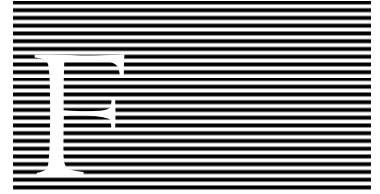




**ECA/SRO-CA  
ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA/  
SUB-REGIONAL OFFICE FOR CENTRAL AFRICA**

**CEA/BUREAU AFRIQUE CENTRALE  
COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE/  
BUREAU SOUS-REGIONAL POUR L'AFRIQUE CENTRALE**



Distr. : GENERAL  
CEMAC - CEEAC: ECA/ SRO-CA /NRP/RECs/06/02

*Septembre 2006*  
*Original : Français*

**REUNION AD HOC D'EXPERTS SUR L'HARMONISATION DES PROGRAMMES  
ET ACTIVITES DES ACTEURS DE L'INTEGRATION EN AFRIQUE CENTRALE :**

**Harmonisation des outils et instruments de coopération commerciale CEMAC - CEEAC  
Document de travail**

Table des matières

- 1. Contexte et justification**
- 2. Enjeux et objectifs d'une harmonisation des politiques commerciales CEMAC / CEEAC**
- 3. Champ d'application du processus d'harmonisation**
- 4. Analyse comparative des instruments existants : similitudes et différences**
  - i) Règles d'origine
  - ii) Dossier et procédure d'agrément
  - iii) Certificats d'origine
  - iv) Mécanismes compensatoires
  - v) Traitement des produits de réexportation
  - vi) Régime des marchandises en transit
- 5. Méthodologie et approche de travail**
- 6. Calendrier d'harmonisation**
- 7. Conclusion**

**Abréviations et acronymes utilisés**

CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l’Afrique Centrale
CEA	Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique
BSR-AC/CEA	Bureau sous-régional pour l’Afrique Centrale de la CEA
ZLE	Zone de Libre Echange
UA	Union Africaine
CERs	Communautés Economiques Régionales
OIGs	Organisations Inter-Gouvernementales
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique
ACP	Afrique – Caraïbes - Pacifique (Association des Etats)
UE	Union Européenne
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PDCT-AC	Programme Directeur Consensuel de Transports Afrique Centrale
UDEAC	Union Douanière et Economique de l’Afrique Centrale
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CEN-SAD	Communauté des Etats Sahélo-Sahariens pour le Développement
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
TCI	Taxe Communautaire pour l’Intégration/CEMAC
CCI	Contribution Communautaire pour l’Intégration/CEEAC
TVA	Taxe sur la valeur Ajoutée
FODEC	Fonds de Développement Communautaire / CEMAC
RCA	République Centrafricaine
SH	Système Harmonisé (Nomenclature du)
RFD	Réforme Fiscale - Douanière/CEMAC
TPG	Tarif Préférentiel Généralisé/CEMAC
TP	Tarif Préférentiel/CEEAC
TU	Taxe Unique/UDEAC
CEAO	Communauté Economique de l’Afrique de l’Ouest
SACU	Southern African Customs Union
PMI	Petites et Moyennes Industries
PMA	Pays Moins Avancés
TIA	Transit Inter Africain/CEEAC
ACTT/CN	Accord de Coopération en Transport Transit Corridor Nord
TEC	Tarif Extérieur Commun
PME	Petites et Moyennes Entreprises
UEAC	Union Economique de l’Afrique Centrale/CEMAC

## 1. Contexte et justification

La stratégie de mise en œuvre du projet africain d'intégration économique définie par le Traité d'Abuja et réaffirmée par l'Acte Constitutif de l'Union Africaine s'articule autour d'une dynamique de convergence, d'harmonisation et d'unification progressive des schémas régionaux d'intégration. Cette stratégie confère aux communautés régionales et sous-régionales un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de l'Union Africaine. Il est donc capital que l'efficacité de l'action desdites communautés soit assurée **par une coordination judicieuse de leurs activités et programmes de coopération afin de les situer pleinement dans la logique de convergence sous-tendue par le Trait d'Abuja.**

En Afrique Centrale, le processus d'intégration économique est principalement mis en œuvre dans le cadre des traités CEMAC et CEEAC, de leurs institutions spécialisées et de quelques OIGs à champ d'action plus spécifique. Néanmoins, des politiques et stratégies définies ou négociées dans d'autres cadres institutionnels interfèrent de manière plus ou moins directe avec celles des deux communautés régionales. Il s'agit notamment des programmes du NEPAD, des négociations au sein de l'OMC et de celles relatives aux accords de partenariat ACP-UE.

Comme pour les autres régions du Continent, cette co-existence dans la sous-région 'Afrique Centrale' de plusieurs schémas, programmes et projets d'intégration a de multiples implications, et peut déceler plusieurs effets pervers: atomisation du marché régional, chevauchements institutionnels ou de normes, dispersion et saupoudrage des moyens, querelles de légitimité, toutes choses qui limitent la capacité des institutions mises en place à générer et canaliser un effort collectif durable, à même de relever les défis auxquels les Etats sont confrontés.

