intergouvernemental dans lequel les partenaires eux-mêmes négocient pour parvenir à une solution.

La structure organisationnelle de l'ANASE est également purement intergouvernementale, sans autorité supranationale, mais elle est aussi moins formalisée et plus modérée dans ses ambitions. Son organisme décisionnaire le plus haut, la réunion des chefs d'État et de gouvernement qui permet de prendre des décisions basées sur la consultation et le consensus, est un parfait exemple de la manière dont les gouvernements membres conservent fermement le pouvoir en matière de décision. La prise de décision fondée sur le consensus garantit que tout membre peut opposer son veto à tout moment et à toute proposition régionale qui serait perçue comme une menace vis-à-vis de ses intérêts nationaux vitaux. Le fonctionnement de l'ANASE repose sur le travail en réseau, la consultation, les compromis réciproques et le consensus, plutôt que sur des règles contraignantes.

En conclusion, l'approche intergouvernementale de la gouvernance régionale est particulièrement adaptée aux CER qui ont décidé de ne transférer aucune part de leur souveraineté au niveau régional, et ne montrent pas de volonté politique ou économique de poursuivre un programme ambitieux d'intégration régionale. Selon cette approche, les communautés régionales doivent s'appuyer sur les règles non contraignantes, des déclarations et cadres politiques dont la mise en œuvre réelle sera déterminée par le degré d'engagement politique de la CER dans le domaine concerné, et par sa capacité économique.

<sup>36</sup> Parmi les théoriciens les plus réputés de l'approche (libérale) intergouvernementale, la théorie d'Andrew Moravcsik propose un « jeu à deux niveaux » où la coopération entre États est modélisée selon un processus qui intervient sur deux étapes : d'abord les gouvernements définissent une série d'intérêts nationalement contraints, puis négocient entre eux au niveau « supranational » pour défendre leurs intérêts. Selon Moravcsik, les gouvernements nationaux sont poussés à coopérer lorsque la coordination politique accroît leur contrôle sur les résultats politiques nationaux, leur permettant d'atteindre des objectifs qui sinon resteraient hors d'atteinte. Cette situation se présente le plus souvent lorsque la coordination élimine les externalités politiques internationales négatives. Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, vol 31, n° 4.

<sup>37</sup> Goebel, R. J. (2013). *Supranational? Federal? Intergovernmental? The Governmental Structure of the European Union after the Treaty of Lisbon*. Fordham Law School, 20 Colum. J. Eur. L., p. 77.

*Dans l'approche supranationale, les institutions régionales ont le pouvoir de contraindre les États membres pour qu'ils modifient leur système juridique.*

Une approche supranationale de la coopération indique un engagement plus profond de la part d'États géographiquement proches, afin d'œuvrer à l'intégration régionale de manière plus vigoureuse. Dans ce mode de gouvernance, les institutions sont dotées du pouvoir de limiter le comportement des États membres. Un vote à la majorité est la caractéristique des procédures décisionnaires qui font avancer l'intégration.

Dans le mode de gouvernance supranational, les structures centralisées gouvernementales – établies au niveau supranational – détiennent une juridiction contraignante exclusive dans certains domaines spécifiques au sein du territoire constitué par l'ensemble des États membres. Les organisations supranationales peuvent restreindre le comportement des acteurs, y compris des États membres, dans les domaines où les institutions supranationales ont reçu leurs compétences exclusives.

En conséquence, le vote à la majorité est utilisé de manière intentionnelle pour empêcher les États réticents (minoritaires) de mettre en danger le processus d'intégration. Cela permet de s'assurer que les États membres qui votent contre une loi régionale ne puissent pas la bloquer si la plupart des pays l'ont adopté. Des fonctionnaires nommés de manière indépendante ou des parlementaires qui sont directement élus par les citoyens de la communauté régionale représentent les intérêts supranationaux et poussent pour l'extension des pouvoirs de la communauté dans de nouveaux domaines : ils détiennent le cœur du pouvoir supranational. Dans les domaines où les États membres ont accepté de transférer l'autorité au niveau supranational, le droit régional prévaut sur le droit national – ce qui signifie que les États membres sont proscrits de promulguer une législation contradictoire – et est appliqué par les décisions judiciaires d'une cour de justice supranationale toute puissante.

Encadré 12 UE : le degré le plus élevé de supranationalisme au monde

Les institutions les plus supranationales – la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne – ont été cruciales pour stimuler le programme communautaire. Elles se sont avérées être des catalyseurs fondamentaux du processus d'intégration de la Communauté européenne, en contrebalançant la résistance de certains États membres. La Commission, par exemple, agit de manière indépendante des gouvernements nationaux et exclusivement dans l'intérêt de l'Union européenne.

Par ailleurs, une fois établies dans un domaine donné, les règles européennes – telles que les dispositions pertinentes des traités, la législation secondaire et la jurisprudence de la CJUE – encouragent l'intensification progressive de l'intégration dans ce secteur, non sans de fréquentes répercussions dans d'autres secteurs. Même la nature intergouvernementale du Conseil des ministres de l'Union européenne – qui agit en tant que colégislateur de l'UE avec le Parlement européen – est modérée par l'usage d'un vote à la majorité qualifiée dans les domaines où l'UE jouit de compétences exclusives. Cela permet d'accélérer l'adoption des actes législatifs et renforce la capacité autonome de poursuivre les programmes d'intégration.

Selon l'approche intergouvernementale de la convergence régionale, les pays participants à l'accord régional mettent leur pouvoir en commun pour parvenir à des solutions mutuelles à des problèmes communs. Dans l'autre approche, les pouvoirs politiques et décisionnaires sont transférés du niveau national au niveau supranational, avec des organisations régionales qui mettent en place un modèle de coopération supranational. Dans ce contexte, les institutions régionales sont les principaux acteurs, et le processus d'intégration est mené selon une logique institutionnelle interne qui dépasse les intérêts nationaux.

### Encadré 13 Comparaison entre la CEDEAO et l'UEMOA

Le Traité de la CEDAO permet aux citoyens des États membres d'élire au suffrage universel direct les membres du Parlement de la communauté. Cependant, les véritables pouvoirs législatifs n'ont pas été conférés à ce parlement, et ses membres sont composés de représentants nationaux indirectement nommés par chaque État de la CEDEAO.

La Cour de justice de la CEDAO, récemment établie, doit exercer sa fonction au niveau supranational : il est attendu de la Cour qu'elle opère indépendamment des États membres et des institutions communautaires, et rende des jugements contraignants pour les États membres, les institutions communautaires et les individus. Dans les domaines où elle s'est vu accorder ses compétences, la Cour sera au sommet de la hiérarchie des institutions judiciaires de l'Afrique de l'Ouest.

Du côté de l'UEMOA, les États membres tendent également vers une intégration institutionnelle inspirée de l'UE. Les efforts de l'UEMOA se distinguent des autres initiatives d'intégration Sud-Sud par la mise en place d'institutions supranationales – comprenant la Commission, le Conseil des ministres, la Cour de justice et la Cour des comptes.

La Commission est l'organe vital de la machine institutionnelle de l'UEMOA, ainsi que sa force motrice. Au contraire du Secrétariat exécutif de la CEDEAO, les réglementations, directives et décisions de la Commission de l'UEMOA sont contraignantes pour tous les États membres. Cohérent avec son objectif d'une intégration régionale économique et monétaire grâce à une approche de type union, le Traité de l'UEMOA contient des dispositions détaillées sur la réglementation et la gestion des politiques en matière de macroéconomie de ses États membres, en particulier dans le domaine fiscal. Les règles de convergence doivent à présent être négociées et appliquées afin de promouvoir l'harmonisation des politiques et l'émergence de régimes communs dans les principaux secteurs.

Cela montre que l'approche supranationale requière un gage certain de l'engagement politique, qui se traduit dans le transfert de certains pouvoirs des États membres vers les institutions supranationales. Lorsque les organismes régionaux édictent des règles supranationales qui doivent prévaloir sur les lois nationales, l'applicabilité des règles confère crédibilité et efficacité aux résultats attendus par la CER.

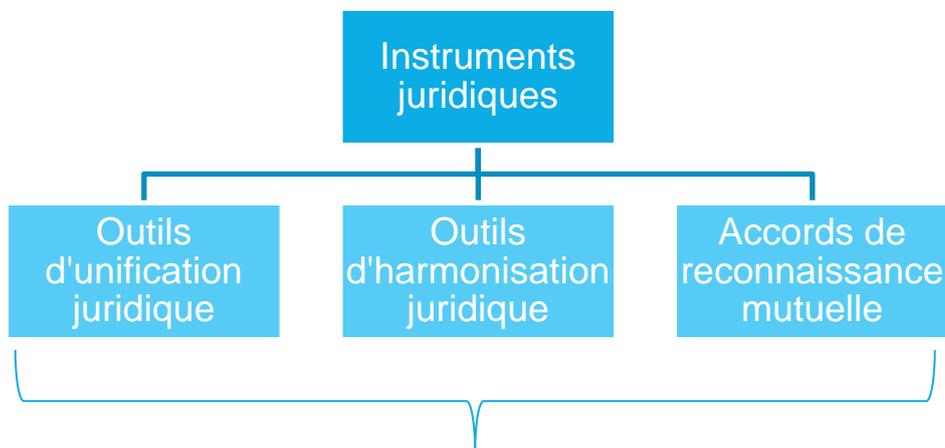
#### *La plupart des structures et opérations des communautés régionales sont le résultat de négociations intergouvernementales.*

Comme déjà mentionné, les décisions de gouvernance intergouvernementales sont habituellement prises par le biais d'un consensus ou à l'unanimité par les chefs d'État ou de gouvernement au sein des organismes appropriés. Ce résultat est atteint par le recours aux négociations intergouvernementales de type politique ou diplomatique, où tous les membres peuvent faire valoir leurs intérêts et opposer un veto formel (ou informel) aux décisions qui leurs sont contraires. Considérant les structures et niveaux d'intégration des CER, la plupart des États membres semblent opter pour une dynamique intergouvernementale plutôt que supranationale, préférant ne pas se lier entre eux de manière juridique pour appliquer les normes.

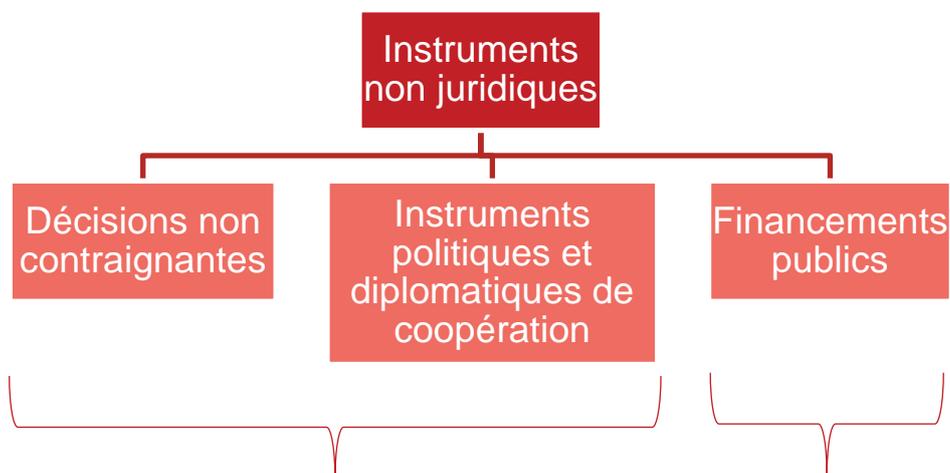
### **Synthèse des outils favorisant la facilitation régionale des échanges**

Les instruments présentés dans cette section diffèrent en termes de nature juridique, d'approche institutionnelle et d'engagement politique. Chaque outil s'accompagne de défis spécifiques que devront relever les CER de manière individuelle.

Illustration 3 Types d'outils de mise en œuvre des mesures régionales de la facilitation des échanges



Les instruments juridiques demandent des engagements fiables et des accords solides entre les États membres ; ils sont hautement efficaces lorsqu'un mécanisme d'application les accompagne. Les actes juridiques sont typiques des communautés supranationales dotées de hauts niveaux d'institutionnalisation et de programmes d'intégration régionale ambitieux.



Ils sont plus faciles à mettre en place mais ne produisent pas de dynamique d'intégration suffisante car la mise en œuvre par les États membres demeure facultative, sans mécanisme crédible d'application. Le seul mécanisme de vérification consiste en la pression exercée par les pairs, lorsqu'ils demandent des comptes et effectuent un suivi.

Ils peuvent motiver et lancer des projets pilotes, et combler les écarts structurels entre les États membres. Cependant, ils dépendent de la disponibilité des fonds, avec un accès et une livraison uniformes.

Source : ITC

## CHAPITRE 5 ÉLABORER UNE FEUILLE DE ROUTE DE LA FACILITATION RÉGIONALE DES ÉCHANGES



Source : Shutterstock

Depuis l'entrée en vigueur en février 2017 de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, les Membres sont juridiquement tenus de remplir leurs engagements et de créer un environnement commercial plus avantageux pour le milieu des affaires.

Les réformes de facilitation des échanges et l'AFE sont déterminants pour approfondir l'intégration régionale, car ils aident à réduire les délais et les coûts des échanges intrarégionaux. Les bénéfices des réformes internationales peuvent être optimisés lorsque les CER adoptent des approches coordonnées pour améliorer les échanges. Les CER doivent donc collaborer plus étroitement sur la facilitation des échanges pour construire au niveau communautaire un environnement des échanges transparent, prévisible et efficient.

Chaque CER devrait élaborer et adopter une feuille de route de la facilitation des échanges qui permettra d'appuyer la compétitivité du milieu des affaires et étendre l'intégration régionale.

Une feuille de route de la facilitation des échanges vise à expliquer en détail comment les membres d'une même CER peuvent œuvrer ensemble plus en profondeur sur les réformes internationales, afin d'encourager le commerce intrarégional et renforcer le processus d'intégration régional. Cette feuille de route doit permettre d'identifier les réformes à cibler, définir les méthodes à utiliser, et mettre en place au niveau communautaire un mécanisme pour faciliter de manière harmonieuse l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des réformes.

Il n'y a pas de feuille de route de la facilitation des échanges de type « prêt-à-porter ». Cela signifie que pour aller de l'avant, chaque communauté doit considérer son mandat spécifique, ses accords institutionnels, ses procédures, son économie politique et sa capacité de mise en œuvre. Toutefois, il existe des principes méthodologiques clefs qui peuvent guider les CER et leurs États membres dans la conception d'une feuille de route de la facilitation des échanges qui soit adaptée à leur environnement particulier.

## Six étapes vers une feuille de route de la facilitation régionale des échanges

Illustration 4 Une feuille de route en six étapes pour la facilitation régionale des échanges



Source : ITC

### Étape 1 : Regrouper les besoins des États membres et identifier les prescriptions communes

Considérant l'attention portée par les Membres de l'OMC à la mise en œuvre de l'AFE, l'accord fournit un cadre idéal pour structurer les discussions au niveau communautaire. L'AFE constitue l'instrument juridique le plus complet sur la facilitation des échanges disponible à ce jour. Tous les Membres l'ayant ratifié doivent remplir 36 obligations tirées des normes et meilleurs pratiques internationales. L'AFE fournit donc aux Membres un cadre standard, légitime et facile d'utilisation pour identifier et s'attaquer aux problèmes qui freinent la facilitation régionale des échanges.

Le mécanisme de « catégorisation » de l'AFE aide les Membres à déterminer les réformes de facilitation des échanges dont ils ont besoin. Le principe de catégorisation de l'AFE invite les pays en développement et les PMA à diviser leurs futures obligations en trois catégories. Il s'agit des engagements de Catégorie A, qui ont déjà été mis en œuvre ou le seront immédiatement dès l'entrée en vigueur de l'AFE ; les engagements de Catégorie B qui nécessitent un délai supplémentaire ; et des engagements de Catégorie C qui réclament à la fois un délai et une assistance technique ou financière.

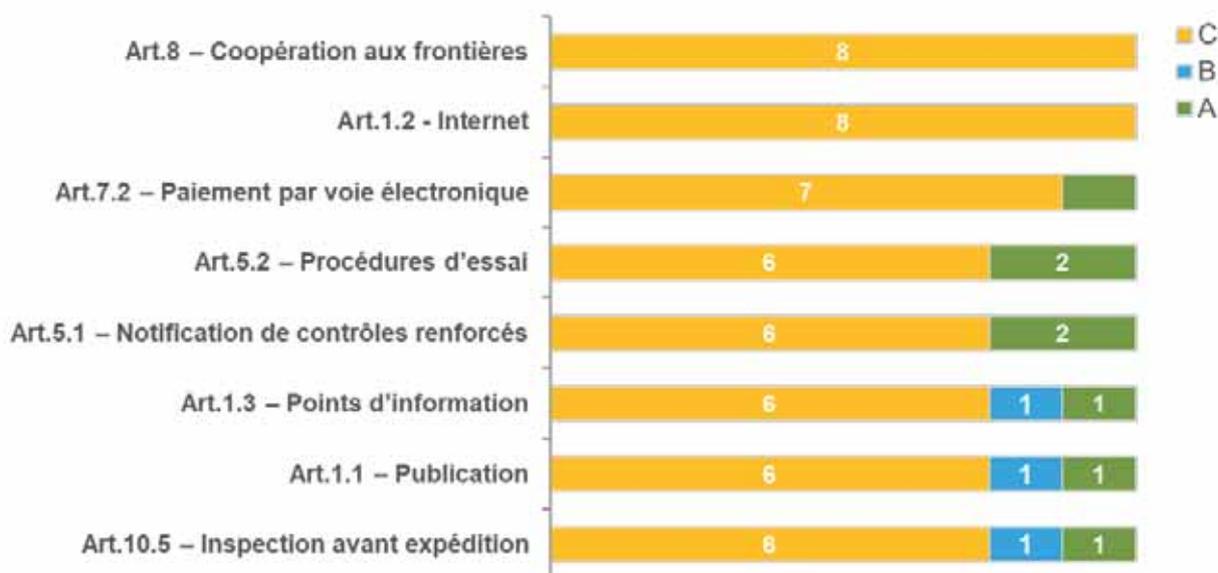
En améliorant l'échange d'informations entre les membres et en regroupant les recommandations de catégorisation, les CER peuvent identifier les obligations qui tombent le plus fréquemment dans les catégories B ou C dans leur région. En d'autres termes, la CER peut déterminer les étapes spécifiques que les États membres doivent suivre pour améliorer la transparence et l'efficacité de leur environnement international. Ces étapes devraient inclure une mise en œuvre coordonnée et harmonisée au niveau régional.