L'insuffisante coordination de ces initiatives se traduit au quotidien par une juxtaposition d'approches parfois isolées, avec de nombreux risques de duplication de programmes ou d'exclusion mutuelle (selon les domaines sectoriels), et par voie de conséquence, l'absence de la dynamique de convergence et de synergie qui est supposée être au cœur du dispositif institutionnel africain.

Au niveau des Etats pris individuellement, cette situation se traduit par la récurrence du problème de la cohérence entre les divers engagements régionaux et les politiques nationales, ou encore par la difficulté de faire une évaluation pertinente des coûts et avantages du processus d'intégration.

L'importance de cette problématique a été soulignée par la 1<sup>ère</sup> conférence des ministres africains de l'intégration, tenue à Ouagadougou les 30 et 31 Mars 2006 qui, dans son rapport final, « a noté que la multiplicité des CER et le manque de cohérence dans leurs activités constituent un problème qui doit être traité ». La même conférence a par ailleurs « ...reconnu que la prolifération des CER et la duplication de programmes qui en résulte, ainsi que l'utilisation inefficace des ressources de l'Afrique justifient les efforts actuels en faveur de la rationalisation. La réunion a, en outre, souligné l'importance du

*processus de rationalisation comme une étape importante visant à garantir la mise en œuvre du Traité d'Abuja en vue de la création d'une Communauté économique africaine (AEC). La réunion a noté que les réunions consultatives d'Accra et de Lusaka ainsi que la réunion des experts de Ouagadougou, préparatoires à la conférence ministérielle, démontrent avec force que **l'harmonisation et la coordination des politiques et programmes des CER** constitue, au stade actuel, l'option privilégiée de rationalisation ».*

Dans la déclaration adoptée au cours de cette réunion, les ministres ont également convenu « **de demander à l'UA et aux CER (i) d'harmoniser et de coordonner les politiques et programmes des CER comme stratégies importantes de rationalisation; (ii) de mettre en place des mécanismes pour faciliter le processus d'harmonisation et de coordination au sein des CER et entre elles...etc.** »

**Dans le cadre de la recherche de solutions pérennes à cette problématique, la CEMAC, la CEEAC et la CEA/BSR-AC avaient déjà signé -en avril 2005- un Mémorandum d'accord de coopération dont les objectifs sont:**

- L'identification des domaines et programmes communs en vue d'accélérer l'intégration régionale ;
- La recherche de cohérence dans les décisions des instances supérieures de la CEEAC et de la CEMAC ; et
- L'institutionnalisation d'un cadre de concertation entre les acteurs de l'intégration régionale en Afrique Centrale.

**L'accord prévoit notamment la réunion de groupes ad hoc d'experts comme cadre de concertation sur l'harmonisation des programmes des CERs.** Une première rencontre organisée en octobre 2005 à Libreville a permis l'identification des domaines de coopération que sont : les infrastructures de transport, le commerce, le développement institutionnel, le suivi du NEPAD et l'analyse de la mise en œuvre des objectifs du millénaire OMD.

La nécessité d'harmoniser les programmes de la CEMAC, de la CEEAC et des autres OIGs de l'Afrique Centrale pour une optimisation des acquis et une meilleure lisibilité de la coopération régionale a également été réaffirmée par la 24<sup>ème</sup> réunion du Comité Intergouvernemental d'experts du BSR-AC/CEA tenue à Yaoundé les 20 et 21 mars 2006. Quelques actions majeures ont déjà été initiées dans cette direction, notamment avec l'adoption d'un plan directeur consensuel de transport –PDCT/AC.

Dans la poursuite de la mise en œuvre du mémorandum d'accord de coopération, le BSR-AC/CEA se propose, à travers le présent document, de définir les contours d'un processus d'harmonisation des politiques commerciales de la CEMAC et de la CEEAC.

## 2. Enjeux et objectifs d'une harmonisation des instruments de coopération commerciale

L'exigüité des marchés nationaux et la faiblesse excessive des appareils de production ont été, dans la plupart des cas, à l'origine des tentatives d'unions douanières et autres unions économiques initiées ici et là sur le Continent. Ce besoin d'économies d'échelle dans le cadre d'un marché régional intégré est, de nos jours, rendu plus impératif par le rétrécissement des marchés traditionnels d'exportation des produits de base et l'émergence de blocs commerciaux à l'échelle planétaire.

Par ailleurs, dans ce domaine particulier de coopération, le nombre de partenaires est déterminant pour l'optimisation du potentiel de développement de chaque état. Si les institutions sous-régionales de moyenne dimension (3 à 5 états) ont, virtuellement, une capacité décisionnelle et d'évolution plus large sur de nombreuses questions, elles présentent aussi le double handicap d'un potentiel d'échanges limité et surtout d'appareils de production quasi similaires. Il serait donc plus judicieux –en Afrique Centrale comme ailleurs sur le continent, que les schémas de libéralisation des échanges soient projetés dans une dimension régionale et unifiée, afin de rompre le cercle vicieux de l'exigüité des marchés nationaux et de la forte dépendance extérieure.

Les traités et accords régionaux d'intégration économique contiennent tous, dans leurs protocoles annexes, des dispositions définissant les politiques communautaires en matière d'échanges commerciaux et fixant les règles, les instruments et les mécanismes de la coopération commerciale. Or, l'une des particularités des systèmes de marché, c'est qu'ils sont exclusifs les uns des autres toutes les fois que leurs paramètres ne sont pas entièrement identiques. En l'absence d'une uniformité totale, le choix de l'un des régimes exclut systématiquement les instruments des autres:

- schéma et calendrier de désarmement tarifaire
- règles et certificats d'origine
- taux et fonds compensatoires
- modèle de déclaration en douane
- codification des régimes douaniers
- règles applicables aux marchandises en transit international
- régime des produits dits en 'libre pratique' (réexportations)
- nomenclature tarifaire et statistique.

Dans le cas de l'Afrique Centrale, et à titre d'illustration, un échange de produits entre le Rwanda et le Burundi se ferait en application de l'un des régimes préférentiels CEPGL, COMESA ou CEEAC, mais pas des trois. De même, les relations commerciales entre la RCA et le Tchad sont supposées être régies cumulativement par les traités CEMAC et CEEAC, -et, à moyen terme par le traité CEN-SAD. Comme souligné plus haut, une telle juxtaposition de schémas et mécanismes différents se traduit par une atomisation du marché régional (éclatement en plusieurs mini marchés), ou par une marginalisation consécutive à la non application de certains traités.

Les institutions d'intégration et leurs Etats membres en général, les administrations nationales et les opérateurs économiques en particulier gagneraient à prévenir ces conflits de normes dans le même espace régional, ou le choix de l'un des traités assorti de facto de l'exclusion des autres. Par ailleurs, l'optimisation des avantages des zones de libre échange et des unions douanières réalisées et ou en projet sera tributaire de la dimension réelle du marché régional. Les acquis de la CEMAC en la matière seront plus pertinents à la dimension de la CEEAC, plutôt que dans les limites objectives de son marché actuel d'environ 30 millions de consommateurs.

Pour l'instant, un principe de territorialité partagée entre les deux communautés a été instauré en même temps que se définissait la stratégie de mise en œuvre de la zone de libre échange de la CEEAC. Cette solution reste toutefois provisoire. Lorsque les deux régimes préférentiels seront à 0 (en principe le 31 Décembre 2007, sous réserve du respect du calendrier de la CEEAC), ils seront en concurrence exclusive pour chaque transaction commerciale, et les choix pourront être divergents selon les intérêts du pays exportateur, du pays importateur et des opérateurs économiques en présence, compte tenu des différences existantes au niveau des règles d'origine, de la procédure d'agrément, des certificats d'origine, du droit compensatoire et du régime des réexportations. Pour ne prendre que l'exemple des règles d'origine, on notera que la CEMAC a prévu de porter le taux de valeur ajoutée exigible de 30% à 50% en 2008, là où la CEEAC exige 35%, le COMESA 35%, et la CEPGL 25%. En application des normes ainsi édictées, un industriel aurait plus d'avantages à être régi par les règles d'origine CEEAC que par celles de la CEMAC. A contrario, les formalités sont plus réduites avec le système CEMAC –avec toutefois plus de risques de contestations aux frontières-, ledit système ne prévoyant pas une procédure régionale d'agrément.

De même, au regard du droit à compensation, et pour un échange quelconque de produits originaires entre la RCA et le Cameroun, le choix entre le régime CEMAC et celui de la CEEAC pourra être divergent et fluctuer d'un produit à un autre, la CEMAC ayant adopté un taux compensatoire de 40% sur tous les produits échangés, contre 60% à la CEEAC, et seulement pour les échanges de produits manufacturés et miniers.

### **3. Champ d'application du processus d'harmonisation des instruments de coopération commerciale CEMAC et CEEAC**

Au vu de ce qui précède, la CEMAC et la CEEAC devraient s'engager dans un processus d'unification rapide du marché régional de l'Afrique Centrale pour prévenir les risques de conflit de normes ou d'exclusion de l'un des traités. On notera au passage que c'est cette stratégie qui a été adoptée et mise en œuvre depuis 2002 par la CEDEAO et l'UEMOA.