Depuis le début de 2014, l'ITC a appuyé le Secrétariat de l'UEMOA et ses États membres dans leurs efforts pour mettre en œuvre l'AFE de manière harmonisée et coordonnée au niveau régional, avec le but de parvenir à des économies d'échelle tout en établissant un environnement des affaires plus prévisible à travers la région. Cela a nécessité de travailler à un consensus sur les modalités de mise en œuvre de l'AFE pour l'ensemble de la région, entre les parties prenantes des secteurs publics et privés de tous les États membres de l'UEMOA.

Tandis que la plupart des gouvernements vont mettre en œuvre l'AFE au niveau national, l'ITC a collaboré avec l'UEMOA sur une voie alternative : la mise en œuvre de mesures sélectionnées de catégories B et C sur l'ensemble de la région. Lors de deux ateliers régionaux successifs, le Secrétariat de l'UEMOA et l'ITC ont regroupé et évalué les écarts de conformité à l'AFE des huit États membres de la région.

Cette analyse a permis d'identifier une liste de mesures qui ont été placées en catégories B et C par la majorité des pays de l'UEMOA. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des prescriptions de catégorisation de l'UEMOA, et la liste des mesures qui ont été plus amplement analysées pour évaluer le potentiel d'une intervention régionale.

Illustration 5 Mise en œuvre régionale de l'AFE : l'expérience de l'UEMOA



Source : ITC

## Étape 2 : Rassembler un consensus sur les obligations de l'AFE devant être mises en œuvre au niveau régional

Certaines obligations de l'AFE sont clairement plus adaptées que d'autres à une mise en œuvre régionale (comme le transit, les points d'information et la coopération entre agences aux frontières). Néanmoins, un processus de consultation structuré pourrait aider les CER et leurs membres à identifier et sélectionner les domaines de collaboration. Ce processus devrait suivre un cadre conceptuel permettant des discussions transparentes et basées sur des faits objectifs. Les CER devraient définir les critères d'évaluation des bénéfices d'une approche harmonisée pour la mise en œuvre de chaque mesure de l'AFE, et choisir les plus pertinents.

Les approches régionales peuvent amener des bénéfices concrets pour les États membres et la communauté. Les CER devraient évaluer dans quelle mesure la coordination de la mise en œuvre des mesures de l'AFE conviendrait mieux qu'une approche nationale indépendante. Les consultations régionales peuvent permettre aux CER de parvenir à un consensus sur la base des critères à appliquer, puis, sur la base de ces critères, de s'accorder collectivement sur les mesures d'une mise en œuvre régionale.

Enfin, les CER devraient s'accorder sur les priorités régionales de la mise en œuvre. Cela peut se faire en évaluant la complexité de l'élaboration et de l'application des réformes, et en dressant le parallèle avec les effets attendus sur le milieu des affaires et sur les objectifs de contrôle et de collecte des recettes des agences aux frontières.

Principales questions lors de l'évaluation de la pertinence des approches régionales :

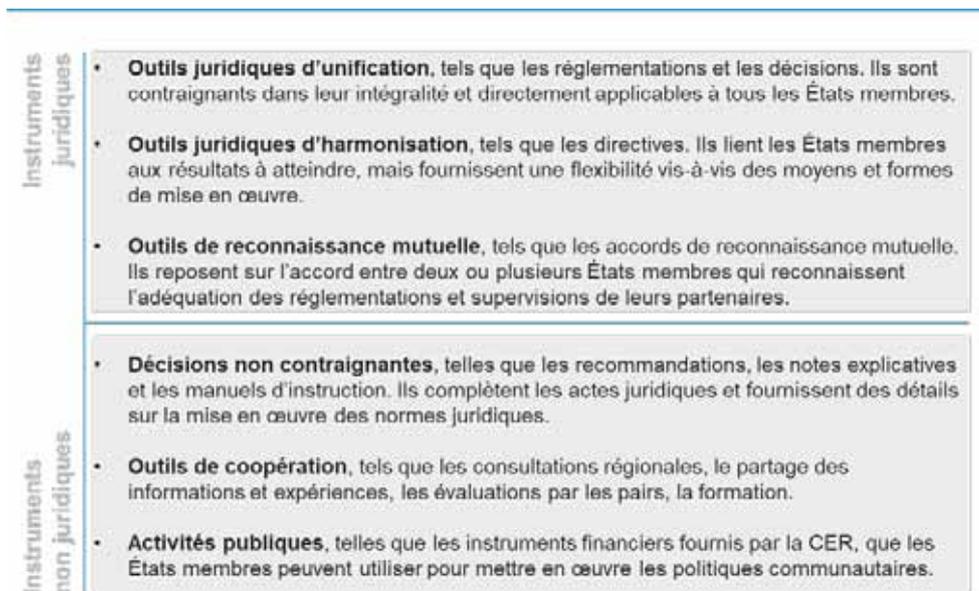
- La réforme appuie-t-elle le bon fonctionnement du marché régional ?
- Le cadre juridique régional doit-il être amendé pour mettre en œuvre la mesure ?
- Des interventions supranationales sont-elles requises pour garantir une mise en œuvre concrète ?

- Les approches nationales indépendantes créent-elles un effet « bol de spaghetti »<sup>38</sup> ?
- Les États membres peuvent-ils mutualiser au niveau régional la mise en œuvre et les coûts opératoires ?
- Faut-il combler des écarts de développement entre les États membres au sein de la région ?
- Une approche régionale peut-elle aider à décomplexifier l'environnement pour les entreprises ?
- Existe-t-il un besoin pour une interopérabilité des réformes de facilitation des échanges ?

### Étape 3 : Définir une combinaison d'instruments juridiques et non juridiques pour appuyer la mise en œuvre

Une fois que la communauté économique régionale s'est accordée sur les réformes spécifiques qu'elle entend mener au niveau régional, elle doit examiner soigneusement les instruments de la mise en œuvre – juridiques et non juridiques, identifier les mieux appropriés à la configuration institutionnelle régionale, et définir les termes de la collaboration. L'illustration suivante présente les instruments à disposition des CER pour élaborer leur programme d'intégration régionale en matière de facilitation des échanges.

Illustration 6 Types d'instruments pour l'élaboration de mesures régionales de facilitation des échanges



Source : ITC

Il faut garder à l'esprit que les instruments juridiques et non juridiques sont des outils complémentaires et non alternatifs. Les trois études de cas proposées ci-dessous fournissent des exemples sur la manière dont les communautés économiques régionales peuvent combiner ces instruments pour faire avancer les réformes régionales de facilitation des échanges.

<sup>38</sup> L'effet « bol de spaghetti » décrit la prolifération des accords de libre-échange (ALE) qui viennent supplanter les négociations multilatérales de l'OMC en tant que voies alternatives vers la mondialisation. L'économiste Jagdish Bhagwati a utilisé ce terme pour la première fois en 1995 dans un article intitulé « US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements » (Politique commerciale des États-Unis : l'engouement pour les accords de libre-échanges), dans lequel il critique les ALE qui se révèlent paradoxalement contreproductives dans la promotion d'échanges internationaux plus libres et ouverts. Selon lui, le nombre excessif d'ALE qui viennent s'entrecouper constitue une complication onéreuse des échanges internationaux, et de surcroît permet aux pays d'adopter des politiques commerciales discriminatoires qui en retour menacent la santé des échanges.

## Étape 4 : Définir les responsabilités des États membres et des organismes régionaux dans la mise en œuvre

Les outils juridiques et non juridiques sont déterminants pour définir les conditions de la coordination et de la coopération entre les États membres, et la mise en place du cadre en vue d'une mise en œuvre harmonisée des réformes internationales. Toutefois, en eux-mêmes, ces outils ne garantissent pas que les réformes de facilitation des échanges vont être menées.

Le développement de manuels d'instruction au niveau régional pour les opérateurs agréés ne résulte pas automatiquement en des mécanismes opérationnels dans chaque État membre. Les programmes de chaque pays pour l'opérationnalisation des opérateurs agréés requièrent, entre autres, une révision juridique de la législation nationale, la révision des procédures opérationnelles des douanes, la mise à niveau des logiciels douaniers, la formation des fonctionnaires douaniers et la sensibilisation du secteur privé.

Lors de la sélection des meilleurs outils juridiques et non juridiques dans le but d'élaborer un programme d'intégration régionale, les CER et leurs États membres doivent définir leurs responsabilités dans la mise en œuvre, pour garantir que les réformes internationales soient bien appliquées et avec succès. Certaines prescriptions – la révision des lois, réglementations et procédures administratives, par exemple – sont évidemment de la responsabilité de chaque État membre. Mais il en existe d'autres, comme le développement des infrastructures et des systèmes informatiques, ou le renforcement des capacités des fonctionnaires des agences frontalières et du secteur privé, qui peuvent être pris en charge soit par les organismes économiques régionaux, soit appliqués au niveau national.