En matière de nomenclature tarifaire, il est à noter que tous les pays de la région ont adhéré ou appliquent la Convention sur le Système Harmonisé de Désignation et de Codification des Marchandises SH. Le processus d'harmonisation des schémas de libéralisation des échanges devraient donc couvrir prioritairement les règles d'origine, les certificats d'origine et autres documents d'accompagnement, les procédures d'agrément aux deux

tarifs préférentiels, la portée et les conditions d'exercice du droit compensatoire, le régime des marchandises en transit et le traitement des produits de réexportation. Pour ces instruments de coopération, les institutions opérant en Afrique Centrale devraient négocier, convenir et mettre en œuvre des normes unifiées, pour consolider la dimension du marché régional et en optimiser les avantages. Cette liste n'est toutefois pas limitative. Les communautés économiques régionales apprécieront l'opportunité d'ajouter ou de retrancher certains instruments de coopération et autres normes communautaires touchant de près ou de loin au commerce inter-Etats, notamment les systèmes TVA et les mécanismes de financement de l'intégration (TCI et CCI). Relativement aux instruments de l'union douanière, leur harmonisation serait plus pertinente une fois les normes CEEAC adoptées.

#### **4. Analyse comparative des instruments existants : similitudes et différences**

##### i). Les règles d'origine

Les règles d'origine sont l'ensemble des critères qui déterminent l'origine fiscale –et pas nécessairement géographique- d'un produit, donc son rattachement à un territoire douanier donné. Les dispositifs actuels de la CEMAC, de la CEEAC (et même du Comesa) se réfèrent tous aux trois critères ci-après:

- l'obtention du bien, suite à une opération de production primaire sur le territoire douanier ou sa fabrication à partir de produits qui y sont entièrement obtenus;
- la règle du processus déterminé de fabrication avec, soit une spécification des matières premières à utiliser, soit une proportion minimale de matières premières locales; ou
- la transformation substantielle combinant le changement de position tarifaire (SH à 6 chiffres) et un certain niveau de valeur ajoutée.

Ces concepts de base sont traduits formellement dans les protocoles commerciaux par la catégorisation ci-après:

- produits du cru (produits à l'état brut des règnes animal, végétal et minéral);
- produits de l'artisanat traditionnel);
- produits manufacturés avec un pourcentage minimum de matières premières communautaires:

40% pour la CEMAC (50% en 2003 et 60% en 2008)

40% pour la CEEAC  
40% pour le COMESA;

- et produits dégageant une valeur ajoutée communautaire minimale de:

30% pour la CEMAC (40% en 2003 et 50% en 2008)  
35% pour la CEEAC  
35% pour le COMESA (25% pour certains produits)  
25% pour la CEPGL.

Au passage, il est bon de souligner que le concept de valeur ajoutée tel qu'il ressort des différents traités et protocoles régionaux, ne correspond pas à la définition académique du terme. Du point de vue doctrinal, valeur ajoutée = prix de revient du produit - coût des consommations intermédiaires.

Dans les dispositifs juridiques des institutions africaines, la valeur ajoutée prise comme référence comprend tous les éléments du prix de revient obtenus sur le territoire douanier de la communauté, y compris les matières premières et les matières consommables originaires de l'un quelconque des Etats membres. Autrement dit, cette valeur ajoutée correspond à la différence entre le prix de revient ex usine hors taxes du produit et le coût des éléments importés de pays tiers.

Comme souligné au paragraphe 3 ci-dessus, l'application de taux ou critères différents en matière de règles d'origine signifierait immanquablement la juxtaposition de régimes parallèles, donc l'atomisation du marché de l'Afrique Centrale en autant mini-marchés. Pour les produits manufacturés échangés, l'octroi de la préférence tarifaire régionale par référence aux taux exigibles de l'une des communautés impliquerait -de facto- la non application ou l'exclusion des normes des autres.

#### ii). Dossier-type et procédure d'agrément aux tarifs préférentiels

La RFD/CEMAC a supprimé la procédure de saisine du Conseil des ministres initialement instituée pour le régime préférentiel de la Taxe unique –TU. L'agrément au régime TPG est "décidé" au seul niveau national, le producteur/exportateur s'adressant exclusivement aux administrations douanières du pays d'implantation. Par ailleurs, l'article 14 de l'Acte 7/93 instituant le TPG (dans sa 1<sup>ère</sup> version) stipulait que : "afin d'éviter la charge de la preuve à chaque expédition, l'expéditeur qui effectue fréquemment des envois de produits UDEAC... peut solliciter un agrément préalable auprès du Directeur général des douanes de l'État membre d'expédition". L'alinéa 2 du même article 14 disposait que "la procédure et la composition du dossier d'agrément sont

déterminées par le Comité de Direction" (Conseil des ministres). Cette disposition n'a toutefois pas connu un début d'application, et a par la suite été supprimée par le Conseil des Ministres.

Cette évolution peut être analysée comme un allègement des obligations des opérateurs économiques, donc comme concourant à une plus grande simplification des formalités du commerce intra- communautaire. C'est une formule qui a le mérite de réduire et simplifier les obligations des producteurs pour leur accès au marché régional. Mais, dans le même temps, elle dessaisit les organes de la Communauté, et en particulier le Secrétariat Exécutif, de toutes prérogatives dans l'octroi du régime préférentiel : de facto, l'agrément est national et non régional, quand bien même ses effets s'étendent aux autres Etats membres. Les risques en sont notamment:

- le détournement de la préférence régionale au bénéfice de produits de réexportation ou de produits insuffisamment transformés dans l'espace communautaire;
- l'émergence d'un climat de suspicion avec la multiplication des contestations des documents douaniers d'accompagnement, donc des risques d'entrave aux échanges ou d'application unilatérale du droit commun (tarif extérieur).

Pour la CEEAC, les produits miniers et les produits manufacturés sont soumis à une procédure régionale d'agrément. Les entreprises requérantes adressent une demande au Secrétariat général de la CEEAC, selon un modèle de dossier-type d'agrément conçu à cette fin, et comportant

- les caractéristiques de l'entreprise: coordonnées, forme juridique, capital, régime fiscal;
- les caractéristiques du ou des produits pour lesquels l'agrément est sollicité: désignation et codification SH, marques de fabrique et labels de vente, nature et capacités des contenants...etc.;
- les renseignements sur la production: processus, intrants utilisés, décomposition du prix de revient, évolution récente ou prévisionnelle de la production;
- les renseignements sur la commercialisation: chiffre d'affaires global réalisé ou projeté sur le produit, ventes déjà réalisées ou projetées dans l'espace régional CEEAC.

Le dossier est transmis au Secrétariat général pour examen de la recevabilité sur la forme (toutes informations requises) et sur le fond (l'un des 3 critères d'origine). Le cas échéant, une décision est prise par le Conseil des Ministres après avis du Comité d'experts «Douane et Commerce», portant agrément au Tarif Préférentiel, avec un numéro d'immatriculation pour chacun des produits présentés à la même session. La

décision est notifiée à toutes les administrations des douanes des Etats membres et aux entreprises concernées.

Cette procédure a l'inconvénient d'imposer aux entreprises une saisine directe des instances de la Communauté (formulation et dépôt de la demande). Elle a néanmoins le mérite de "régionaliser" l'agrément, d'éviter ou d'atténuer les risques de suspicion et d'entrave évoqués plus haut, et d'impliquer le Secrétariat général dans l'octroi des préférences régionales. C'est la formule jusque là utilisée par les institutions ouest-africaines UEMOA et CEDEAO.

### iii). Les certificats d'origine

Ce sont les documents authentifiant l'origine communautaire des produits faisant l'objet de transactions commerciales entre les Etats membres. Ils sont généralement édités par les Communautés et mis à la disposition des opérateurs économiques par le biais des services du Commerce Extérieur ou des chambres consulaires. Un certain nombre d'informations y sont portées à l'intention des administrations du pays importateur. Ce sont notamment:

- les identités de l'expéditeur et du destinataire;
- l'état membre d'origine;
- la sous-position de la nomenclature tarifaire;
- la nature, la marque et les numéros des colis;
- les quantité et valeur de la marchandise;
- le critère utilisé pour conférer l'origine au produit; et
- les visas des autorités administratives du pays d'exportation : douanes, Commerce extérieur et/ou industrie.

Des demandes de vérification et les réponses y afférentes peuvent être insérées dans le même document ou faire l'objet d'un document spécifique.

Pour la CEMAC, l'application du TPG est sujette à la présentation d'un certificat de circulation, ce qui constitue, en matière d'origine, une exception pour les preuves documentaires mises en œuvre par les institutions africaines d'intégration. Ledit certificat ne comporte pas une mention ou une case pour l'identification du critère d'origine rempli par le produit. Il est délivré par l'administration des douanes du pays d'exportation et, pour les produits manufacturés, par le bureau des douanes du lieu d'implantation de l'entreprise. Six (6) exemplaires de couleurs différentes sont établis pour les ampliatoires ou les besoins ci-après:

- l'expéditeur
- la douane du pays de production

- l'accompagnement de la marchandise
- la douane du pays de destination
- le déclarant en douane
- le Secrétariat exécutif de la CEMAC.

Pour la CEEAC, l'application du Tarif préférentiel est impérativement subordonnée à la présentation d'un certificat d'origine délivré par les autorités compétentes (Douanes, Commerce extérieur ou chambres de commerce) de l'Etat membre exportateur. Il constitue la preuve documentaire de l'origine communautaire et doit être spécifique à chaque expédition. Le modèle de certificat d'origine CEEAC est inspiré du formulaire -cadre de l'Union européenne dont l'adoption avait été recommandée par la Convention de Kyoto. Il indique entre autres, le numéro et la date d'agrément du produit, les critères d'origine remplis et les autres données relatives à la transaction commerciale. Les produits fabriqués dans l'un des Etats membres et ne remplissant pas les critères d'origine font l'objet d'un certificat de circulation CEEAC qui n'ouvre pas droit au TP. Ce document -dont la finalité est d'identifier les produits fabriqués dans la région mais non agréés-, mentionne notamment le taux de matières premières communautaires ou de valeur ajoutée obtenue par le fabriquant.