Les CER doivent donc décider comment allouer les responsabilités des réformes de la facilitation des échanges, entre les autorités régionales et nationales, en évaluant leurs capacités, en identifiant les opportunités d'économies d'échelle, et en déterminant le besoin d'une interopérabilité des systèmes. Elles peuvent être amenées à identifier plusieurs options de mise en œuvre, depuis celle où les États membres conservent une responsabilité exclusive dans la mise en œuvre des réformes (option de mise en œuvre décentralisée), à celle où la CER et les États membres se partagent les responsabilités de la mise en œuvre (option de mise en œuvre partagée), ou encore celle où les organismes régionaux mettent en œuvre les mesures pour le compte de leurs constituants (option de mise en œuvre centralisée).

L'illustration 7 présente une synthèse de ces trois options.

Illustration 7 Options de partage des responsabilités des réformes régionales de la facilitation des échanges

<p><b>Les États membres sont exclusivement responsables de la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges dans le cadre de la feuille de route de la facilitation des échanges.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex : Le programme de l'UE pour les opérateurs économiques agréés</li> <li>• Ex : INDIRA – système automatisé d'échange d'informations du MERCOSUR</li> </ul>	<p><b>Les organismes régionaux et les États membres contribuent conjointement à la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges dans le cadre de la feuille de route.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex : La mise en place des OSBP au sein de la CAE</li> <li>• Ex : La mise en œuvre des Registres commerciaux nationaux et régionaux au sein de l'ANASE</li> </ul>	<p><b>Les organismes régionaux sont exclusivement responsables de la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges identifiées par la feuille de route.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex : Le Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux</li> <li>• Ex : Les postes frontières à guichet unique de l'UEMOA</li> </ul>
<p>Option de mise en œuvre décentralisée</p>	<p>Option de mise en œuvre partagée</p>	<p>Option de mise en œuvre centralisée</p>
<p><b>Responsabilités de mise en œuvre</b></p>		

Source : ITC

### Option de mise en œuvre décentralisée

Chaque État membre mène ses réformes de facilitation des échanges. Cette approche est privilégiée lorsque, entre autres, l'étendue des économies d'échelle est limitée lors de la mise en œuvre ; celle-ci requière des ressources financières et humaines considérables que l'organisme régional n'est pas en mesure de fournir ; et/ou l'application concrète ne demande par l'interopérabilité des mécanismes de facilitation des échanges entre les États membres.

- Un exemple est donné par le mécanisme européen des opérateurs économiques agréés (OEA). La base juridique du mécanisme européen OEA a été adoptée en 2008 au travers « d'amendements de sécurité » au Code des douanes communautaire.<sup>39</sup> La réglementation de l'UE définit le critère commun que chaque État membre doit utiliser pour accorder aux OEA le statut d'opérateur économique, ainsi que le bénéfice commun que les douanes nationales doivent attribuer aux OEA.

L'UE a également développé des manuels d'instruction pour s'assurer d'une compréhension commune et homogène de l'application des législations douanières. Toutefois, il est de la responsabilité exclusive de chaque membre de l'UE d'appliquer les mécanismes relatifs aux OEA. Chaque administration douanière nationale reçoit les candidatures des OEA et décide ensuite de les accepter ou non. Dans ce contexte, les administrations douanières nationales ont développé des procédures administratives au niveau national pour mettre en œuvre les prescriptions de l'UE et créer des outils pour sensibiliser et renforcer les capacités du milieu des affaires.

- Un autre exemple est fourni par le système INDIRA du MERCOSUR, un système automatisé d'échange d'informations qui rassemble les administrations douanières de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay. Un cadre juridique pour l'échange des données a été établi grâce au *Protocol of Ouro Preto, Mercosur CMC (Conselho do Mercado Comum)*, Décisions n° 54/04, 14, 15, n° 37/05 et n° 26/0616.<sup>40</sup>

Un comité technique régional définit l'architecture du système INDIRA, y compris les formats de l'échange des données. Mais chaque membre développe, finance, applique et entretient le système de son côté (à savoir les bases de données et les outils informatiques de communication).

- Un troisième exemple est proposé par le système RADDEx. Selon le cadre juridique régional de la Loi sur l'administration des douanes de la Communauté d'Afrique de l'Est (2004), ce système permet les échanges d'informations sur les exportations et le transit entre les États membres de la CAE. L'Administration fiscale du Kenya et celle de l'Ouganda ont développé conjointement le système RADDEx, sans intervention, ou de façon limitée, du Secrétariat de la CAE. Chaque État opère le système selon un protocole d'accord bilatéral, le gouverne de son côté et en assure seul les coûts.

### Option de mise en œuvre partagée

La CER et ses États membres mettent en œuvre les réformes de facilitation des échanges de manière conjointe. Cette option est privilégiée lorsque certaines ressources de mise en œuvre peuvent être mutualisées (comme le matériel et les équipes de formation), et lorsqu'il existe un besoin de doter une initiative nationale d'une composante régionale.

- Un exemple d'approche de mise en œuvre partagée est la création au sein de la CAE de postes frontières à guichet unique, en conformité avec l'Article 8 de l'AFE. La CAE s'est lancée dans un programme ambitieux pour établir et opérer 15 OSBP à travers la région. Cette initiative repose sur un cadre juridique régional – la Loi portant sur les Postes frontières à guichet unique de la Communauté d'Afrique de l'Est, 2016 – ainsi que sur des accords bilatéraux entre les États concernés, et sur un protocole d'accord entre les différentes administrations.

---

<sup>39</sup> Réglementation (CE) 648/2005.

<sup>40</sup> Yasui, T. (2011). *Case studies on systematic exchange of commercial information between customs administrations in bilateral and regional arrangements*. Document de recherche de l'Organisation mondiale des douanes, n° 11, p. 4.

Dans ce cadre, chaque État membre particulier crée, équipe et opère les OSBP situés de son côté de la frontière. Cependant, pour appuyer et compléter les mesures des États membres, la CAE a lancé plusieurs initiatives de renforcement des capacités pour aider à l'opérationnalisation des OSBP. Parmi celles-ci, le Secrétariat de la CAE développe un programme régional de formation pour renforcer les capacités des fonctionnaires douaniers, afin qu'ils administrent efficacement les opérations transfrontalières dans le contexte des OSBP. Cette initiative complète les autres instruments adoptés par la CAE pour encourager la mise en œuvre et le fonctionnement des OSBP, tels que le Manuel de référence des OSBP et le Manuel d'instruction des OSBP.<sup>41</sup>

- Un autre exemple d'une responsabilité de mise en œuvre partagée est tiré de l'Article 1.2 de l'AFE. En 2009, les États membres de l'ANASE se sont accordés pour établir le Registre des échanges de l'ANASE, qui publie les informations relatives aux échanges selon l'Article 13 de l'Accord sur le commerce des marchandises de l'ANASE. Le Registre des échanges de l'ANASE fournit un point d'accès unique aux États membres à l'ensemble des informations relatives au commerce. Il complète donc les engagements de chaque État de publier les lois, réglementations, décisions et jugements tels que fournis par l'Article X du GATT (ATIGA, Article 12).

Les structures du Registre des échanges de l'ANASE combinent deux niveaux complémentaires des interventions : communautaire et national. Au niveau national, chaque État de l'ANASE développe et entretient un registre national des échanges selon une série de spécifications techniques adoptées au niveau régional, afin de garantir l'interopérabilité des systèmes. Au niveau communautaire, le Secrétariat de l'ANASE développe et maintient une plateforme Internet régionale qui rassemble et relie les informations des registres des échanges nationaux.

Le choix d'une mise en œuvre partagée a procuré à chaque État membre de l'ANASE la flexibilité d'adopter un modèle organisationnel et technique qui répond le mieux à sa situation, tout en garantissant la possibilité de regrouper les données au niveau régional. La mise en œuvre s'est effectuée de manière volontaire, et fût soutenue par la pression exercée par les pairs lors de réunions annuelles et par l'appui des donateurs envers les plateformes nationales.

### *Option de mise en œuvre centralisée*

L'organisme régional assume la pleine responsabilité de la mise en œuvre (mais pas de l'application) des réformes de facilitation des échanges sélectionnées pour le compte des États membres. Cette approche est privilégiée lorsque (i) des économies d'échelle peuvent être obtenues, notamment au travers de la mutualisation des investissements, et (ii) le bon fonctionnement des réformes dépend fortement des mécanismes d'interopérabilité de la facilitation des échanges. Le mode opératoire standard repose sur l'organisme régional qui investit dans les infrastructures de la communauté (matérielles ou immatérielles) qui sont ensuite opérées de manière collective par les États membres et l'organisme régional.

- Un exemple est lié à l'Article 5.1 de l'AFE. Le Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) de l'UE est un réseau informatique qui permet aux membres de partager leurs informations et répondre collectivement lorsque des risques sont identifiés dans la chaîne alimentaire. Les réglementations de la Commission européenne (inclus le Règlement (CE) n° 178/2002, Article 50, et le Règlement (CE) n° 16/2011) établissent la base juridique du RASFF et stipulent les prescriptions en matière de notification des membres, ainsi que les procédures de transmission des informations. Les bases de données et les systèmes du RASFF (comme le portail du RASFF et le portail des consommateurs du RASFF) sont développés, mis en œuvre et entretenus par la Commission européenne. Le fonctionnement du RASFF ressort de la responsabilité conjointe des membres de l'UE et de la Commission européenne : chaque membre du réseau a le devoir de notifier les risques de santé publique au travers du RASFF, et la Commission s'assure que la notification est bien transmise à toutes les parties prenantes.

---

<sup>41</sup> CAE, (23 mars 2017). *Tools to enhance operations at one stop border posts being developed*. Communiqué de presse de la CAE.

- Un autre exemple est lié à la mise en œuvre de l'Article 8 de l'AFE : l'établissement et le fonctionnement des postes frontières à guichet unique au sein de l'UEMOA. Dans le cadre du programme régional de facilitation des transports et transits routiers de l'UEMOA, la Commission de l'UEMOA a adopté des réglementations (08/2001/CM/UEMOA et 15/2009/CM/UEMOA) pour permettre le développement d'OSBP aux frontières partagées par les États membres, et pour définir les rôles et responsabilités de la Commission et des États.
- Selon ce cadre juridique, la Commission est exclusivement responsable pour le financement, le renforcement, l'équipement et la maintenance des infrastructures des OSBP, y compris par le biais de partenariats publics-privés. Un OSBP à Cinkansé a été développé et équipé, et est à présent entretenu selon une concession « construire-opérer-transférer » entre la Commission de l'UEMOA et la société Scanning Systems SA. La Commission et les États membres sont conjointement responsables du fonctionnement de l'OSBP. Les États procèdent aux contrôles et inspections nécessaires, aux déclarations de douane et autres formalités commerciales, tandis que la Commission entretient et opère l'infrastructure (y compris l'examen par scanneur et les ponts bascules).

### Étape 5 : Définir le mélange ciblé de politiques pour chacune des mesures identifiées

Les outils choisis pour configurer le programme régional influence la manière dont la responsabilité est partagée entre la communauté et le niveau national, et vice versa. Cela signifie que les étapes 3 et 4 décrite ci-dessus ne doivent pas être menées indépendamment l'une de l'autre. Par exemple, le financement public est intrinsèquement lié à l'option de mise en œuvre décentralisée, où l'organisme régional appui les réformes nationales en fournissant des ressources financières à ses États membres. De manière similaire, l'option de mise en œuvre centralisée va probablement demander l'adoption de réglementations régionales et des dispositions de mise en œuvre afin de doter l'organisme régional du pouvoir de mener les réformes de facilitation des échanges pour le compte de ses constituants.

Dans ce contexte, les institutions des CER et les États membres doivent déterminer de manière collective la combinaison politique qui va permettre d'optimiser les bénéfices des réformes de la facilitation des échanges dans la région, et minimiser les coûts regroupés de la mise en œuvre au niveau régional. Dans cette situation, la combinaison politique se réfère à une combinaison unique des outils de mise en œuvre (instruments juridiques et non juridiques), et une responsabilité partagée de mise en œuvre aux niveaux régional et national.

Le graphique suivant fournit une matrice simple pour aider les communautés économiques régionales à définir les modalités spécifiques de mise en œuvre. Cette matrice croise les outils de mise en œuvre (en ordonnées) et les responsabilités de mise en œuvre (en abscisses).

Illustration 8 Matrice des instruments et responsabilités de mise en œuvre

Instruments de mise en œuvre	Instruments juridiques			
	Instruments non juridiques			
		Option de mise en œuvre décentralisée	Option de mise en œuvre partagée	Option de mise en œuvre centralisée
		Responsabilités de mise en œuvre		

Source : ITC

### *Ébaucher une feuille de route de la facilitation régionale des échanges : Article 1.2 portant sur la publication sur Internet – un exemple*

L'exemple ci-dessous montre comment les modalités de mise en œuvre d'une des mesures de l'AFE – Article 1.2 – peuvent varier selon les prescriptions spécifiques des communautés économiques régionales. L'Article 1.2 exige des États membres de publier sur Internet les informations relatives aux échanges internationaux. (Veuillez noter que cet exemple est fictif et aucune des recommandations livrées ci-dessous ne doit être considérée comme une recommandation de l'ITC).

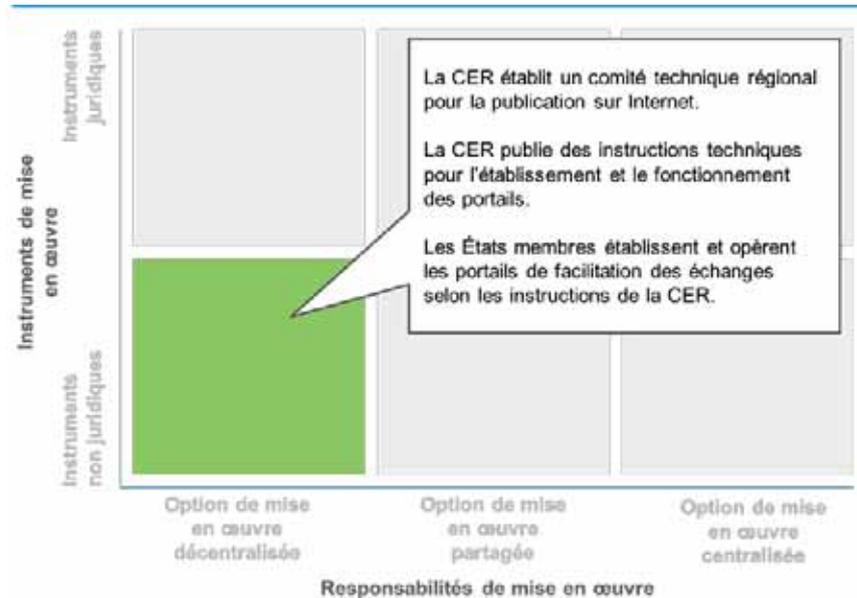
#### *Arguments en faveur d'une approche régionale de la mise en œuvre de cette obligation de l'AFE*

- Premièrement, des lois et réglementations transparentes garantissent le bon fonctionnement du marché interne, puisque les négociants ont besoin des informations sur les conditions et prérequis pour accéder aux autres marchés. L'accès via Internet aux lois et réglementations pertinentes est donc essentiel, dans la mesure où les journaux officiels ne sont disponibles qu'au sein du pays où ils sont publiés, et plus encore, uniquement dans les principales villes économiques.
- Deuxièmement, la mise en œuvre de l'Article 1.2 va probablement demander une intervention de la part de l'organisme régional, puisque des lois et réglementations régionales doivent être publiées en plus des lois, réglementations et procédures nationales.
- Troisièmement, selon le point de vue des négociants, une approche régionale pourrait réduire la complexité. Des portails Internet harmonisés à travers la communauté économique régionale va permettre aux entreprises de naviguer plus facilement sur les sites Internet des États membres, puisqu'ils partagent des plateformes similaires.
- Quatrièmement, la technologie se prête d'elle-même à l'évolutivité. Une solution alliant une base de données et des applications peut être répliquée par les États membres, ce qui fait aussi décliner le coût du développement. L'usage d'un modèle unique de solution signifie que les experts peuvent être partagés à travers la région.
- Enfin, une intervention supranationale devrait être requise pour documenter les procédures sur les corridors, réunissant ainsi les pratiques d'import des pays de transit et de destination en une description cohérente, étape par étape.

*Définir la bonne combinaison politique pour promouvoir la mise en œuvre harmonisée de l'Article 1.2*

Nous avons choisi, dans le cadre de cet exemple, de discuter quatre scénarios pour illustrer les options que la CER devrait considérer lors du développement de la feuille de route de la facilitation régionale des échanges.

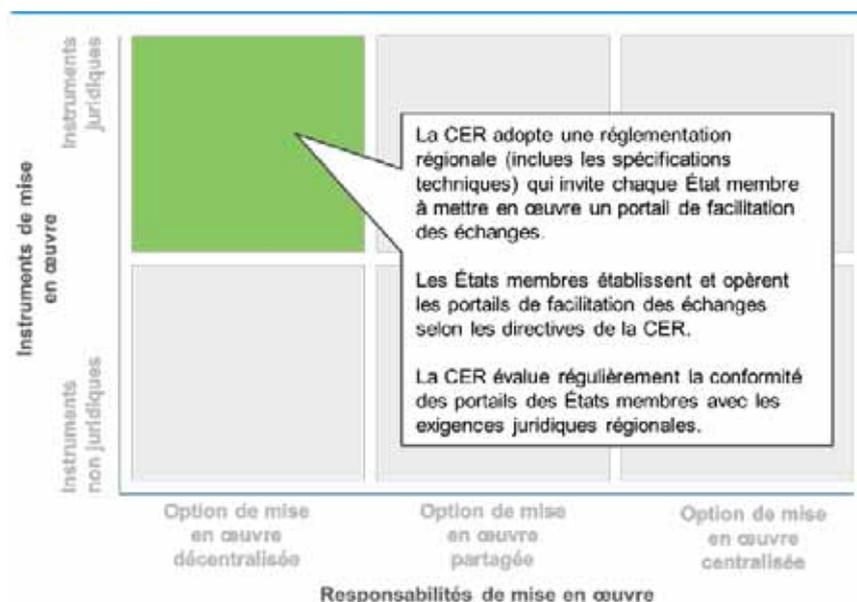
*Scénario 1 – La responsabilité de la mise en œuvre repose exclusivement sur les États membres, et la CER configure l'approche régionale par le biais d'instruments non juridiques.*



Selon ce scénario, la CER crée un groupe de travail informel qui comprend des experts en échange d'informations issus de chaque État membre. Le groupe de travail publie un manuel pour le Portail de facilitation des échanges qui contient des instructions non contraignantes pour la création et le fonctionnement des portails commerciaux au sein de la région. Le manuel couvre des sujets comme les cadres institutionnels recommandés, les prérequis techniques, le type de données devant être publiées et les principaux indicateurs de performance. Chaque État membre développe, met à jour et maintient de manière volontaire un portail national de facilitation des échanges, qui tient compte des instructions livrées par le groupe de travail.

Enfin, la CER organise des activités régulières de révision par les pairs grâce auxquelles chaque État membre fournit un retour d'information à ses partenaires sur leur portail de facilitation des échanges respectif.

*Scénario 2 – La responsabilité de la mise en œuvre repose exclusivement sur les États membres et la CER configure l'approche régionale par le biais d'instruments juridiques.*



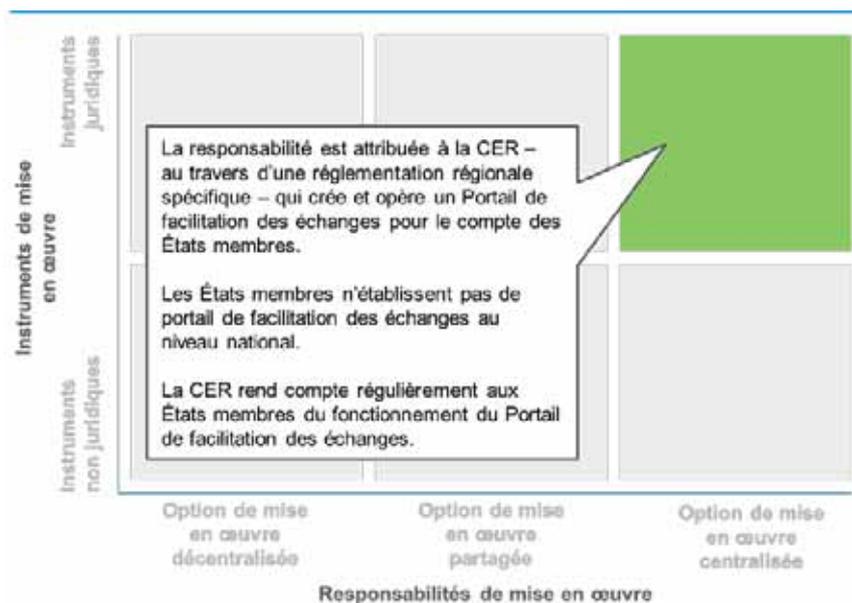
Selon ce scénario, la CER adopte une réglementation régionale qui mandate l'établissement d'un portail de facilitation des échanges pour chaque État membre. La CER peut aussi adopter des normes techniques pour pousser l'harmonisation des portails dans des domaines tels que l'architecture de l'information, l'ergonomie, l'accessibilité, les normes techniques et de développement. Les États membres développent et établissent ensuite des portails nationaux conformes aux réglementations régionales. La CER organise finalement des révisions régulières pour s'assurer de la cohérence des solutions Internet des États membres à travers la région.

*Scénario 3 – La responsabilité de la mise en œuvre est partagée entre les États membres et la communauté économique régionale, et la CER dirige le processus d'harmonisation par le biais d'instruments non juridiques.*



Selon ce scénario, la communauté économique régionale finance et gère le développement d'un modèle de solution Internet (comme l'interface utilisateurs, la base de données et le système de gestion des contenus), qui remplit les prescriptions de l'Accord de facilitation des échanges de l'OMC. Cette solution sera adaptable aux prescriptions spécifiques de chaque pays. La CER mettra la solution Internet à disposition de ses États membres, qui seront ensuite responsable de l'hébergement, l'adaptation, la mise à jour et le maintien de cette solution au niveau national.

*Scénario 4 – La CER est responsable de la mise en œuvre de la mesure pour le compte de ses États membres : le mandat est donné à la CER par le biais d'un instrument juridique*



Les États membres adoptent une réglementation spécifique qui octroie à la communauté économique régionale la responsabilité de créer et maintenir un Portail de facilitation des échanges. Sur la base de son nouveau mandat, la CER développe, met en place et maintient un Portail de facilitation des échanges. Les États membres n'établissent pas de portails nationaux. La CER fournit aux États des rapports réguliers sur le fonctionnement du portail régional.

**Étape 6 : Établir une plateforme institutionnelle régionale pour faciliter les réformes régionales**

Une interaction régulière entre États membres est essentielle pour développer, puis mettre en œuvre et suivre une feuille de route de la facilitation régionale des échanges. Comme déjà mentionné, les organismes régionaux et leurs membres doivent passer par un processus itératif pour regrouper leurs prérequis à la mise en œuvre, s'accorder sur une approche régionale lorsqu'elle est la mieux adaptée au développement de la facilitation des échanges, et définir la combinaison politique spécifique nécessaire pour configurer le programme d'intégration régional.

Cela signifie qu'un forum régional de coordination et de coopération doit être institutionnalisé avant l'élaboration et la mise en œuvre d'une feuille de route de la facilitation régionale des échanges. Car de simples discussions *ad hoc* sont insuffisantes vu la complexité et le calendrier des réformes de facilitation des échanges aux niveaux régional et national. Un cadre institutionnalisé permet d'échanger les meilleures pratiques, et des instruments juridiques ou non choisis ensemble permettent aux États membres et leur CER d'ancrer leur collaboration dans un cadre durable qui pourra résister à l'épreuve du temps.

### *Des mécanismes existent déjà pour coordonner la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges au sein des CER.*

- Par exemple, l'UEMOA a présenté son programme pour la facilitation régionale des échanges pour la période 2016-2020, avec un cadre pour coordonner les réformes dans la région. À ce jour, cependant, le programme manque d'un forum formel de coordination et de concertation pour mesurer régulièrement les progrès amenés par les réformes au niveau régional, et apporter des instructions supplémentaires à la Commission de l'UEMOA et à ses États membres sur la manière d'aller de l'avant.
- Le Secrétariat de la CAE a établi un Sous-comité pour la facilitation des échanges, intégré au Comité de coordination sur les échanges qui de son côté répond au Conseil sectoriel sur le commerce, l'industrie, les financements et investissements. Le mandat du Comité est de superviser la mise en œuvre de l'AFE de l'OMC aux niveaux régional et national, pour garantir la convergence des plans de mise en œuvre, formuler et gérer le Plan d'action régional de facilitation des échanges.<sup>42</sup>
- Enfin, les pays désireux de réduire les délais et les coûts du commerce ont également étudié l'option de lancer des initiatives de coordination de corridors. Par exemple, l'Autorité de coordination de transit et de transport du corridor Nord a été établie pour superviser la mise en œuvre de l'Accord de transit et de transport du corridor Nord. L'Autorité est composée de quatre comités techniques, y compris un comité pour les douanes et la facilitation du transit, dont les mandats incluent : (i) simplifier, rationaliser, standardiser et moderniser les documentations et processus commerciaux ; (ii) promouvoir la participation du secteur privé dans la formulation des politiques ; et (iii) mettre en œuvre les activités relatives à la facilitation des échanges et du transport.

Ces exemples illustrent le besoin d'établir un mécanisme de coordination régionale afin de faciliter une mise en œuvre harmonisée et coordonnée des réformes de facilitation des échanges.

### *Passer de comités nationaux à des comités régionaux de la facilitation des échanges*

Les Membres de l'OMC sont tenus d'établir et de maintenir un comité national de la facilitation des échanges (CNFE), qui habituellement coordonne et supervise la facilitation nationale des échanges. La plupart des pays disposent d'un comité national de la facilitation des échanges qui agit comme moteur des réformes de facilitation des échanges au niveau national. Tout mécanisme institutionnel régional destiné à développer, mettre en œuvre et suivre les réformes de facilitation des échanges au sein des CER doit donc être étroitement lié aux CNFE.

Dans ce contexte, l'ITC suggère que les CER établissent un comité régional de la facilitation des échanges (CRFE), ou tout autre mécanisme institutionnel, qui aide les États membres à coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'une feuille de route régionale pour la facilitation des échanges. Sur la base des meilleures pratiques identifiées sur les plateformes nationales et régionales de la facilitation des échanges, les décideurs politiques devraient considérer les principaux facteurs de réussite suivants.

### *Définir le mandat et les activités d'un comité régional de la facilitation des échanges*

En tenant compte du mandat attribué par les lois primaires à l'organisme de la CER, le mandat du CRFE devrait inclure :

- i) Fournir des conseils techniques sur les sujets de la facilitation des échanges qui représentent un intérêt communautaire ;
- ii) Coordonner et faciliter la mise en œuvre de l'AFE de l'OMC au sein de la région ;
- iii) Suivre et évaluer les réformes de facilitation des échanges aux niveaux national et régional ; et

---

<sup>42</sup> Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est (27 septembre 2017). *African Countries losing 5% Revenue due to inefficient Border Procedures*. Communiqué de presse de la CAE.

- iv) Faciliter la coordination ainsi que les échanges des meilleures pratiques, méthodologies et outils entre les CNFE. Dans ce cadre, les principales activités que le CRFE doit mener sont, entre autres, les suivantes :
- Identifier les besoins communs des États membres pour la mise en œuvre dans la région ;
  - Identifier les mesures spécifiques les plus pertinentes pour les approches régionales ;
  - Définir la combinaison politique pour la mise en œuvre de mesures à l'échelle de la communauté ;
  - Établir des sous-comités régionaux thématiques pour développer les réglementations régionales et/ou les instructions pour la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges ;
  - Organiser des activités de renforcement des capacités et de partage d'informations ;
  - Suivre la mise en œuvre des réformes aux niveaux national et régional ;
  - Coordonner les comités nationaux de la facilitation des échanges ;
  - Élaborer et appliquer des méthodologies et des outils de suivi et de compte-rendu ; et
  - Appuyer ou contribuer à la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre de l'AFE.

#### *Adhésion aux CRFE : s'assurer d'une connexion étroite avec les comités nationaux de la facilitation des échanges*

Les représentants des CNFE doivent être impliqués dans le CRFE pour garantir une réelle coordination et collaboration entre les États membres, et faciliter le déploiement des réformes de facilitation des échanges, et ce de manière harmonisée au niveau régional. Les comités régionaux de la facilitation des échanges de l'UEMOA et de la CAE (existant et/ou prévus) comprennent des représentants des CNFE de leurs membres. L'UEMOA envisage d'inclure dans son CRFE des représentants issus respectivement des ministères du commerce, des administrations douanières et du secteur privé – tous devant être membres de leur comité national de la facilitation des échanges respectif.

#### *S'assurer d'une forte participation du secteur privé*

Le secteur privé doit être impliqué dans l'identification, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la facilitation des échanges, afin de garantir la réussite aux niveaux national et régional. Dans ce cadre, les CER doivent pouvoir garantir au secteur privé qu'il peut faire valoir ses besoins et prescriptions au sein des comités régionaux de la facilitation des échanges. Ceci peut être accompli de la manière suivante :

- Nommer des représentants du secteur privé siégeant au sein des comités nationaux de la facilitation des échanges en tant que membres du comité régional de la facilitation des échanges ;
- Et/ou nommer des représentants des institutions régionales qui appuient le commerce (chambres de commerce, conseils commerciaux ou chambres consulaires, par exemple) en tant que membres du comité régional de la facilitation des échanges ;
- Et/ou nommer des représentants des sociétés transnationales qui opèrent à travers la région de la CER en tant que membres du comité régional de la facilitation des échanges.

#### *Nommer un secrétariat permanent du comité régional de la facilitation des échanges, de préférence en s'appuyant sur les équipes existantes au sein de l'organisme régional*

À l'instar des CNFE, les comités régionaux de la facilitation des échanges ont besoin d'un secrétariat permanent pour assurer le bon développement, la mise en œuvre et le suivi de la feuille de route régionale pour la facilitation des échanges. Considérant le rôle central de l'organisme économique régional dans la coordination entre les États membres, le secrétariat permanent du CRFE devrait être intégré au sein des équipes de la CER impliquées dans les politiques commerciales et la facilitation des échanges. Cela va permettre des synergies cohérentes et efficaces entre le CRFE et les équipes de l'organisme régional. Cela va aussi faciliter la validation du comité technique du CRFE par les structures gouvernantes des CER.

### *Principales activités et mandat du secrétariat des CRFE*

- Aider le CRFE à développer des programmes de travail annuels, préparer et organiser les réunions, établir un agenda en conséquence, préparer et diffuser la documentation préparatoire aux réunions, préparer et faciliter les processus de prise de décision, rendre compte des progrès obtenus en réunion, suivre la mise en œuvre des décisions, développer les propositions pour solliciter l'appui financier des donateurs, diffuser les informations destinées au public, et le cas échéant appuyer la mise en œuvre du projet.
- Aider les groupes de travail et les sous-comités techniques du CRFE à préparer et organiser les réunions, établir un agenda en conséquence, préparer et diffuser la documentation préparatoire aux réunions, contacter et consulter les organisations techniques ou les CNFE, préparer et mettre à jour les documents techniques pour le fonctionnement des groupes de travail, préparer et faciliter les processus de prise de décision, établir les comptes rendus de réunion, et diffuser les résultats.
- Appuyer l'avancement du programme régional de facilitation des échanges en identifiant les besoins et les prérequis de la facilitation régionale des échanges devant être considérés par le CRFE, suivre et rendre compte des développements de la facilitation au niveau international et des meilleures pratiques, préparer les rapports sur les pratiques spécifiques en matière de commerce et de transport, et les possibles solutions pour la facilitation des échanges.

## CONCLUSION

L'intégration régionale a considérablement bénéficié à l'économie mondiale et ses communautés, en rapprochant les nations, en baissant l'écart économique et en réduisant l'instabilité sociale et la pauvreté. Les échanges, et en particulier les échanges intrarégionaux ont été au premier plan des tous les modèles d'intégration régionale de ces dernières décennies. En effet, le commerce a joué un rôle déterminant dans les dynamiques mondiales en évolution permanente. Ce fait est souligné par les accords commerciaux régionaux destinés à améliorer l'intégration et éliminer les formes de discrimination qui depuis longtemps ciblent les barrières tarifaires – qui n'ont jamais été aussi basses – et les barrières non tarifaires.

### *Mesures non tarifaires : utilisées pour contrôler l'accès aux marchés*

Les accords régionaux fournissent une énorme opportunité aux États membres pour simplifier les normes et les standards, coordonner les procédures et formalités transfrontalières, et faciliter les échanges intrarégionaux. Mais les barrières au commerce créées par des mesures non tarifaires sont devenues progressivement plus fréquentes ces dernières décennies, menaçant de neutraliser l'impact positif de tarifs en baisse. Des éléments probants suggèrent que les pays utilisent les BNT comme des instruments protectionnistes alternatifs pour contrôler l'accès à leur marché.

L'étude commerciale de l'ITC sur les mesures non tarifaires révèle que trois barrières au commerce sur quatre rapportées par les négociants dans le monde ne résultent pas de réglementations rigoureuses, mais plutôt de la manière dont elles sont appliquées. Indépendamment des raisons d'une telle inefficacité, les barrières au commerce sont hautement nuisibles aux programmes économiques régionaux, parce que les entreprises se retrouvent face à des coûts de conformité élevés et ne peuvent en conséquence participer aux chaînes de valeur régionales et internationales.

### *L'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC : une plus grande intégration régionale*

L'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC s'attaque directement aux barrières qui découlent des inefficiences des procédures commerciales internationales. Il contient des obligations contraignantes pour les Membres de l'OMC qui doivent mener des réformes pour accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, avec pour résultat une plus grande intégration régionale. L'Accord tombe à un moment opportun pour les CER qui peuvent faire de la facilitation des échanges un aspect prioritaire de leurs processus d'intégration régionale, et réduire les risques posés par les coûts élevés et délais rallongés d'une mise en conformité lors d'échanges à travers les frontières.

L'AFE donne aux CER la flexibilité de coordonner et/ou de mettre en œuvre l'Accord au niveau régional. Les bénéfices d'une telle approche de l'intégration régionale ont été documentés dans ce rapport, et vont de réformes et pratiques harmonisées au sein d'une région, au partage des coûts et aux économies d'échelle.

### *Facilitation des échanges : un rôle clef pour améliorer les chaînes de valeur régionales*

Au sein d'une communauté économique régionale, les pays dont le développement est le moins avancé devraient être les premiers bénéficiaires d'une approche régionale de la mise en œuvre, parce qu'ils seront capables de tirer les leçons des expériences de leurs voisins plus développés et en mesure de bénéficier de leur assistance. La facilitation des échanges peut jouer un rôle clef pour améliorer les chaînes de valeur régionales. Cela veut dire qu'un terrain de jeu nivelé ne va pas seulement profiter aux pays bénéficiaires mais à l'ensemble de la région.

### *Répondre aux besoins des communautés économiques régionales*

Ce rapport recommande que les CER adoptent une approche régionale de la mise en œuvre de l'AFE. En parallèle, il est admis qu'il n'existe pas d'approche de type « prêt-à-porter » ou de garantie qu'un modèle économique régional qui fonctionnait dans une région puisse aider dans une autre. C'est pourquoi plusieurs études de cas ont été présentées, pour offrir un aperçu des modèles qui ont été mis en œuvre dans le monde et les résultats qu'ils ont produit.

Les nombreuses modalités de mise en œuvre présentées ont montré au lecteur les instruments juridiques et non juridiques à disposition des CER et de leurs États membres, afin d'optimiser les bénéfices de l'Accord et de le mettre à profit pour intensifier leur intégration. L'ITC recommande aux décideurs politiques d'examiner les instruments disponibles, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients, et des expériences des différentes régions qui les ont utilisés pour élaborer une stratégie qui corresponde à leur propre dynamique, afin de répondre aux besoins en développement de la CER et de ses États membres.

#### *Une feuille de route pour les décideurs politiques*

Il est recommandé aux décideurs politiques des CER et de leurs États membres d'utiliser cette publication comme d'une « boîte à outils » pour élaborer et adopter une feuille de route régionale pour la facilitation des échanges, qui puisse faciliter une mise en œuvre régionale et cohérente de l'AFE.

L'approche choisie doit chercher à regrouper les besoins nationaux pour déterminer les réponses régionales qui pourront bénéficier à toutes les parties prenantes ; elle doit construire un consensus sur les obligations de l'AFE sur lesquelles les interventions régionales devront être axées en priorité ; elle doit développer la combinaison appropriée d'instruments juridiques et non juridiques pour appuyer la mise en œuvre ; et elle doit définir le leadership et les responsabilités institutionnelles et en matière de mise en œuvre, ainsi que la combinaison des politiques qui permettront d'optimiser les bénéfices pour l'ensemble de la région.

## RÉFÉRENCES

- Afadameh-Adeyemi, A. (Février 2013). *Securing compliance with African economic integration treaties*. Université du Cap (UCT), p. 20. Disponible sur [https://open.uct.ac.za/bitstream/item/4521/thesis\\_law\\_2013\\_afadameh\\_adeyemi\\_a.pdf?sequence=1](https://open.uct.ac.za/bitstream/item/4521/thesis_law_2013_afadameh_adeyemi_a.pdf?sequence=1)
- Arvis, J. F., Mustra, M. A., Ojala, L., Shepherd, B., & Saslavsky, D. (2012). *Connecting to compete 2012: Trade logistics in the global economy*. Banque mondiale.
- Balassa, B. (1961). Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, vol. 14, n° 1, pp. 1–17. Disponible sur <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1961.tb02365.x>
- Bhagwati, J. N. (1995). *US trade policy: The infatuation with FTAs*. Columbia University, Department of Economics. Disponible sur <https://doi.org/10.7916/D8CN7BFM>
- Craig, P., & De Búrca, G. (2015). *EU Law – Text, Cases and Material* (6<sup>e</sup> édition). Oxford University Press. Disponible sur <https://doi.org/10.1093/he/9780198714927.001.0001>
- Forum économique mondial (2013). *Enabling Trade, Valuing Growth Opportunities*. En collaboration avec Bain & Company et la Banque mondiale. Disponible sur [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_SCT\\_EnablingTrade\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_EnablingTrade_Report_2013.pdf)
- Gathii, J. T. (2009). *African regional trade agreements as flexible legal regimes*. Albany Law School, Document de travail, Série n° 20 de 2009. Disponible sur <http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-08-james-thuo-gathii.pdf>
- Giordano, P., Lanzafame, F., & Meyer-Stamer, J. (2005). *Asymmetries in regional integration and local development*. Inter-American Development Bank. Disponible sur <https://publications.iadb.org/handle/11319/253>
- Gibson, B. J., Hanna, J. B., Defee, C. C., & Chen, H. (2013). *The Definitive Guide to Integrated Supply Chain Management: Optimize the Interaction Between Supply Chain Processes, Tools, and Technologies*. Pearson Education. Disponible sur <http://ptgmedia.pearsoncmg.com/images/9780133453928/samplepages/0133453928.pdf>
- Ginsberg, R. H. (2007). *Demystifying the European Union: The enduring logic of regional integration*. Rowman & Littlefield.
- Goebel, R. J. (2013). *Supranational? Federal? Intergovernmental? The Governmental Structure of the European Union after the Treaty of Lisbon*. *Fordham Law Scholl*, 20 Colum. J. Eur. L., 77. Disponible sur [https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1576&context=faculty\\_scholarship](https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1576&context=faculty_scholarship)
- Gordillo, L. (25 avril 2012). *Interlocking Constitutions: Towards and Interordinal Theory of National, European and UN Law*, Hart Publishing, Hart Monographs in Transnational & International Law.
- Inter-American Development Bank (2011). *Investing in Integration: The Returns from Software-Hardware Complementarities*. Disponible sur <https://publications.iadb.org/handle/11319/1376?locale-attribute=en#sthash.8CzUKrCk.dpuf>
- Juárez, H. H., & Conde, T. (2015). La importancia de las aduanas en el proceso de integración MERCOSUR. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión* (Revue du Secrétariat du Tribunal permanent de révision), vol. 3, n° 6, pp. 251–268. Disponible sur <http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n6.251>
- Kamau, N. L. (2010). The impact of regional integration on economic growth: Empirical evidence from COMESA, EAC and SADC trade blocs. *American Journal of Social and Management Sciences*, vol. 1, n° 2, pp. 150–163. Disponible sur <https://doi.org/10.5251/ajsms.2010.1.2.150.163>

- Koh, J., & Mowerman, A. F. (2013). *Towards a Truly Seamless Single Windows and Trade Facilitation Regime in ASEAN Beyond 2015* (n° DP-2013-29). Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA). Disponible sur <http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-29.pdf>
- Kweka, J., & Mboya, P. (2004). *Regional Integration and Poverty: A case study of Tanzania*. Document de travail, Economic and Social Research Foundation, Dar es Salaam. Disponible sur <https://www.odi.org/publications/3623-regional-integration-and-poverty-case-tanzania>
- Mevel, S., & Karingi, S. (4 octobre 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*. Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA/ONU). Disponible sur <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/Deepening%20Regional%20Integration%20in%20Africa%20a%20Computable%20General%20Equilibrium%20Assessment%20of%20the%20Establishment%20of%20a%20Continental%20Free%20Trade%20Area%20followed%20by%20a%20Continental%20Customs%20Union.pdf>
- Moravcsik, A. (Décembre 1993). *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4. Disponible sur <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Munir, M. (2017, April 8). *Barriers to Asean promise*. The Star Online. Disponible sur <http://www.thestar.com.my/opinion/columnists/comment/2017/04/08/barriers-to-asean-promise/>
- Reiter, J. (16 mai 2016). *Regional Efforts in Favor of Trade Facilitation and how it ties in with Aid for Trade*. Secrétaire Général adjoint de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Disponible sur <http://unctad.org/en/pages/SGStatementDetails.aspx?OriginalVersionID=207>
- Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est (23 mars 2017). *Tools to enhance operations at one stop border posts being developed*. Communiqué de presse de la CAE. Disponible sur <https://www.eac.int/press-releases/157-trade/740-tools-to-enhance-operations-at-one-stop-border-posts-being-developed>
- Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est (27 septembre 2017). *African Countries losing 5% Revenue due to inefficient Border Procedures*. Communiqué de presse de la CAE. Disponible sur <https://www.eac.int/press-releases/854-african-countries-losing-5-revenue-due-to-inefficient-border-procedures>
- Smith, M. (4 juillet 2014). *Strategy for a Centralized ICT Platform for the Single Customs Territory*. Blue Sky Revolution Inc. Disponible sur [https://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/eatradehub/pages/633/attachments/original/1430922241/SCT\\_ICT\\_Strategy\\_July2014.pdf?1430922241](https://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/eatradehub/pages/633/attachments/original/1430922241/SCT_ICT_Strategy_July2014.pdf?1430922241)
- Saurugger, S., & Terpan, F. (2013). Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes: une étude des instruments d'action publique. *Quaderni*, vol. 80, pp. 5-24. Disponible sur <https://doi.org/10.4000/quaderni.666>
- South Asia Subregional Economic Cooperation (Coopération économique sous-régionale de l'Asie du Sud) (Juin 2017). *Sixth SASEC Customs Subgroup Meeting*. Site Internet de la SASEC. Disponible sur <https://www.sasec.asia/index.php?page=event&eid=247&url=scs-june2017>
- Venables, A. J. (1999). *Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence?*. Banque mondiale, Bibliothèque numérique. Disponible sur <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2260>
- Viljoen, W. (2013). *The evolution of the trade facilitation concept, best practices and the Comprehensive Tripartite Trade and Transport Facilitation Programme (CTTTFP)*. Trade Law Center (Tralac).
- Yasui, T. (2011). *Case studies on systematic exchange of commercial information between customs administrations in bilateral and regional arrangements*. Organisation mondiale des douanes, Document de recherche n° 11. Disponible sur [http://ifcba.org/sites/default/files/ctd\\_files/WCO\\_researchPaper\\_StudiesonSystematicExchange.pdf](http://ifcba.org/sites/default/files/ctd_files/WCO_researchPaper_StudiesonSystematicExchange.pdf)







**Siège**

Centre du commerce international  
54-56 Rue de Montbrillant  
1202 Genève, Suisse

P: +41 22 730 0111  
F: +41 22 733 4439  
E: [itreg@intracen.org](mailto:itreg@intracen.org)  
[www.intracen.org](http://www.intracen.org)

**Adresse postale**

Centre du commerce international  
Palais des Nations  
1211 Genève 10, Suisse