Sans préjudice de son contenu substantif, il serait souhaitable –pour les deux communautés- que la principale preuve documentaire soit un certificat d'origine, ce qui engage formellement la responsabilité de l'expéditeur et les autorités de l'Etat membre d'exportation, et oblige l'administration des douanes de l'Etat membre d'importation à appliquer le tarif préférentiel. L'expression "certificat de circulation" n'emporte pas nécessairement toutes les garanties et les implications d'une origine fiscale, pour l'application d'un régime préférentiel et l'exercice d'un droit compensatoire.

#### iv). les mécanismes compensatoires

La pérennité des arrangements tarifaires régionaux -à eux seuls-, ne se vérifie que si les échanges entre les différents partenaires sont à peu près équilibrés, donc s'il y a un partage optimal des coûts et avantages du marché. En cas de déséquilibres structurels majeurs -ce qui est la caractéristique des économies des États de l'Afrique subsaharienne en général-, les régimes préférentiels

- accentuent les effets de polarisation, et
- induisent une amélioration des termes de l'échange, de la balance commerciale et du solde budgétaire des pays exportateurs nets et, à contrario, une détérioration des mêmes agrégats pour les autres, généralement moins développés.

Les mécanismes et fonds compensatoires ont pour vocation de corriger ou d'atténuer ces effets pervers en régulant le partage des coûts et profits du marché entre les différents partenaires régionaux. Les schémas africains de libéralisation des échanges ont à peu bien fonctionné là où ces instruments compensatoires ont été mis en oeuvre (ex CEAO, UEMOA, SACU).

Ce droit, qui est déjà reconnu dans le dispositif de la CEEAC, bien avant celui de la CEMAC, doit être réaffirmé et exercé dans l'espace Afrique Centrale, pour éviter le piège de l'enlèvement qu'a connu par le passé le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO ( démarrage différé au moins 4 fois), et que connaît présentement le Comesa (adhésion à la ZLE par seulement 9 Etats, majoritairement exportateurs nets ou ayant de faibles flux commerciaux intra-régionaux ).

Le droit à compensation est d'introduction récente dans le dispositif opérationnel de la ZLE de la CEMAC. Il a été institué en 2002 par les règlements 10/99-UEAC, 1/01 et 5/01-CEMAC-046 portant mise en place du Fonds de développement de la Communauté. Un guichet 2 du FODEC est créé pour couvrir les versements compensatoires. Le droit à compensation CEMAC est exercé à concurrence de 40% des pertes de recettes fiscales (moins values) générées par les échanges des produits bénéficiant du TPG, toutes catégories confondues.

Le budget annuel du FODEC correspond donc à la totalité des moins values, et est affecté comme suit:

- 40% des ressources pour les compensations
- 60% des ressources pour les projets intégrateurs.

La création du Fonds constitue en soi une avancée majeure pour la régulation du partage des coûts et profits du marché sous-régional. Toutefois, les quotas ainsi définis entre les deux guichets mettent indirectement l'essentiel des coûts des projets intégrateurs à la charge des Etats importateurs nets – donc les moins nantis– proportionnellement à leurs moins-values fiscales non compensées. Par ailleurs, la CEMAC a adopté la recommandation relative à l'allocation des versements compensatoires au profit de fonds nationaux d'investissement qui financeraient les activités des PMI dans chaque Etat membre.

Pour la CEEAC, le droit à compensation porte exclusivement sur le commerce des produits miniers et des produits industriels agréés au TP. Dans les schémas mis en oeuvre en Afrique de l'Ouest, seuls les produits manufacturés sont pris en compte pour l'exercice de ce droit. Cette limitation découle de l'effet combiné des deux constats ci-après:

- les Etats membres ont des potentiels d'échanges plus ou moins équivalents ou complémentaires dans le domaine des produits du crû et de l'artisanat traditionnel, et
- les niveaux tarifaires applicables à ces produits restent relativement bas, ce qui autorise une libéralisation des échanges sans compensation.

Une approche similaire avait –du reste- été préconisée pour la CEMAC, avec un champ d'application excluant les catégories tarifaires I et II, passibles des taux de 5 et 10 % du droit de douane. Les organes délibérants de la CEMAC ont adopté un droit à compensation généralisé, incluant tous les produits échangés.

Le droit à compensation CEEAC est exercé annuellement à concurrence de 60% des moins-values enregistrées sur le commerce des produits miniers et manufacturés. Le Secrétariat général collecte trimestriellement les bordereaux de moins-values et les copies des déclarations de mise à la consommation des produits agréés. Il calcule annuellement le total des moins-values, qui va correspondre au budget annuel du Fonds de compensation. Ledit budget est alimenté par dotation annuelle prélevée sur les recettes CCI. Chaque État doit recevoir du Fonds des versements compensatoires correspondant à 60% de ses moins-values fiscales. Comme pour la CEMAC, ces versements compensatoires sont faits au profit de Fonds nationaux d'investissement et de soutien aux PMI/PME. Les 40% restant du budget du Fonds sont alloués au compte d'affectation spéciale ouvert au profit des États enclavés, insulaires ou PMA.

Le Fonds compensatoire CEEAC et le guichet II du FODEC/CEMAC (versements compensatoires) sont supposés coexister comme tels sur la base d'une territorialité partagée:

- les échanges intra CEMAC devant être imputés sur le FODEC/CEMAC,
- les autres sur le Fonds CEEAC,

jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007. A cette date, une harmonisation des champs d'application et des taux s'impose pour éviter le conflit de normes, sur les produits ouvrant droit à compensation, le taux de compensation ou les deux à la fois.

#### v) Le traitement des produits de réexportation

Le dispositif juridique de la CEMAC ne contient pas de règles explicites pour le traitement fiscal des produits originaires de pays tiers, mis à la consommation dans un Etat membre, puis réexpédié dans un autre Etat membre dit de consommation finale. L'article 31 alinéa 2 du traité révisé de l'UDEAC évoque tout juste l'obligation d'un "pointage statistique en quantité et en valeur", s'il s'agit de transactions commerciales. Le droit à restitution des droits perçus par l'Etat de prime abord, qui existait pour une période transitoire de 3 ans dans le Traité de Brazzaville (1964), a été supprimé par la révision de 1974.

Cette absence de normes peut générer des doubles ou multiples applications du TEC, au préjudice des importateurs et des consommateurs domiciliés dans les Etats membres enclavés. La portée réelle de ces entorses au principe de l'unicité du territoire douanier est toutefois fonction de l'importance en valeur absolue des transactions commerciales y afférentes. Une évaluation de ce trafic par le biais d'une étude de cas (RCA ou Tchad notamment) pourrait fournir des indications sur l'ampleur du problème posé.

Au niveau de la CEEAC, le protocole annexe III révisé dispose du principe de la facilitation de la réexportation de marchandises entre les Etats membres et du paiement des droits dans l'Etat de destination ou de consommation finale. Les produits importés

de pays tiers et ayant été mis à la consommation dans l'Etat de prime abord font l'objet d'une restitution des droits et taxes au profit de l'exportateur, s'ils sont restés en l'état dans les magasins ou entrepôts des importateurs et autres intermédiaires professionnels, sans préjudice de la date de l'opération de réexportation. Les produits ayant fait l'objet de cession à des tiers aux fins de consommation ou d'usage courant, et ceux déjà affectés à l'usage personnel du propriétaire sont exclus du droit à remboursement. On notera avec intérêt que le droit à remboursement CEEAC s'exerce entre l'exportateur et le Trésor du pays de réexportation. L'implication directe des deux trésors nationaux aurait été soit une source de relations conflictuelles entre les régies financières des Etats membres pour non remboursement ou retard de remboursement des droits acquittés, soit un motif d'application d'un double ou multiple tarif extérieur sur le même produit, généralement au détriment des consommateurs sis dans les pays enclavés

Une harmonisation entre les deux dispositifs devrait être recherchée, avec pour objectif une facilitation de la circulation des marchandises entre les Etats membres, sans détournement de la préférence tarifaire régionale du fait de la nationalisation par mise à la consommation des produits origine 'pays tiers', et sans pénalisation du consommateur communautaire –enclavé notamment- par application d'un double ou multiple TEC.

#### vi) Le régime des marchandises en transit international

L'adoption et la mise en oeuvre du tarif extérieur commun CEMAC n'ont pas impliqué une unicité de caisse ou des pools de recettes, comme dans le premier traité de l'UDEAC. Les territoires douaniers des Etats gardent leur individualité propre, les droits d'entrée n'étant acquittés qu'au bureau des douanes de l'Etat de destination finale, nonobstant l'existence d'accords bilatéraux de facilitation (installation récente d'un bureau des douanes de la RCA au port de Douala). Les marchandises à destination des autres Etats membres circulent en régime de transit, ce qui permet d'éviter les différends entre régies financières nationales, différends qui auraient découlé d'une unicité de caisse avec rétrocession des droits perçus.

La RFD avait notamment inclus un programme dénommé TIPAC –transport inter-Etats des pays de l'Afrique centrale- dont les objectifs majeurs sont la facilitation du trafic entre les Etats par la réduction des contrôles douaniers et la limitation des risques de fraude. Ce programme a connu quelques retards dans sa mise en oeuvre. Il devrait néanmoins induire:

- l'identification et la gestion d'itinéraires structurants de transit;
- l'établissement d'une chaîne régionale de caution;
- la mise en circulation de documents unifiés de transit ;
- l'agrément des véhicules et conteneurs, et
- un système d'information anticipée sur les marchandises.

Pour la CEEAC, le projet d'union douanière ne dispose pas non plus d'une unicité de caisse ou de pools de recettes entre les Etats membres. Le principe de base reste l'acquiescement des droits d'entrée dans l'Etat de destination finale. Les marchandises en

transit circulent donc en suspension des droits (code régime S 100), sous réserve des considérations de sécurité, de santé publique, d'hygiène ou de moralité. Les obligations spécifiques requises concernent:

- l'agrément préalable des moyens de transport par les Etats membres;
- la délivrance au transporteur d'un permis spécifique de transport en transit ;
- la possession d'un carnet TIA (CEEAC) –transit inter-africain– avec des cautions bancaires; et
- l'apposition de plaques TIA (CEEAC) “sous DOUANE” à l'avant et à l'arrière des moyens de transport utilisés.

Toutefois, l'essentiel du transit international de marchandises à l'intérieur de la CEEAC se fera dans l'espace sous-régional CEMAC -commerce extérieur du Tchad et de la RCA à partir des ports de Douala et Pointe Noire principalement-. Il serait donc plus judicieux, pour ce volet, d'ériger le TIPAC en programme commun CEMAC - CEEAC à travers un accord de coopération spécifique ou de l'inclure formellement dans le PDCT-AC. Les deux Secrétariats s'accorderaient sur l'actualisation des normes TIPAC, leur mise en œuvre et leur gestion conjointe dans l'espace régional, sans préjudice d'une application des normes ACTT/Corridor Nord dans la sphère CEPGL.

## **5. Méthodologie et approche de travail**

L'exercice d'harmonisation proposé devrait se faire selon une démarche consensuelle. Sur chaque instrument de coopération commerciale, la présentation de l'existant par chacune des CERs serait suivie d'une analyse partagée des avantages et contraintes identifiés, et d'une proposition de normes communes, sous forme de projets d'acte ou de décision. Ces propositions seraient confinées dans un rapport transmis au Conseil des ministres de chacune des communautés économiques pour adoption et mise en œuvre. Les points sur lesquels un consensus ne serait pas obtenu pourraient être portés à l'ordre du jour d'une réunion ad hoc des présidents en exercice des conseils des ministres des deux CERs, avec la participation de la CEA et de la Commission de l'Union Africaine. En temps opportun, la CEPGL pourrait se joindre à ce processus.

## **6. Calendrier d'harmonisation**

Le rythme du processus d'harmonisation sera celui qu'adopteront les deux communautés et leurs organes délibérants. Il serait néanmoins souhaitable que des résultats tangibles soient obtenus dans une période maximale d'un an pour prévenir les conflits de normes, le TP/CEEAC étant supposé être au taux '0' à partir de 2007. Par ailleurs, dans la perspective de la conclusion des négociations ACP-UE, il serait stratégique que les deux communautés impliquées dans le même espace de configuration aient des positions communes sur des questions aussi sensibles que les règles d'origine ou les droits compensatoires.

Deux sessions du groupe ad hoc d'experts pourraient être programmées durant les 12 prochains mois, sans préjudice des autres instruments ou normes que les Etats membres ou les Secrétariats des CERs décideraient d'inclure dans le processus d'harmonisation.

## Conclusion

L'espace 'Afrique centrale', comme les autres régions du continent, comprend plusieurs acteurs et programmes d'intégration régionale, dont principalement ceux de la CEEAC et de la CEMAC. L'harmonisation des programmes de libéralisation des échanges constitue à la fois un impératif et une urgence, eu égard à la stratégie continentale d'intégration, au besoin de rendre plus performant le marché régional, et à la nécessaire cohésion des Etats de la région dans les négociations ACP-UE et OMC.

Pour les six (6) instruments de marché analysés dans ce document, il n'est de rationalisation crédible que par uniformisation des réglementations existantes. **Ce processus d'unification peut s'appuyer sur une dynamique d'extension des acquis et réalisations des CERs d'Afrique Centrale ou d'ailleurs, sans toutefois être synonyme d'alignement unilatéral et inconditionnel sur les règles de telle ou telle institution (rationalisation par simple soustraction) ou d'un nivellement par le bas (adoption du minimum commun).** L'uniformisation recherchée devra être l'aboutissement d'une analyse comparative des instruments et mécanismes existants, de leur applicabilité dans le contexte de l'Afrique Centrale, de leur degré d'efficacité, des réussites et des échecs enregistrés dans leur mise en œuvre. Le processus d'harmonisation des politiques commerciales CEMAC et CEEAC s'accompagnerait ainsi d'une amélioration des normes régissant le marché régional, tout en se situant définitivement dans la stratégie du Traité d'Abuja et de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine.