

JUIN 2022

Public Disclosure Authorized

# ADHÉSION DE L'UNION DES COMORES À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE : OPPORTUNITÉS ET DÉFIS

Public Disclosure Authorized



# ADHÉSION DE L'UNION DES COMORES À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE : OPPORTUNITÉS ET DÉFIS

JUIN 2022

© 2017 The World Bank  
1818 H Street NW, Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Some rights reserved

This work is a product of the staff of The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

### **Rights and Permissions**

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

**Attribution**—Please cite the work as follows: “World Bank. 2022. The Union of Comoros Accession to the World Trade Organization (WTO): Opportunities and Challenges. © World Bank.”

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

## REMERCIEMENTS

Le rapport a été préparé par une équipe qui a été co-dirigée par Steve Loris Gui-Diby (économiste pays principal et chef d'équipe) et Daniel Kwabena Boakye (économiste et co-chef d'équipe), et qui comprenait Paul Brenton (économiste principal), Francis Muamba Mulangu (économiste principal), Mamadou Tanou Balde (consultant), Ivan Crouzel (consultant) et Amevi Rocard Kouwoaye (consultant). Mohammed Said Ali (Consultant) a contribué à la collecte des données et à l'organisation de la mission portant sur l'économie politique. Des collègues de Moroni et de Washington DC, dont Sitti Fatouma Ahmed, Matoiri Boina Ramlat et Nani A. Makonnen, ont facilité le processus de recherche, coordonné les déplacements de la mission et soutenu la préparation et la diffusion du rapport. Oscar Parlback a édité le rapport tandis que Sitti Fatouma Ahmed and Nani A. Makonnen se sont chargés des aspects administratifs.

L'équipe remercie le gouvernement et les équipes techniques des différentes administrations de l'Union des Comores pour leur coopération et leur collaboration.

L'équipe remercie également divers collègues de la Banque mondiale pour leurs contributions à la préparation des notes d'orientation, notamment Mampionona Amboaraso (économiste agricole), Jose E. Signoret (économiste principal), Alberto Portugal (économiste principal), Paulo Guilherme Correa (chef de programme), Tuan Minh Le (économiste principal), Boubacar Sidiki Walbani (représentant résident) et Idah Z. Pswarayi-Riddihough (directeur pays). Le rapport a été préparé sous la direction générale de Mathew A. Verghis (directeur sectoriel).



## TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	iii
Table des matières .....	v
Liste des tableaux.....	vii
Liste des figures.....	vii
Liste des encadrés.....	viii
Acronymes et abréviations .....	ix
Résumé exécutif .....	x
Introduction .....	1
<b>1. Etude diagnostique du commerce aux Comores : vue d'ensemble.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Récolter les avantages de l'adhésion à l'OMC et s'adapter aux éventuels défis.....</b>	<b>8</b>
2.1. Récolter les avantages de l'adhésion à l'OMC .....	9
2.1.1. Adhésion à l'OMC et crédibilité du programme de réformes.....	10
2.1.2. Engagement en matière de biens pour l'accroissement du commerce international.....	11
2.1.3. Engagement sur les services : Une opportunité d'améliorer l'efficacité à travers une plus grande concurrence .....	13
2.1.4. Renforcement des droits de propriété intellectuelle pour renforcer la confiance du secteur privé.....	15
2.1.5. Agriculture et agro-industrie.....	16
2.1.6. Investissement direct étranger et productivité.....	17
2.2. S'adapter aux défis de l'adhésion à l'OMC.....	18
2.2.1. Défis généraux liés à davantage de commerce international .....	18
2.2.2. Durée de la période d'adhésion .....	19
2.2.3. Faibles capacités humaines et coût budgétaire.....	20
2.2.4. Défis pour les entreprises non performantes .....	21
2.3. Conclusion et recommandations.....	21
<b>3. Réduire les mesures non tarifaires pour rehausser la compétitivité .....</b>	<b>24</b>
3.1. Définition des mesures non tarifaires .....	24
3.2. Impact théorique des mesures non tarifaires sur les exportations et les importations.....	25
3.3. Aperçu des MNT aux Comores : voir de plus près les défis.....	28
3.3.1. Les taxes et redevances à l'exportation réduisent la compétitivité des exportateurs .....	29
3.3.2. La compétitivité des exportateurs est affaiblie par les coûts de mise en conformité aux normes et exigences.....	29
3.3.3. L'évaluation en douane constitue le principal ONT auquel les importateurs comoriens font face .....	31
3.4. Attentes quant à la contribution de l'adhésion à l'OMC à la réduction des MNT .....	32

---

3.5. Adhésion à l'OMC : avancement vers une réduction des MNT .....	33
3.5.1. Réforme de l'évaluation en douane.....	34
3.5.2. Facilitation des échanges .....	34
3.5.3. Levée du monopole du gouvernement sur les importations de riz ordinaire.....	34
3.5.4. Levée de l'interdiction d'importer du maïs ( <i>Zea Mays</i> ) .....	35
3.5.5. Elimination des autres droits ou impositions à l'importation.....	35
3.5.6. Réforme des mesures SPS.....	35
<b>4. Libéralisation des importations de riz.....</b>	<b>36</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>36</b>
<b>4.1. Le marché du riz des Comores : aperçu général .....</b>	<b>36</b>
<b>4.2. Structure et dynamique du marché .....</b>	<b>37</b>
4.2.1. Demande .....	37
4.2.2. Offre .....	39
<b>4.3. Évolution des prix et application du mécanisme des prix administrés.....</b>	<b>41</b>
<b>4.4. Impact de la libéralisation des importations de riz .....</b>	<b>42</b>
4.4.1. Approche théorique.....	42
4.4.2. Approche empirique.....	43
4.4.3. Résultats de la simulation .....	44
<b>4.5. Résumé de l'analyse de l'économie politique .....</b>	<b>46</b>
<b>4.6. Conditions de réussite d'une réforme.....</b>	<b>47</b>
<b>4.7. Conclusions et recommandations .....</b>	<b>48</b>
<b>Références .....</b>	<b>50</b>
<b>Annexe .....</b>	<b>52</b>

## Liste des tableaux

<b>Tableau 1</b> : Liste des pays pairs ayant adhéré à l'OMC.....	1
<b>Tableau 2</b> : Les 20 principaux produits d'exportation des Comores, 2018.....	6
<b>Tableau 3</b> : Tarifs moyens simples et tarifs consolidés maximums des PMA adhérents.....	12
<b>Tableau 4</b> : Tarif moyen simple par secteur .....	12
<b>Tableau 5</b> : MNT : Exemples et définitions .....	24
<b>Tableau 6</b> : Impact sur le bien-être par décile de revenu .....	45

## Liste des figures

<b>Figure 1</b> : Ouverture du commerce de marchandises.....	5
<b>Figure 2</b> : Ouverture du commerce des services.....	6
<b>Figure 3</b> : Concentration des exportations de produits, 2010-2020.....	7
<b>Figure 4</b> : Exportation de produits agricoles et non-agricoles, 1988-2020 .....	7
<b>Figure 5</b> : Entrées d'investissement direct étranger, 2005-2020 (% du PIB) .....	18
<b>Figure 6</b> : Situation actuelle du processus d'adhésion des Comores à l'OMC .....	19
<b>Figure 7</b> : Effets des MNT sur l'offre et la demande .....	25
<b>Figure 8</b> : Coûts du commerce agricole et manufacturier, 2015.....	26
<b>Figure 9</b> : Score de facilitation des échanges, 2021 .....	26
<b>Figure 10</b> : Pénalité en rapport aux ONT basée sur les Données sur la liberté du commerce, 2021 .....	29
<b>Figure 11</b> : Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA, exportations, 2012–15 .....	30
<b>Figure 12</b> : Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA, importations, 2012–15 .....	30
<b>Figure 13</b> : Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA par secteur .....	31
<b>Figure 14</b> : Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA par type.....	31
<b>Figure 15</b> : Évolution de la consommation et des importations de riz, 2007-2020 .....	37
<b>Figure 16</b> : Évolution de la production et des importations de riz, 2007–2019 .....	37
<b>Figure 17</b> : Importations de riz .....	38
<b>Figure 18</b> : Importations de riz .....	38
<b>Figure 19</b> : Évolution de la consommation de riz, 2007–2021 .....	38
<b>Figure 20</b> : Consommation de riz dans quelques pays africains voisins, 2020.....	38
<b>Figure 21</b> : Importations de riz ordinaire par pays d'origine.....	39
<b>Figure 22</b> : Importations de riz de luxe par pays d'origine.....	39
<b>Figure 23</b> : Ventilation des commandes de riz ordinaire par région, 2020 .....	40
<b>Figure 24</b> : Courbe de Lorenz du marché de la distribution du riz aux Comores, 2020.....	40
<b>Figure 25</b> : Commandes totales de riz par grossiste, 2020 .....	40
<b>Figure 26</b> : Commandes de gros moyennes et consommation mensuelle moyenne.....	40
<b>Figure 27</b> : Évolution des prix internationaux du riz, 2007–2020 .....	41
<b>Figure 28</b> : Comparaison des prix nationaux et internationaux du riz, 2016-2020 .....	41
<b>Figure 29</b> : Différence entre les prix recommandés par l'ONICOR et les prix réels appliqués sur le marché local.....	42
<b>Figure 30</b> : Marge recommandée et réelle et coûts associés sur le marché local du riz ordinaire.....	42



<b>Figure 31</b> : Un surplus du consommateur se produit lorsque les prix baissent. ....	43
<b>Figure 32</b> : Structure du prix avant et après la libéralisation .....	44
<b>Figure 33</b> : Impact d'une baisse des prix du riz sur la consommation par habitant .....	45
<b>Figure 34</b> : Concentration du marché et seuil de pauvreté.....	46

## Liste des encadrés

<b>Encadré 1</b> : Impact potentiel des MNT sur les prix.....	26
<b>Encadré 2</b> : MNT dans les PMA.....	30

## ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>ACR</b>	Accord commercial régional
<b>ADPIC</b>	Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce
<b>AFE</b>	Accord sur la facilitation des échanges
<b>ASS</b>	Afrique sub-saharienne
<b>BNT</b>	Barrière non tarifaire
<b>CCI</b>	Centre du commerce international
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>DPI</b>	Droit de propriété intellectuelle
<b>EP</b>	Entreprise publique
<b>FAO</b>	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>INSEED</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques
<b>MNT</b>	Mesure non tarifaire
<b>NPF</b>	Nation la plus favorisée
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONICOR</b>	Office national d'importation et de commercialisation du riz
<b>OTC</b>	Obstacles techniques au commerce
<b>PCE</b>	Plan Comores Emergent
<b>PMA</b>	Pays les moins développés
<b>SPS</b>	Sanitaire et phytosanitaire
<b>WELCOM</b>	<i>Welfare and Competition</i> (bien-être et concurrence)

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

**L'Union des Comores s'est engagée à devenir membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à mettre en œuvre les réformes nécessaires.** Le pays est engagé dans le processus d'adhésion à l'OMC depuis juillet 2007 et a exprimé sa volonté de conclure le processus formel d'ici la fin du mois de novembre 2022. Bien que d'importants progrès aient été réalisés au cours des 14 dernières années, le Gouvernement des Comores devrait mettre en œuvre des réformes économiques, juridiques et institutionnelles essentielles visant à améliorer la performance commerciale du pays et son intégration dans les chaînes de valeur mondiales et régionales. Ces réformes comprennent : (i) la modification des codes douaniers pour se conformer aux pratiques de l'OMC ; (ii) la suppression des autres taxes – autres que les droits et taxes de douane et les redevances d'usage – perçues par l'administration douanière; (iii) la levée de l'obligation de rapatrier les recettes d'exportation en devises étrangères ; (iv) la suppression du droit exclusif accordé à l'Office National d'Importation et de Commercialisation du Riz (ONICOR) sur l'importation de riz ordinaire; et (v) la levée de l'interdiction d'importer du maïs (*Zea mays*).

**L'intégration du pays à l'OMC s'inscrit dans un objectif plus large visant à transformer l'archipel de l'océan Indien en une économie émergente d'ici 2030.** Le gouvernement s'est engagé à inverser la lenteur persistante de la croissance économique des Comores constatée au cours des dernières décennies en mettant en œuvre des réformes visant à promouvoir le secteur privé et à attirer les investissements directs étrangers (IDE). L'objectif est d'accélérer le développement de secteurs critiques - agriculture, tourisme et économie numérique - qui pourraient devenir un moteur important de croissance socioéconomique. Les autorités visent également à réduire la forte concentration des exportations du pays autour des clous de girofle, de l'ylang-ylang et de la vanille, ces produits représentant en moyenne 84,5 pour cent des exportations totales entre 2011 et 2020. L'adhésion à l'OMC, qui est composée de 164 membres (avec 20 autres pays candidats), contribuerait aux efforts visant à diversifier les partenaires commerciaux du pays et à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales et régionales.

**Alors qu'une intégration commerciale plus poussée peut aider le pays à aller au-delà de son petit marché intérieur et à accélérer la croissance économique, il convient d'accorder une attention particulière à la capacité du pays à mettre en œuvre des réformes et à prévenir les éventuels effets négatifs.** Les Comores sont un pays fragile qui présente d'importantes faiblesses en matière de capacités institutionnelles et administratives et de mauvaises infrastructures. Le pays est particulièrement exposé aux chocs naturels. Le cyclone Kenneth de 2019 et la pandémie de COVID-19 ont eu un impact important sur le pays, anéantissant en partie les gains réalisés en matière de réduction de la pauvreté au cours de la dernière décennie. L'adhésion à l'OMC nécessite une intégration commerciale plus profonde et l'adoption de diverses réformes, qui sont devenues plus strictes dans plusieurs domaines politiques (par exemple, l'agriculture, les réformes structurelles et les droits de douane contraignants) par rapport à l'époque où les pays candidats adhéraient dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Alors que les réformes en rapport à l'adhésion à l'OMC peuvent avoir un impact direct et significatif sur les ménages pauvres (par exemple, une perte d'emplois dans des secteurs non compétitifs et une plus grande exposition aux chocs de prix), elles peuvent également entraîner une augmentation significative des IDE et des exportations à long terme. En conséquence, il sera essentiel de cerner et de comprendre l'éventuel impact des mesures politiques pour garantir une adhésion harmonieuse et réussie à l'OMC.

**Ce rapport donne un aperçu des défis et des opportunités découlant de l'adhésion à l'OMC ainsi que des conditions auxquelles les réformes réussiront.** Plus précisément, il vise à éclairer les discussions entre le Gouvernement des Comores et les parties prenantes concernées. En plus d'éclairer les décideurs politiques sur les effets

de réformes spécifiques, le rapport présente également des recommandations politiques visant à assurer une intégration réussie et harmonieuse. Ainsi, l'étude porte sur : (i) les avantages et les défis associés à l'adhésion à l'OMC ; (ii) l'impact d'une réduction des obstacles non tarifaires (ONT) ; et (iii) les options pour assurer une libéralisation réussie des importations de riz et atténuer tout effet distributif négatif. Le rapport devrait informer les parties prenantes nationales des opportunités et des défis associés à la prochaine adhésion à l'OMC. Cela leur permettrait d'être mieux équipés pour proposer des politiques et soutenir la mise en œuvre de politiques sectorielles spécifiques après l'adhésion formelle à l'OMC.

**L'objectif de ce rapport est de discuter des opportunités et des défis liés à l'adhésion des Comores à l'OMC.** Il met en lumière le programme de développement du pays, les défis auxquels il est confronté en matière de commerce international, la mesure dans laquelle l'adhésion à l'OMC peut jouer un rôle pour relever ces défis, et les implications politiques de réformes spécifiques telles que la rationalisation des mesures non tarifaires (MNT) et la libéralisation des importations de riz. L'objectif ultime est de favoriser un dialogue entre les parties prenantes nationales et de permettre aux parties de parvenir à un consensus sur l'adhésion à l'OMC.

## Tirer parti des avantages de l'adhésion à l'OMC et s'attaquer aux éventuels défis

**L'intégration à l'OMC offre aux Comores l'opportunité d'accroître leur ouverture commerciale au niveau des pays pairs.** Le pays présente un faible niveau d'ouverture du commerce et des services (principalement tiré par les importations), ce niveau étant inférieur à celui des petits pays insulaires pairs. De plus, ses exportations sont très concentrées, trois produits de base représentant 84,5 pour cent, en moyenne, des exportations totales en 2011-2020. Les exportations ne sont pas seulement concentrées en termes de produits, mais leurs destinations sont également limitées à quelques pays situés pour la plupart en dehors de l'Afrique. En 2018, 20 pays (dont quatre étaient des pays africains) représentaient 97 pour cent des exportations totales des Comores.<sup>1</sup> Les principaux partenaires commerciaux du pays sont l'Inde et la France, qui représentent respectivement 46,3 pour cent et 20,4 pour cent des exportations totales.

**Une plus grande intégration dans les réseaux commerciaux mondiaux permettrait au pays d'accélérer la croissance économique et de réduire la pauvreté.** Les Comores, ayant connu une légère inversion de la réduction de la pauvreté en raison de chocs récents (à savoir la pandémie de COVID-19 et le cyclone Kenneth de 2019), pourraient tirer parti de leur adhésion à l'OMC pour stimuler la croissance économique et poursuivre leurs efforts de réduction de la pauvreté. De nombreuses études ont documenté les effets bénéfiques du commerce sur la croissance économique inclusive et la réduction de la pauvreté. En plus de favoriser la croissance économique, l'adhésion permettrait également au gouvernement de mobiliser des revenus plus importants.

**Plus précisément, l'adhésion à l'OMC renforcerait la dynamique de réforme actuelle menée par les autorités et rehausserait la crédibilité du programme de réforme.** Le gouvernement des Comores s'est engagé dans plusieurs réformes visant à parvenir à une croissance économique durable et à réduire la pauvreté. L'adhésion à l'OMC réduirait l'influence des groupes d'intérêt nationaux opposés aux réformes, rehausserait la crédibilité des politiques gouvernementales, réduirait la corruption et attirerait les IDE. La mise en place de normes et d'institutions dédiées en appui à des marchés ouverts et concurrentiels, y compris l'exécution des contrats et l'état de droit, contribuerait de manière significative à attirer les capitaux étrangers et à accroître les investissements.

**L'adhésion à l'OMC réduirait également les coûts commerciaux et les prix à la consommation.** Les Comores dépendent fortement des importations pour répondre aux besoins alimentaires de la population : les importations alimentaires représentent près de 41 pour cent des importations de marchandises, bien plus que la moyenne de 25 pour cent des pays pairs structurels, de 12 pour cent de l'Afrique subsaharienne (ASS) et de 10,6 pour cent des pays pairs à revenu faible et intermédiaire. L'adhésion à l'OMC permettrait au pays d'avoir des politiques d'importation plus prévisibles et transparentes qui réduiraient les tarifs. Cela permettrait également aux entreprises locales de bénéficier d'un environnement commercial plus prévisible pour accélérer les exportations. Par exemple, dans le secteur agricole, le pays

<sup>1</sup> Y compris l'Égypte, Madagascar, l'Afrique du Sud et le Soudan, qui représentent 1,4 pour cent des exportations totales du pays.

pourrait tirer parti du cadre et des orientations de l'OMC pour s'attaquer aux faiblesses du système national de métrologie, d'essais et d'assurance qualité, faiblesses qui entravent l'accès du pays aux marchés internationaux.

**Dans un pays tel que les Comores où la productivité est très faible, l'adhésion à l'OMC pourrait se traduire par des gains d'efficience et de productivité pour l'économie.** Conformément au cadre de l'OMC, les réformes dans le secteur des services devraient entraîner une augmentation des investissements étrangers et stimuler la concurrence, ce qui aura un impact positif tant sur les consommateurs que sur les producteurs. Ces réformes pourraient également aider le gouvernement à accélérer la croissance tirée par le secteur privé et à réaliser les objectifs de développement durable pertinents, ce qui est vital compte tenu de l'importance de secteurs tels que le secteur financier numérique et inclusif dans la promotion de l'équité et la réduction de la pauvreté. Une mise en œuvre réussie de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) permettrait également d'approfondir l'intégration commerciale du pays et de le rendre plus attractif pour les investisseurs, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies.

**Cependant, le processus d'adhésion à l'OMC s'accompagne également des défis qui pourraient empêcher le pays de récolter les bénéfices d'une intégration commerciale plus poussée.** L'adhésion à l'OMC est un défi particulier dans les pays à faible capacité administrative tels que les Comores. La complexité du processus d'adhésion et l'implication de différentes parties prenantes nécessitent de solides capacités techniques et de coordination de la part du gouvernement, ces capacités faisant actuellement défaut. En conséquence, le processus d'adhésion des Comores a été long - 14 ans, ce qui est plus long que la moyenne de 9,9 ans pour les membres qui ont adhéré après 1995. En outre, la libéralisation des échanges peut éventuellement réduire les recettes publiques, qui sont déjà très limitées. Cela pourrait réduire les options politiques du pays pour soutenir les ménages pauvres, ceux-ci étant les plus vulnérables aux effets de l'intégration à l'OMC.

**L'appartenance à l'OMC est en outre associée à une plus grande vulnérabilité aux chocs externes et implique des coûts d'ajustement, en particulier pour les groupes les plus vulnérables.** Alors que certains producteurs peuvent bénéficier de la baisse des coûts des intrants importés, les secteurs exposés à la concurrence devront s'adapter. Les ménages pauvres auront besoin d'un appui à la formation pour passer à d'autres secteurs plus résilients ou dans lesquels le pays a un avantage concurrentiel. La spécialisation qui peut découler d'une plus grande concurrence peut augmenter les revenus des ménages lorsque les prix sont élevés mais réduire leurs revenus lorsque les prix baissent. Par le biais du canal de transmission commercial, le pays sera plus exposé aux chocs qui impactent ses partenaires commerciaux.

**Pour assurer la réussite de l'intégration à l'OMC, les autorités doivent protéger les ménages vulnérables et les aider à s'adapter aux nouvelles opportunités et à faire face aux risques croissants.** Pour ce faire, le gouvernement doit s'attaquer aux problèmes qui ont trait aux aspects suivants : (i) l'impact des réformes tarifaires sur la pauvreté et les recettes publiques ; (ii) l'impact des engagements en matière de services sur la concurrence et l'efficacité des services de base nationaux et les résultats probables en termes d'accès aux services clés pour les pauvres ; (iii) l'impact des engagements qui portent sur le secteur agricole et du développement rural ; (iv) veiller à ce que les plans d'action gouvernementaux tiennent compte de la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles ; et (v) adopter à court terme des politiques visant à lier les politiques commerciales des Comores et l'adhésion à l'OMC aux objectifs de développement du pays.

## Impact d'une réduction obstacles non tarifaires

**Les exportations et les importations des Comores sont confrontées à des mesures non tarifaires (MNT) élevées.** Les entreprises exportatrices locales du pays souffrent de MNT plus élevées que leurs homologues de pays pairs tels que Madagascar ou Maurice. Une étude du Centre du commerce international (CCI) montre que toutes les entreprises exportant des clous de girofle des Comores déclarent avoir été touchées par des obstacles non tarifaires élevés, tandis que 50 pour cent des entreprises exportant de l'ylang-ylang et 67 pour cent de celles qui exportent d'autres produits agricoles et alimentaires déclarent être confrontées à des MNT majeurs. Les exportations et les importations du pays sont affectées par les MNT. Alors que les entreprises exportatrices de produits agricoles sont soumises à 4,2 types de

MNT, les entreprises importatrices sont soumises à 1,6 types de MNT. En outre, les Comores emploient un plus grand nombre de ONT que de nombreux autres pays, en particulier des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), mais aussi des quotas et des contrôles des prix (principalement dans l'agriculture).

**La prévalence des MNT, associée à une mauvaise logistique commerciale, s'accompagne de coûts commerciaux plus élevés pour les exportateurs et les importateurs.** Ces obstacles entravent l'intégration du pays dans les chaînes de valeur mondiales en réduisant la compétitivité des produits locaux et en augmentant le prix des importations. En plus d'augmenter le coût des exportations, les MNT pourraient également dissuader les entreprises, y compris les entreprises étrangères, d'investir aux Comores. En conséquence, les MNT augmentent les prix à la consommation, augmentent le coût de la vie et entraînent une détérioration de la sécurité alimentaire du pays. L'évaluation en douane a été reconnue par plus de la moitié de tous les importateurs comme un obstacle majeur au commerce aux Comores.

**Le processus d'adhésion permettra au pays de revoir les MNT.** Les pays membres de l'OMC ont un accord sur les MNT qui couvre à la fois les mesures SPS et les obstacles techniques au commerce (OTC). Il existe également d'autres accords portant sur l'utilisation de la protection contingente, sur les droits antidumping et compensateurs, et sur les droits de dédouanement et d'autres redevances et taxes appliquées aux importations. Le pays pourrait tirer parti de cette opportunité pour mettre en œuvre des réformes dans les principaux secteurs d'importation et d'exportation qui sont touchés par les MNT. Cependant, il est urgent de collecter des données sur les MNT aux Comores, et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pourrait fournir une assistance technique pour la collecte de données.

**Pour réduire les coûts associés aux MNT, les autorités pourraient tirer parti des accords commerciaux et des mesures de facilitation des échanges de l'OMC.** L'adhésion à l'OMC donnerait aux Comores les moyens de rationaliser leur politique commerciale afin de réduire les coûts commerciaux et de promouvoir la diversification des exportations. Les accords de l'OMC sur les mesures SPS et les OTC qui favorisent l'harmonisation des MNT aident les pays membres à réduire les coûts commerciaux associés aux MNT. De même, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC pourrait aider les Comores à simplifier, moderniser et harmoniser ses processus d'exportation et d'importation. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estime que la mise en œuvre intégrale de l'AFE apporterait les plus grands avantages à l'Afrique, avec une augmentation de 35 pour cent des exportations et une réduction de 16 pour cent des coûts commerciaux.

**Le respect de l'Accord SPS pourrait contribuer à la mise à niveau des normes, améliorer le cadre institutionnel de l'assurance qualité et, partant, stimuler les exportations.** Les normes jouent un rôle important dans le développement du commerce et de l'agriculture. Le secteur agricole, qui représente une part importante de l'économie des Comores (à une moyenne de 19,5 pour cent sur la période 2010-2020), pourrait bénéficier des efforts visant à améliorer la conformité du pays aux mesures SPS. Une meilleure conformité permettrait aux entreprises d'accéder aux informations sur les exigences du marché, ce qui pourrait faciliter la mise à niveau des produits et entraîner une augmentation des exportations. Le pays bénéficiera également des enseignements tirés des précédentes adhésions à l'OMC et des efforts visant à améliorer le cadre institutionnel de l'assurance qualité. Si le pays se conforme aux normes SPS internationales, les exportateurs locaux augmenteraient leur crédibilité et leur accès aux marchés internationaux, et cela réduirait les risques et augmenterait la sécurité des consommateurs locaux.

## Libéralisation des importations de riz

**Il est possible de libéraliser les importations de riz et de réduire les prix du riz ordinaire aux Comores.** A toutes choses égales par ailleurs, les consommateurs de riz ordinaire pourraient bénéficier d'une réduction du prix du marché d'au moins 12 pour cent une fois que le monopole de l'ONICOR est levé. Cette réduction n'inclut pas la réduction potentielle des prix qui résulterait d'une plus grande concurrence et des gains d'efficacité réalisés par le secteur privé.

**Bien que l'ONICOR occupe une position dominante, il existe des acteurs du secteur privé qui pourraient émerger sur le marché du riz.** Alors que l'entreprise publique jouit d'un droit exclusif d'importation du riz, les



distributeurs privés qui jouent un rôle majeur dans la distribution du riz ordinaire pourraient progressivement la remplacer dans les activités en amont de la chaîne de distribution. Le secteur privé, bien que confronté à des défis importants, pourrait approvisionner le marché local en riz ordinaire si des réformes adéquates sont mises en œuvre. Cependant, il est nécessaire d'établir un dialogue permanent entre le secteur privé, l'ONICOR et le gouvernement pour définir les objectifs et trouver des solutions aux défis auxquels le secteur est confronté, le riz ayant un caractère stratégique aux Comores.

**Le prix de détail du riz ordinaire est déjà plus élevé que le prix fixé par les autorités, ce qui indique une possibilité de faire baisser les prix grâce à la libéralisation.** Les consommateurs de riz ordinaire achètent du riz à un prix nettement supérieur au prix fixé par les autorités depuis quelques années. Cette situation reflète l'inefficacité de la régulation du marché local du riz ordinaire (importation et prix), se traduisant par une allocation inefficace des ressources.

**La baisse de prix anticipée résulterait de la perte du monopole de l'ONICOR et de l'entrée dans la chaîne de distribution de nouveaux acteurs privés qui viendront se concurrencer et optimiser leurs profits commerciaux sous contraintes budgétaires.** La baisse des prix repose sur trois hypothèses fondamentales : (i) la réduction de la marge intermédiaire appliquée par l'ONICOR ; (ii) la réalisation de gains d'efficacité par les fournisseurs comoriens grâce à l'accès direct au marché international ; et (iii) l'augmentation de l'offre de riz importé au-delà du niveau actuel, entraînant un excédent d'offre. L'accès direct aux fournisseurs étrangers pourrait réduire les prix de détail et rehausser l'efficacité de la chaîne de distribution. Une libéralisation des importations de riz ordinaire aux Comores permettrait au secteur privé local d'importer librement du riz, ce qui pourrait permettre de réduire les prix de détail. De plus, il pourrait y avoir une baisse des prix si les entreprises optimisent leurs profits sous la contrainte des limites du pouvoir d'achat des consommateurs.

**Les réformes combinées auront un impact positif mais disproportionné sur le revenu par habitant dans tous les déciles de revenu.** Les simulations montrent que le surplus du consommateur résultant de la baisse des prix attendue affectera tous les centiles de consommation, mais les ménages les plus aisés bénéficieront davantage en termes de surplus du consommateur (en francs comoriens absolus) que leurs homologues plus pauvres. Toutefois, le surplus du consommateur sera important et favorable aux ménages à faible revenu. Le riz représentant une faible part de la consommation, le surplus du consommateur pourrait augmenter de 6 points de base (0,06 pour cent) pour l'ensemble de la population.

**La libéralisation de l'importation du riz ordinaire nécessite de mettre en œuvre diverses politiques et réformes visant à développer le secteur privé et à accroître le bien-être des ménages.** Bien qu'elle puisse entraîner une baisse des prix, une libéralisation incontrôlée pourrait avoir des effets indésirables pour les consommateurs en raison du risque de pénurie et de hausse des prix. Les éventuelles pénuries et hausses de prix résulteraient de difficultés d'accès aux fournisseurs ou aux producteurs sur les marchés internationaux ou d'accès au financement bancaire. Il existe également un risque de formation de cartels, ce qui réduirait les perspectives de baisse des prix. Il faut un suivi régulier de ces risques et mettre en place des mesures adéquates pour anticiper, contrôler et atténuer leur impact sur les ménages. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en œuvre des réformes visant à faciliter l'accès au crédit à un coût raisonnable et à renforcer la protection sociale des ménages les plus vulnérables aux chocs extérieurs. En l'absence de réformes complémentaires, le coût du riz pourrait augmenter sur le marché local à court terme.

**Pour réduire les risques associés aux réformes, il est nécessaire de créer un stock tampon de riz et de renforcer la protection sociale.** Il est nécessaire d'élaborer une politique de stocks publics faire face aux chocs exogènes et réduire les pressions inflationnistes. En raison du risque d'augmentation des prix du riz, les programmes de protection sociale doivent être configurés de manière à prendre en compte et à atténuer l'impact des chocs économiques exogènes sur les ménages pauvres et vulnérables.

**L'aboutissement des réformes dépend du rôle futur de l'ONICOR sur le marché du riz et de sa capacité à soutenir de manière transparente et efficace l'effort de réforme.** L'expérience de l'ONICOR dans la régulation du marché du riz et certaines de ses infrastructures (par exemple, les dépôts de stockage du riz) pourraient être utilisées pour assurer que les réformes réussissent. Cependant, cela exigera du gouvernement de renforcer la gouvernance de l'ONICOR et d'ajuster progressivement son mandat pour aller dans un sens qui fait l'objet de consensus.

## INTRODUCTION

**L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est une institution multilatérale fondée sur des règles créée en 1995 pour succéder à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).**<sup>2</sup> Elle vise à instaurer la coopération multilatérale et le développement durable par le biais du commerce, et son principal objectif consiste à promouvoir la libéralisation du commerce et d'assurer un commerce harmonieux et prévisible entre les pays membres. L'OMC fournit un cadre pour l'administration, la négociation et la mise en œuvre d'accords commerciaux entre les nations, ainsi qu'une plateforme pour le règlement des différends commerciaux. Son objectif est de garantir que les échanges commerciaux soient aussi fluides, prévisibles et libres que possible. Ce faisant, l'OMC facilite l'intégration des pays en développement dans le système du commerce mondial. Actuellement, l'organisation compte plus de 160 pays membres représentant 98 pour cent du commerce mondial. Plus de 20 pays, dont les Comores, souhaitent actuellement à adhérer à l'OMC.<sup>3</sup>

**Au fil des ans, différents pays ont adhéré au GATT/OMC de différentes manières, en fonction du calendrier et de l'ampleur des engagements convenus.** La plupart des pays qui ont adhéré au GATT/OMC avant 1995 y ont procédé dans le cadre de protocoles du GATT qui n'exigeaient que peu ou pas d'engagements préalables de la part des pays candidats. Tout pays qui disposait d'une autonomie totale dans la conduite de sa politique commerciale ou anciennement colonisé pouvait adhérer automatiquement (c'est-à-dire que ces pays pouvaient adhérer par simple notification à l'organisation). Toutefois, depuis la création de l'OMC en 1995, des mesures plus strictes sont exigées avant d'obtenir l'adhésion. Dans un premier temps, les pays candidats doivent soumettre une demande officielle au Conseil général de l'OMC. Ensuite, les pays candidats doivent engager une série de négociations jusqu'à ce qu'ils parviennent à un accord mutuel sur le nombre d'engagements et la période de mise en œuvre des réformes. Par exemple, le temps nécessaire à la conclusion des négociations a varié de 20 ans pour le Kazakhstan et 17 ans pour le Vanuatu à 7 ans pour les Seychelles et 2 ans pour la République kirghize. Le Tableau 1 présente un aperçu du processus d'adhésion de certains pays pairs des Comores.

**Tableau 1 :** Liste des pays pairs ayant adhéré à l'OMC

Pays	Année d'adhésion	Durée des négociations (année)	Nombre de questions	Nombre de lois	Nombre d'engagements
Tonga	2007	12	416	74	29
Vanuatu	2012	17	343	123	30
Samoa	2012	14	914	123	37
Cap-Vert	2008	6	888	73	26
Seychelles	2015	7	1043	287	40

Source : Base de données de l'OMC (Brotto et al, 2021 : Full Impact of WTO Accessions).

**Les engagements de réforme de l'OMC au titre de l'Article XII sont devenus plus contraignants que dans le cadre du GATT dans plusieurs domaines, notamment l'agriculture, les réformes structurelles et la consolidation des droits de douane.** Selon les données empiriques, les pays qui se sont engagés à entreprendre des réformes plus profondes en vertu de l'Article XII de l'OMC ont réalisé une croissance du PIB plus rapide que ceux déjà membres du GATT, qui n'exigeait que peu ou pas d'engagements en matière de réforme (Brotto et al. 2021 ; Tang et Wei 2009). Les

<sup>2</sup> Le GATT a été créé en 1948, avec 23 pays comme membres fondateurs. À la suite du cycle de pourparlers d'Uruguay, l'OMC a été créée en tant qu'organisation remplaçante dotée d'un mandat plus large en 1995.

<sup>3</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/thewto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm).



procédures d'adhésion spécifiques (qu'il s'agisse de l'Article XII, de l'Article XXVI ou de l'Article XXXIII) déterminent les différences dans les engagements pris, les réductions tarifaires, les périodes de mise en œuvre, les accords couverts au moment de l'adhésion et les législations adoptées.<sup>4</sup> Les 26 Etats qui ont adhéré à l'OMC au titre de l'Article XII entre 1995 et 2012 représentent un groupe hétérogène d'Etats en termes de gouvernance, de population, de superficie et de région géographique (issus de tous les continents).<sup>5</sup> Environ un quart de ces pays faisaient partie des pays les moins avancés (PMA).

**Les Comores, pays archipélagique de l'océan Indien, ont adopté une stratégie de développement qui met l'accent sur la nécessité d'améliorer le cadre institutionnel pour accélérer la croissance et la réduction de la pauvreté.** La stratégie de développement du pays - le Plan Comores Emergent (PCE) – accorde la priorité aux réformes institutionnelles en tant que catalyseurs de croissance pour atteindre une croissance inclusive. Le pays devrait promouvoir le développement du secteur privé ainsi que les investissements directs étrangers (IDE), notamment dans la transformation agricole (y compris les chaînes de valeur agricoles et les cultures de rente destinées à l'exportation), le tourisme et l'économie numérique. Le PCE explique la sous-performance du secteur des exportations, qui est vital à la croissance globale de l'économie, par la forte concentration de la base d'exportation des Comores, la faible ouverture en ce qui concerne les destinations d'exportation, et la faible performance du pays dans les classements d'intégration régionale.<sup>6,7</sup>

**Dans ce contexte, les Comores ont déployé des efforts supplémentaires pour devenir membre de l'OMC.** Le pays a déposé une demande officielle d'adhésion à l'OMC en juillet 2007 et a exprimé son désir de conclure le processus d'adhésion officiel d'ici la prochaine Conférence ministérielle en novembre 2022. Au cours des dernières années, le pays a réalisé des progrès constants dans le processus de négociation et, en juillet 2020, il a présenté une ébauche de rapport du Groupe de travail qui sera examiné pour adoption par le Groupe de travail.<sup>8</sup> Pour adhérer à l'OMC, les Comores devraient s'engager à mettre en œuvre des réformes économiques, juridiques et institutionnelles clés visant à améliorer la performance commerciale du pays, à renforcer sa compétitivité commerciale, à remédier aux contraintes d'approvisionnement auxquelles le secteur des exportations est confronté et à réaliser une croissance inclusive. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement devra gérer les complexités du processus d'adhésion à l'OMC, y compris les coûts connexes en termes de temps, de capacités humaines et de ressources financières, et garantir un impact distributif équitable des réformes commerciales sur les différentes catégories de revenus des ménages.<sup>9</sup>

**Si l'adhésion à l'OMC peut procurer de nombreux avantages, il est nécessaire de bien adapter les réalités du développement et la capacité institutionnelle du pays au calendrier requis pour mettre en œuvre les engagements de réforme.** Nombre des avantages de l'adhésion à l'OMC ne sont pas automatiques et exigent des réformes juridiques profondes et une capacité réglementaire substantielle afin, par exemple, de garantir des résultats concurrentiels sur les marchés des services. Ces éléments doivent être pris en compte dans les négociations et les plans d'action de mise en œuvre convenus par le biais de l'assistance technique et des flexibilités que certains accords de

4 Les membres de l'Article XXVI forment un groupe de pays candidats à l'adhésion composé de plus de 60 anciennes colonies, de 17 petites îles et des deux tigres asiatiques, Singapour et Hong Kong, qui ont tous adhéré au GATT avec peu d'exigences de réforme. En 1994, presque tous les pays admissibles, principalement d'Afrique (60 pour cent), avaient sollicité à être membres de facto ; parmi les autres pays figuraient Antigua-et-Barbuda, la Barbade, Chypre, la Dominique, Fidji, la Grenade, les Maldives, Malte, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Singapour, les îles Salomon, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Trinité-et-Tobago. Dans la pratique, l'octroi de l'adhésion au GATT consistait en une procédure d'envoi de notifications et les membres provisoires n'étaient pas tenus de s'engager à des réformes pour adhérer au GATT.

5 La Chine (2001) et la Russie (2012) font partie de ce groupe.

6 Malgré la concentration actuelle sur trois produits d'exportation (l'ylang-ylang, le clou de girofle et la vanille représentent en moyenne 84,5 pour cent des exportations totales sur la période 2011-2020), les Comores disposent d'un potentiel considérable en termes d'exportation de produits transformés. Il existe des opportunités dans plusieurs secteurs et industries agro-industrielles, notamment : (i) la production d'extraits d'ylang-ylang plus élaborés, de produits de parfumerie, de farine de sagou, le conditionnement de vanille et de girofle ; (ii) le conditionnement et la transformation de produits de la pêche, de produits alimentaires et de fruits ; et (iii) la production de sel marin.

7 Ibid. : Rapport d'indexation de l'UA/BAD/CEA. Les Comores sont classées 20<sup>e</sup> sur 54 pays africains, avec un score de 0,350, en raison de leur meilleur classement en matière de libre circulation des personnes. Cependant, elles sont classées 51<sup>e</sup>, 39<sup>e</sup> et 25<sup>e</sup> pour l'intégration commerciale, l'intégration productive et l'intégration des infrastructures, respectivement.

8 Composé des pays parties prenantes à l'adhésion des Comores à l'OMC.

9 <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2021/05/19/distributional-impacts-of-trade> (Consulté le 20 avril 2022).

l'OMC prévoient pour les pays en développement. Les adhésions précédentes ont mis en évidence les défis auxquels les PMA sont confrontés en raison de la faiblesse de leurs capacités institutionnelles et de la nécessité d'interagir avec une série de parties prenantes nationales pour assurer une compréhension et une acceptation unanime des implications de l'adhésion à l'OMC. Il est particulièrement essentiel de percevoir comment les changements qui proviendront de l'adhésion à l'OMC généreront un impact sur les différents groupes sociaux, notamment les pauvres et les autres groupes marginalisés. Tous ne tireront pas forcément avantage lorsque l'économie s'adaptera à une intégration mondiale plus poussée, étant donné qu'une perte d'emploi ou une baisse des salaires dans les secteurs non compétitifs pourrait s'ensuivre.

**Le gouvernement des Comores a entamé les négociations en vue de l'adhésion du pays à l'OMC, et il est prévu qu'il mette en œuvre cinq réformes clés.** En juin 2021, l'OMC a informé les Comores qu'elles devaient engager des réformes dans cinq domaines majeurs pour accélérer leur procédure d'adhésion, et le pays a réaffirmé son ambition d'intégrer l'OMC lors de la sixième réunion du Groupe de travail sur l'adhésion des Comores en septembre 2021. Les cinq réformes majeures sont les suivantes : (i) la modification des codes douaniers pour se conformer aux pratiques de l'OMC ; (ii) la suppression des taxes - autres que les droits et taxes de douane et les redevances d'utilisation - perçues par l'administration douanière ; (iii) la levée de l'obligation de rapatrier les recettes d'exportation en devises ; (iv) l'annulation du monopole accordé à l'Office national d'importation et de commercialisation du riz (ONICOR), sur l'importation de riz ordinaire ; et (v) la levée de l'interdiction des importations de maïs (*Zea mays*).<sup>10</sup> Alors que l'interdiction relative au maïs a déjà été levée et que les groupes de travail sont parvenus à un consensus sur le rapatriement des devises étrangères, plusieurs parties prenantes nationales ont exprimé le désir de mieux s'informer sur les conséquences du démantèlement du monopole sur l'importation du riz ainsi que de la suppression des obstacles non tarifaires (ONT) et autres taxes.<sup>11</sup>

**Cependant, la sensibilisation et la communication sur l'adhésion à l'OMC ont été faibles aux Comores, ce qui a suscité des inquiétudes chez certaines parties prenantes.** Au début du processus, le Cadre intégré renforcé a entrepris des activités de sensibilisation auprès des agences gouvernementales, du Parlement et du secteur privé. Cependant, peu d'informations sur le processus ont été diffusées dans les médias, les consultations entre le gouvernement et les organisations de la société civile ont été restreintes et de nombreuses organisations du secteur privé soulignent un manque général de retour d'information de la part du gouvernement, ce qui a compliqué la définition d'une position commune parmi leurs membres.<sup>12</sup> On note également un manque général d'information et de pédagogie sur le processus, même au niveau du gouvernement et du secteur privé. De ce fait, le processus d'adhésion à l'OMC demeure l'apanage d'un petit cercle de parties prenantes, qui en sont aussi les influents promoteurs et agents de changement : il s'agit des principaux membres du comité national de négociation rattaché au ministère de l'économie.

**Les expériences réussies montrent la nécessité d'établir et de garantir un large consensus entre toutes les parties prenantes avant, pendant et après l'adhésion à l'OMC.** Comme au Népal, le processus doit associer non seulement le gouvernement mais aussi les parties prenantes du pays tout entier, y compris les organisations non gouvernementales, les agriculteurs et les consommateurs.<sup>13</sup> Au Cambodge, les autorités ont lancé des campagnes actives de sensibilisation du public sur l'OMC, ses accords, le processus d'adhésion et ses implications.<sup>14</sup>

10 Cette réglementation a été introduite par les Comores puisqu'elles n'ont pas la capacité de procéder à l'analyse des semences et de détecter si elles sont génétiquement modifiées. Le pays a accepté de lever cette restriction grâce au projet d'assistance technique et financière.

11 Les besoins en devises pour les importations sont assurés par la Banque centrale des Comores, et la fourniture de devises est garantie par la France en vertu de son accord de coopération monétaire avec les Comores. Le secteur privé n'a pas exprimé d'inquiétude quant à la disponibilité de devises étrangères pour faciliter les importations. Les exportateurs comoriens ne sont pas non plus tenus de déposer leurs devises à la banque centrale. Ils préfèrent requérir les services de leurs banques privées, et la banque centrale a l'obligation de satisfaire toute demande de devises étrangères émanant de banques privées.

12 Toutefois, les représentants des organisations privées qui participent aux réunions sur l'OMC ne communiquent pas nécessairement la teneur des négociations aux autres membres. Par ailleurs, les représentants du secteur privé associés à ces réunions se renouvellent souvent, certaines organisations y déléguant des -. En conséquence, la mémoire organisationnelle des questions liées à l'adhésion à l'OMC est faible.

13 Rajkarnikar P. R. 2005.

14 Siphana Sok 2005.

**Ce rapport a pour objectif de discuter des opportunités et des défis liés à l'adhésion des Comores à l'OMC et de faire la lumière sur les dispositions relatives à l'importation de riz et aux ONT.** Il est structuré comme suit : la Section 1 donne un aperçu de la situation commerciale du pays ; la Section 2 traite des avantages et des défis liés à l'adhésion à l'OMC ; dans la Section 3 sont analysées les implications d'une réduction des ONT ; et la Section 4 porte sur l'examen de la libéralisation des importations de riz et ses effets sur la distribution.

**Le reste du rapport est organisé comme suit : le chapitre 1 donne un aperçu de la situation commerciale du pays ; le chapitre 2 traite des avantages et des défis liés à l'accession à l'OMC; Le chapitre 3 analyse les implications d'une réduction des BNT ; et le chapitre 4 analyse la libéralisation des importations de riz et ses effets distributifs.** En raison du manque de données, le rapport n'a pas pu analyser l'impact de l'accession à l'OMC sur la mobilisation des ressources nationales ni effectuer une analyse approfondie de l'impact de l'accession sur la pauvreté en examinant plusieurs réformes du programme d'action à moyen terme. Le rapport devrait informer les parties prenantes nationales des opportunités et des défis associés à la prochaine adhésion à l'OMC. Cela leur permettrait d'être mieux équipés pour proposer des politiques et soutenir la mise en œuvre de politiques sectorielles spécifiques après l'adhésion formelle à l'OMC.

# 1. ETUDE DIAGNOSTIQUE DU COMMERCE AUX COMORES : VUE D'ENSEMBLE

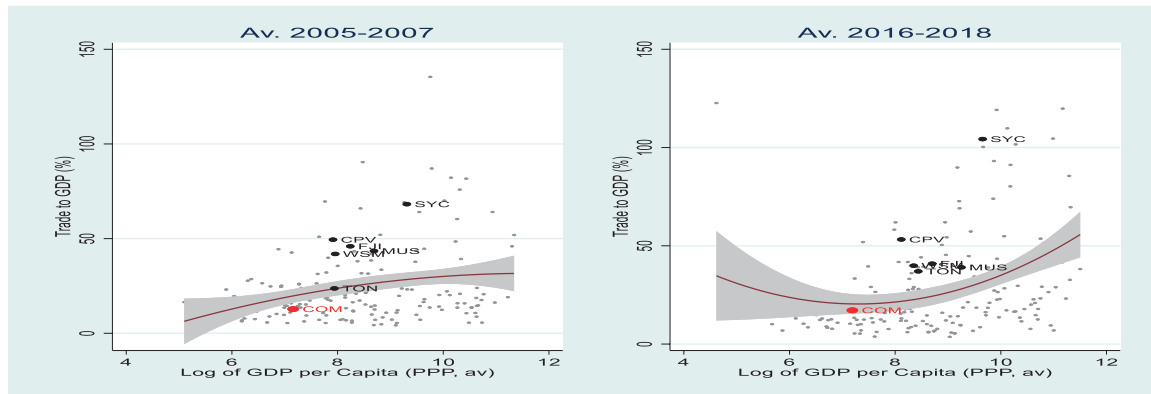
**En termes de commerce de marchandises, l'ouverture des Comores est très faible et moindre par rapport à celle de ses pairs, ce qui laisse supposer un potentiel commercial inexploité.** Bien que l'ouverture du commerce de marchandises, mesurée en termes de part du commerce dans le PIB, se soit améliorée ces dernières années, elle demeure faible par rapport à ce que l'on voit dans des pays pairs (Figure 1). Par exemple, l'ouverture du commerce de marchandises des Comores représentait un cinquième du niveau enregistré aux Seychelles en 2016-2018. L'ouverture commerciale du pays provient principalement des importations, les importations de marchandises étant 6,5 fois supérieures aux exportations de marchandises en 2018. Dans ce contexte, une plus grande libéralisation du commerce pourrait offrir des opportunités pour tirer parti du potentiel commercial inexploité des Comores et ainsi stimuler les exportations.

**De même, l'ouverture du commerce des services aux Comores est faible par rapport à ce que l'on observe dans les pays pairs.** En dépit d'une amélioration ces dernières années, l'ouverture du commerce des services des Comores représentait un cinquième du niveau enregistré aux Seychelles en 2016-18 (Figure 2). Son ouverture en termes de commerce des services est dominée par l'importation de services commerciaux, de transport et de voyage.

**Figure 1 :** Ouverture du commerce de marchandises



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de la CNUCED

**Figure 2 :** Ouverture du commerce des services

Source : Calculs des auteurs basés sur les données de la CNUCED.

**Les exportations sont dominées par les produits de base et les produits minéraux, ce qui indique une faible diversification.** En 2010, les giroffes, les navires cargo, les huiles essentielles et la vanille représentaient environ 90 pour cent des exportations totales des Comores. En 2018, ces produits de base et minéraux constituaient 96 pour cent des exportations totales (Tableau 1). Ces produits offrent très peu d'opportunités de croissance dans la mesure où ils sont soumis à des fluctuations de prix. Les Comores présentent une très forte concentration de produits d'exportation par rapport aux pays pairs. Les pays à forte concentration d'exportations ont un PIB par habitant plus faible que les pays plus diversifiés (Cadot et al. 2011 ; Imbs et Wacziarg 2003).

**Tableau 2 :** Les 20 principaux produits d'exportation des Comores, 2018

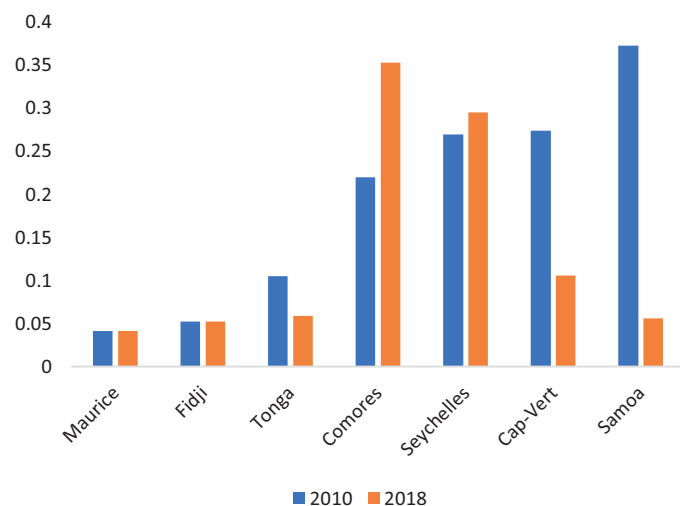
Rang	hs6	Description du produit	Valeur (M USD)	% du total
1	90700	Clous de girofle (fruit entier, clous de girofle et tige)	60,69	52,85
2	330129	Huiles essentielles (y compris les résines)	22,45	19,56
3	90500	Vanille	20,75	18,07
4	890800	Navires et autres structures flottantes	7,22	6,29
5	720449	Déchets et débris ferreux, en fer ou en acier	0,63	0,55
6	382390	Produits chimiques et produits résiduels	0,54	0,47
7	710812	Or sous forme brute non monétaire	0,46	0,4
8	731100	Conteneurs pour produits comprimés ou liquéfiés	0,39	0,34
9	890510	Dragues	0,16	0,14
10	740400	Déchets et débris, cuivre ou cuivre ordinaire	0,14	0,12
11	841121	Turbopropulseurs d'une puissance non exc.	0,13	0,11
12	100630	Riz semi-blanchi ou blanchi	0,12	0,1
13	940179	Sièges à armature métallique, nda, autres	0,10	0,09
14	10410	Moutons sur pied	0,08	0,07
15	711210	Déchets et débris d'or, dont les plaquettes en métal.	0,08	0,07
16	271000	Huiles de pétrole, etc., (à l'exclusion du pétrole brut) ;	0,06	0,05
17	90412	Poivre, concassé ou moulu	0,05	0,05
18	870332	Automobiles avec moteur diesel disp	0,05	0,04
19	852520	Appareil de transmission pour radiotéléphone	0,04	0,04
20	847330	Pièces et accessoires d'appareils automatiques	0,04	0,03

Source : Calculs des auteurs basés sur les données miroir de WITS.

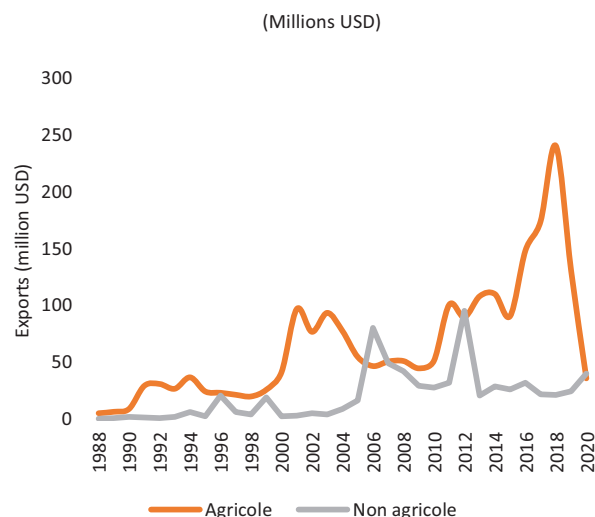
**Les principales destinations des exportations des Comores se situent hors de l'Afrique et sont de plus en plus concentrées.** Plus de 90 pour cent des exportations sont destinées à des clients situés en dehors de l'Afrique, et la concentration du marché de ces exportations est élevée. En 2018, 20 destinations d'exportation ont constitué 97 pour cent des exportations totales du pays. Parmi les 20 premières destinations en 2018, on ne comptait que 4 pays

africains (Égypte, Madagascar, Afrique du Sud et Soudan), qui ensemble totalisaient 1,4 pour cent des exportations totales. Un changement majeur s'est produit en ce qui concerne les destinations d'exportation entre 2010 et 2018, reflétant un changement dans la spécialisation des pays de destination. Par exemple, l'Inde est devenue une destination majeure des exportations, représentant 22,2 pour cent des exportations totales du pays en 2010 mais 46,3 pour cent en 2018, et la France est passée de 17,5 pour cent à 20,4 pour cent des exportations totales au cours de la même période.

**Figure 3 :** Concentration des exportations de produits, 2010-2020



**Figure 4 :** Exportation de produits agricoles et non-agricoles, 1988-2020



Source : Calculs des auteurs basés sur les données miroir de WITS.

Note : La concentration des exportations est représentée par l'indice Herfindahl-Hirschman (IHH). Une valeur élevée indique une forte concentration des exportations (marché ou produit).

**Les produits d'exportation et les destinations d'exportation du pays sont fortement concentrés.** La concentration des produits et des marchés d'exportation des Comores est la plus élevée parmi ses pairs (Figure 3). Son indice de concentration des produits (0,6), qui a légèrement augmenté en 2016–20 par rapport à 2011–15, est deux fois plus élevé que dans les pays pairs (0,3). Les produits agricoles dominent les exportations du pays, puisqu'ils étaient 10 fois plus nombreux que les produits non agricoles destinés à l'exportation en 2018 (Figure 4). En raison de la pandémie de COVID-19 et de la hausse des prix qui s'est ensuivie, les exportations agricoles ont baissé en 2020.

## 2. RÉCOLTER LES AVANTAGES DE L'ADHÉSION À L'OMC ET S'ADAPTER AUX ÉVENTUELS DÉFIS

**Le commerce peut devenir un puissant moteur de croissance économique inclusive et de réduction de la pauvreté.** De nombreuses données factuelles montrent que le commerce a joué et joue un rôle critique dans la réduction de la pauvreté et qu'il sera essentiel de pousser davantage l'intégration des pays en développement dans une économie mondiale ouverte si l'on veut réaliser l'objectif d'éradiquer l'extrême pauvreté d'ici 2030 (Bartley Johns et al., 2015). Néanmoins, l'ouverture commerciale ou la croissance du commerce peuvent s'avérer insuffisante pour vaincre l'extrême pauvreté. Les personnes extrêmement pauvres sont confrontées à des contraintes spécifiques liées au fait qu'elles travaillent souvent en milieu rural et dans le secteur informel, qu'elles vivent dans des régions fragiles et qu'elles sont confrontées aux inégalités entre les sexes. Ces facteurs peuvent limiter leur capacité à bénéficier de gains économiques plus élevés apportés par le commerce et limiter leur capacité à s'adapter aux nouveaux défis et à atténuer les risques accrus qui découlent d'une intégration commerciale plus poussée. Par conséquent, l'ouverture commerciale, qui est déterminante pour la réduction de la pauvreté, doit s'inscrire dans le cadre d'un effort plus large visant à améliorer les conditions des ménages pauvres.

**Le commerce bénéficie aux pauvres à travers divers canaux, tels que l'accélération de la croissance économique, la modification des prix relatifs et la stabilité macroéconomique.** L'impact du commerce sur la pauvreté dépend des décisions prises par les ménages quant à l'affectation des revenus. Le commerce peut lui-même influencer le processus décisionnel, par exemple lorsqu'il donne plus de pouvoir aux femmes au sein du ménage. Le commerce peut également avoir une incidence sur les résultats du développement à long terme s'il entraîne une amélioration à long terme de la productivité, par exemple en réduisant les taux de malnutrition chez les enfants et en entraînant une augmentation de la scolarisation et une amélioration des résultats scolaires. Les avantages du commerce sur les pauvres dépendent du mécanisme spécifique, de la nature du changement de politique commerciale (par exemple, s'il accroît la concurrence à l'importation ou améliore l'accès aux marchés d'exportation), de l'industrie ou de l'entreprise spécifique qui embauchent les pauvres, et du processus décisionnel des ménages.

**La croissance économique constitue le principal canal à travers lequel le commerce peut bénéficier aux pauvres, et une croissance économique soutenue représente l'outil le plus puissant pour réduire la pauvreté.** Les gens sont pauvres parce qu'ils disposent de peu de ressources (terres, capital, travail ou capital humain) et/ou que ces ressources ne leur rapportent pas grand-chose. Une croissance économique rapide et soutenue offre aux pauvres la possibilité d'augmenter leurs dotations (par exemple, en épargnant pour accumuler du capital ou en recevant une éducation pour rehausser le capital humain) et d'obtenir des revenus élevés en proposant leurs produits par le biais du marché. Le commerce peut stimuler davantage la croissance en élargissant le marché et en incitant davantage les entreprises à innover. En outre, le savoir-faire technique étant intégré dans les produits, la libéralisation des échanges permet la diffusion des connaissances grâce à un meilleur accès aux biens et services importés. C'est notamment le cas pour les intrants intermédiaires importés. L'expérience des pays en développement à croissance rapide, par exemple en Asie de l'Est, démontre clairement que l'amélioration de l'accès aux produits intermédiaires importés contribue à accroître la productivité de la production de biens finaux. En outre, une économie plus ouverte renforce généralement la concurrence sur le marché. L'amélioration de la productivité qui en découle signifie que davantage de production ou de revenus peuvent provenir des ressources existantes dans la société et, en principe, des pauvres.

**Le commerce peut améliorer les conditions de vie des pauvres en réduisant le prix des biens de consommation et en relevant le prix de leurs productions.** Les variations des prix relatifs sur les marchés des produits et des facteurs à la suite de la libéralisation des échanges ont un impact sur les membres du ménage en tant que consommateurs et vendeurs de biens et de facteurs de production (par exemple, la main-d'œuvre). En ce qui concerne les



producteurs, les pauvres peuvent réaliser des bénéfices en vendant leur production sur les marchés internationaux où ils peuvent obtenir un meilleur prix. Pour les producteurs, les pauvres constituent aussi des consommateurs d'intrants. Le commerce peut leur permettre d'avoir un meilleur accès aux intrants matériels et services et à la technologie qui améliorent la productivité dans la production des biens et services qu'ils produisent. Pour les consommateurs, la libéralisation des échanges peut réduire le prix des biens et services importés et mettre une gamme plus large de biens et de services à la disposition des pauvres. En ce qui concerne les personnes gagnant de revenus, les variations de prix inhérentes au commerce peuvent affecter les salaires et l'emploi, soit négativement (pour ceux qui opèrent dans des secteurs en concurrence avec les importations), soit positivement (pour ceux qui exercent dans des secteurs orientés vers l'exportation).

**L'ouverture commerciale peut également affecter la pauvreté dans la mesure où elle influe sur le processus décisionnel au sein du ménage.** C'est notamment le cas quand le commerce renforce l'autonomie des femmes au sein du ménage en leur permettant de créer des emplois auxquels elles n'auraient pas accès autrement. Par exemple, l'émergence du secteur de l'habillement au Bangladesh a créé d'innombrables emplois pour les femmes et a contribué à changer les attitudes sociales à l'égard des femmes et des filles. De plus, le commerce transfrontalier en Afrique procure des revenus à des centaines de milliers de femmes pauvres. L'autonomisation des femmes au sein du ménage est généralement associée à de meilleurs résultats nutritionnels et éducatifs pour les enfants, ce qui à son tour aboutit à une plus grande productivité à long terme.

**Cependant, les réformes commerciales, y compris celles liées à l'adhésion à l'OMC, devraient être accompagnées de politiques supplémentaires ciblant les ménages à faible revenu qui peuvent être négativement affectés par les réformes.** Par exemple, les réformes commerciales peuvent créer de nouvelles opportunités mais aussi entraîner des coûts d'ajustement pour les pauvres. Les coûts d'ajustement liés au commerce sont d'autant plus durs à supporter pour les pauvres qu'ils manquent de ressources et ont un faible accès au financement. Une plus grande ouverture commerciale peut également accroître la vulnérabilité aux chocs externes, étant donné que le commerce peut agir comme canal de transmission des chocs spécifiques à un pays vers les partenaires commerciaux. La libéralisation des échanges peut réduire les recettes publiques et ainsi limiter les ressources disponibles pour les programmes de lutte contre la pauvreté. Malgré ces défis, les Comores peuvent grandement bénéficier de leur prochaine adhésion à l'OMC.

## 2.1. Récolter les avantages de l'adhésion à l'OMC

**L'adhésion à l'OMC permet un accès plus prévisible et plus sûr aux marchés étrangers, ce qui peut à son tour accroître les exportations.** Les principes de non-discrimination et de la nation la plus favorisée (NPF) constituant les pierres angulaires de l'OMC ; ils garantissent que les exportations d'un membre donné ne font pas l'objet de discrimination sur le marché d'un autre membre en faveur des producteurs nationaux de ce pays ou des exportations d'un autre pays. Il existe une exception majeure au principe de NPF, à savoir l'Article XXIV, qui permet aux pays de conclure des accords commerciaux préférentiels sous certaines conditions.<sup>15</sup> Les membres sont également protégés contre les augmentations tarifaires au-delà des niveaux consolidés ayant fait l'objet d'engagement. Ces principes apportent un degré de certitude et de prévisibilité dans l'accès aux marchés étrangers, ce qui peut créer de nouvelles opportunités d'investissement à l'exportation.

**Il est prouvé que l'adhésion à l'OMC favorise une accélération des exportations, qui s'amorce quelques années avant l'adhésion et se poursuit par la suite.**<sup>16</sup> Cela signifie que des progrès effectifs dans les négociations d'adhésion et une plus grande visibilité sur le calendrier d'adhésion à l'OMC pourraient jouer un rôle déterminant en termes de stimulation des exportations. En outre, en apportant de la certitude quant à l'accès aux marchés étrangers, l'adhésion à l'OMC peut instaurer un meilleur climat pour la diversification des exportations.<sup>17</sup> L'OMC propose également certains avantages pour le secteur agricole des pays en développement dans la mesure où ses accords agricoles prévoient certaines dispositions spéciales en faveur des pays en développement. Par exemple, les pays en développement ne sont pas tenus de réduire leurs subventions ou leurs droits de douane au même rythme que les pays développés, et ils bénéficient d'un

<sup>15</sup> Il s'agit notamment de l'accord qui couvre l'essentiel des échanges entre les membres concernés par l'accord préférentiel.

<sup>16</sup> Haddad et al. 2015

<sup>17</sup> Dutt et al. (2011) constatent que l'adhésion à l'OMC augmente la marge extensive (nouveaux marchés/nouveaux produits) du commerce de 31 pour cent en moyenne.



délaï supplémentaire pour remplir leurs obligations agricoles. Comme l'OMC accorde un meilleur accès au marché à ses membres, les Comores pourraient bénéficier d'un plus grand accès aux intrants agricoles, ces produits étant en grande partie importés dans le cas des pays en développement.

### 2.1.1. Adhésion à l'OMC et crédibilité du programme de réformes

**L'adhésion à l'OMC peut rehausser la crédibilité des politiques gouvernementales.** En l'absence d'un cadre politique cohérent, les investisseurs étrangers et nationaux peuvent percevoir un « déficit de crédibilité » dans les politiques et les stratégies de réforme des gouvernements, en particulier si des revirements politiques majeurs sont intervenus par le passé. L'adhésion à l'OMC codifie une série de politiques en engagements juridiques et offre donc de solides garanties quant aux orientations politiques des gouvernements. Les réformes politiques soutenues par des engagements multilatéraux sont plus crédibles que les engagements politiques unilatéraux, surtout si elles sont fondées sur une interaction stratégique entre le gouvernement et le secteur privé. Les gouvernements peuvent donc tirer parti de l'adhésion à l'OMC pour renforcer la crédibilité de leurs choix politiques visant à renforcer la concurrence et à accroître le rôle du secteur privé dans l'économie. La plus grande crédibilité des politiques nationales découlant de l'adhésion à l'OMC est plus convaincante dans une situation où la plupart des pays sont membres de l'OMC, ce qui pourrait faire qu'il serait compliqué pour les non-membres d'attirer des investissements en rapport au commerce.<sup>18</sup>

**L'adhésion à l'OMC affaiblit l'influence des groupes d'intérêt nationaux qui s'opposent aux réformes.** Des engagements juridiquement contraignants envers un organe supranational peuvent verrouiller des réformes dont la mise en œuvre serait autrement difficile pour les gouvernements dans le contexte de l'économie politique nationale. Le processus d'adhésion fournit également un cadre général pour la réforme et une occasion d'associer un large éventail de parties prenantes qui pourraient bénéficier de la réforme et qui pourraient surmonter les intérêts et les contraintes spécifiques au secteur.

**Les pays adhérents établissent un ensemble de normes et créent des institutions qui favorisent des marchés ouverts et concurrentiels, des politiques commerciales transparentes et prévisibles, ainsi que la primauté du droit et l'exécution des contrats par un système judiciaire indépendant.** Les gouvernements pourraient y parvenir unilatéralement, mais l'OMC fournit un cadre et une feuille de route permettant de concevoir et de mettre en œuvre des réformes efficaces. Les négociations d'adhésion à l'OMC couvrent des engagements dans toute une série de domaines politiques, notamment la fiscalité des importations, la transparence des politiques commerciales, les normes et les exigences sanitaires et phytosanitaires (SPS), les subventions, la réglementation des services, les politiques d'investissement et les règles relatives à la propriété intellectuelle. Dans plusieurs adhésions récentes, notamment celles de la Chine, du Cambodge et de la RDP lao, le processus d'adhésion a été un outil pour soutenir la décision de développer une économie de marché et un environnement politique permettant au secteur privé de décider des programmes d'investissement, d'exporter et de créer des emplois. En effet, la qualité de la gouvernance conditionne le niveau d'impact économique positif des engagements d'ouverture du commerce. Par exemple, l'ouverture du commerce des services est associée à une plus grande productivité dans l'industrie manufacturière, mais les impacts positifs substantiels ne se produisent qu'avec l'existence d'institutions fortes pour faire respecter l'état de droit, assurer la qualité de la réglementation et limiter la corruption.<sup>19</sup>

**Plus généralement, un engagement envers les normes internationales, parallèlement à la mise en place d'institutions pour les faire respecter, peut constituer un mécanisme puissant pour réduire la corruption et la recherche de rentes.** L'adhésion à l'OMC pourrait contribuer à réduire la corruption en dotant les pays de mesures et de mécanismes pour la freiner et la contrer, tant au niveau des institutions que des politiques. Les ménages pauvres sont plus directement affectés par la corruption que leurs homologues plus aisés. Lorsque l'accès aux biens et services publics nécessite le versement d'un pot-de-vin, les pauvres risquent d'être exclus parce que cela pourrait leur interdire l'accès aux marchés pour les biens et services qu'ils produisent. Lorsque la corruption se traduit par des services publics de mauvaise qualité (par exemple, l'enseignement et les soins de santé), les pauvres, contrairement aux riches, sont démunis et ne peuvent chercher d'autres options privées. De même, les pauvres ne disposent souvent pas de biens tels que

18 Basu (2008) note que l'adhésion à l'OMC contribue à améliorer les politiques économiques et les institutions nationales. Braga et Cattaneo (2009) soulignent que l'adhésion à l'OMC tend à améliorer le climat des affaires pour les producteurs nationaux et les investisseurs étrangers. De même, l'adhésion à l'OMC réduit la corruption et améliore la qualité des institutions (Drabek et Bacchetta, 2004). Enfin, Tang et Wei (2009) constatent que l'adhésion à l'OMC tend à augmenter les revenus et les investissements des pays, notamment ceux dotés d'institutions faibles.

19 Hoekman (2017). L'impact d'une réduction donnée de la restrictivité du commerce des services variera d'un pays à l'autre en fonction de la qualité de la gouvernance.

la terre et le capital, et la corruption peut les priver de la possibilité d'améliorer ces ressources. Les études empiriques montrent une forte corrélation négative entre les niveaux de corruption et la croissance économique et le revenu par habitant (Gründler et Potrafke 2019 ; Mo 2001). La corruption semble également avoir un effet freinant significatif sur les entrées d'IDE (par exemple, Egger et Winner 2006).

### **2.1.2. Engagement en matière de biens pour l'accroissement du commerce international**

#### **L'adhésion à l'OMC peut réduire les coûts commerciaux grâce à l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE).<sup>20</sup>**

Par rapport aux économies avancées, les PMA sont confrontés à des coûts commerciaux très élevés en raison de la faible qualité de leurs infrastructures, d'une logistique faible ou inadéquate, de procédures douanières obsolètes et de structures juridiques et réglementaires dépassées. Les coûts commerciaux élevés des PMA freinent leurs exportations, et la réduction de ces coûts rendrait les entreprises de ces pays plus compétitives, ce qui leur permettrait de mieux tirer parti des opportunités commerciales. Les membres de l'OMC bénéficient de l'AFE, qui soutient la simplification, la modernisation et l'harmonisation des processus d'exportation et d'importation. Il rend également le commerce plus fluide en réduisant les formalités administratives aux frontières, en rehaussant la transparence et en tirant parti des nouvelles technologies. Les données empiriques montrent que l'AFE a généré un impact positif sur les marges extensives du commerce dans les pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans les Caraïbes (Beverelli et al. 2015).

#### **Les droits de douanes constituent l'un des principaux domaines de négociation lors de l'adhésion à l'OMC.**

Les négociations portent principalement sur le taux auquel les droits de douane sont consolidés, au-delà duquel ils ne peuvent être relevés après l'adhésion. Les partenaires commerciaux et les entreprises nationales ont ainsi la certitude que les produits importés ne seront pas soumis à une augmentation des droits de douane. Les négociations se déroulent généralement séparément pour les produits agricoles et l'accès aux marchés non agricoles (AMNA). Les droits de douane maximums et les taux de droits moyens appliqués pour les produits agricoles dans un cadre de NPF sont actuellement de 20,0 pour cent et 12,5 pour cent, respectivement, aux Comores. Le benchmark de l'OMC pour les PMA en matière de consolidation des droits de douane sur les produits agricoles étant de 50 pour cent, le pays dispose d'une marge de manœuvre considérable dans les négociations. Pour les produits non agricoles, le droit maximum est actuellement 20 pour cent, et le tarif NPF moyen appliqué est d'environ 15 pour cent. Les lignes directrices de l'OMC suggèrent que les PMA adhérents devraient consolider leur taux d'AMNA à une moyenne de 35 pour cent, ce qui signifie qu'il existe un écart considérable entre les tarifs NPF actuels des Comores et le niveau maximal de consolidation attendu par l'OMC. Un examen des engagements pris par les PMA ayant adhéré récemment en matière d'accès aux marchés indique une variation considérable des niveaux des taux tarifaires consolidés moyens pour les produits agricoles (Tableau 3).

#### **La consolidation des droits en tant qu'outil permettant d'apporter plus de certitude et de prévisibilité aux investisseurs et aux producteurs s'avère d'autant plus efficace que les taux consolidés sont proches des taux effectifs.**

Une consolidation à 50 pour cent avec des tarifs moyens de 15 pour cent signifie qu'il est possible que les tarifs soient plus que doublés pour de nombreux produits - une consolidation de plus de 200 pour cent. D'autre part, une consolidation proche des tarifs effectifs limite la marge de manœuvre des gouvernements pour augmenter les tarifs à l'avenir. Les pays adhérents doivent donc évaluer la valeur de cette marge de manœuvre par rapport aux avantages découlant d'une plus grande certitude et d'une plus grande prévisibilité de l'accès aux importations. Pour les produits classés comme non stratégiques ou d'une importance particulière pour la sauvegarde des intérêts nationaux, les avantages de la consolidation à des taux faibles sont susceptibles de dépasser la perte de marge de manœuvre politique. L'adhésion de la Chine à l'OMC s'est traduite par un excédent de consolidation de 60 pour cent, ce qui implique une réduction substantielle des droits effectifs. Pour le Vietnam, l'excédent de consolidation final s'établissait à 72 pour cent. Parmi les PMA ayant adhéré à l'OMC, le Cambodge a pris des engagements qui ont abouti à un excédent de consolidation final de 115 pour cent, tandis qu'il était de 165 pour cent et de 198 pour cent pour la RDP lao et le Népal, respectivement (Bienen 2014). Les exportations des Comores vers les marchés internationaux sont, en moyenne, soumises à des taux tarifaires beaucoup plus élevés, tant dans le secteur agricole que dans le secteur non agricole

20 L'AFE est un accord commercial multilatéral qui est entré en vigueur le 22 février 2017 et qui comprend des dispositions visant à améliorer la circulation, la mainlevée et le dédouanement des marchandises. Source : [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm)

(tableau 4). Hormis pour Tonga, le total des droits de douane moyens simples auxquels les pays pairs sont confrontés a baissé depuis leur adhésion à l'OMC.

**Tableau 3 :** Tarifs moyens simples et tarifs consolidés maximums des PMA adhérents (%)

PMA adhérents	Produits agricoles - tarifs consolidés finaux moyens	Produits non agricoles - tarifs consolidés finaux moyens	Tous les produits - Tarifs consolidés finaux moyens	Tous les produits - Droits consolidés maximaux finaux
Népal	41,5	23,7	26,0	100,0
Cambodge	28,1	17,7	19,0	60,0
Cap-Vert	19,3	15,2	15,8	55,0
Samoa	25,8	20,4	21,1	100,0
Vanuatu	43,6	39,1	39,7	210,0
RDP Lao	19,3	18,7	18,8	90,0
Moyenne des PMA	29,6	22,5	23,4	119,2
Moyenne des premiers PMA membres de l'OMC			151,0	

Source : Tura 2015.

**Tableau 4 :** Tarif moyen simple par secteur

	2005			2018		
	Total	Agricole	Non-agricole	Total	Agricole	Non-agricole
Cap-Vert	11,1	5,3	5,1	9,8	8,2	3,4
Comores	12,3	7,3	12,5	9,5	8,4	7,5
Fiji	10,8	6,5	7,7	10,2	9,6	10,7
Samoa	11,5	5,7	7,8	8,0	7,4	7,1
Seychelles	10,3	12,9	4,4	8,6	16,7	5,7
Tonga	9,1	6,1	4,5	11,4	10,0	7,9

Source : Calculs des auteurs basés sur les données WITS.

**Les Comores pourraient appliquer les engagements en matière de consolidation pour réduire les droits de douane dans le cadre d'un programme de réforme économique plus vaste.** Une telle réforme pourrait contribuer à : (i) simplifier davantage les droits de douane et leur application ; (ii) constituer un signal aux entreprises nationales et aux investisseurs étrangers d'une évolution vers une position politique plus tournée vers l'extérieur ; et (iii) soutenir une approche positive des négociations d'adhésion à l'OMC qui pourrait susciter la bonne volonté des parties contractantes. En termes d'impact sur la pauvreté, la réforme tarifaire pourrait être structurée de manière à réduire les droits les plus élevés sur les produits clés qui occupent une place prépondérante dans le panier de consommation des pauvres, notamment les vêtements et plusieurs denrées alimentaires. Dans le cas du Népal, des réductions tarifaires relativement modérées sur les produits alimentaires dans le cadre de son adhésion à l'OMC ont entraîné une réduction de 1,8 pour cent de l'incidence de la pauvreté. Les estimations montrent que ce pays aurait pu réduire son taux de pauvreté de 10,5 pour cent s'il avait baissé ces tarifs de 5 pour cent.<sup>21</sup>

**La réduction des droits de douane sur les importations et des politiques d'importation plus prévisibles et transparentes peuvent également jouer un rôle important dans la stimulation des exportations.** Étant donné que des droits de douane élevés peuvent dissuader les entreprises d'exporter, leur réduction peut les encourager à se tourner vers les activités d'exportation. En outre, la réduction des droits de douane peut faciliter l'accès aux intrants et aux technologies importés qui peuvent transformer le processus de production des entreprises et des agriculteurs et

21 Cusolito et al. 2013.

améliorer la productivité, augmentant ainsi la capacité des entreprises et des agriculteurs à devenir compétitifs sur les marchés nationaux et internationaux (Amiti et Konings 2007). Les recherches montrent que l'accès à des technologies améliorées a fortement stimulé la croissance de la productivité dans plusieurs pays en développement (Rijesh 2015). L'intégration des entreprises locales dans les chaînes de valeur régionales et mondiales nécessite souvent l'accès à des intrants importés définis par l'entreprise ou l'acheteur principal.

**Les engagements de consolidation tarifaire peuvent être mis en œuvre au cours d'une période de transition.** Lors des précédentes adhésions à l'OMC, la durée des périodes de transition a varié de 1 à 14 ans. Les deux PMA qui se sont engagés à une réduction progressive des tarifs consolidés, le Népal et le Cap-Vert, ont négocié des périodes de transition allant jusqu'à 9 et 10 ans, respectivement. Les Comores pourraient proposer de mettre en œuvre les engagements en matière de consolidation, en particulier ceux qui aboutissent à une baisse des tarifs appliqués, sur une période de plusieurs années. Tout en assurant un engagement clair et juridiquement contraignant en faveur d'une baisse des tarifs, une telle approche tendrait à réduire au minimum tout impact négatif sur les revenus et sur les producteurs pauvres.

### **2.1.3. Engagement sur les services : Une opportunité d'améliorer l'efficacité à travers une plus grande concurrence**

**Les engagements relatifs à l'accès aux marchés des services peuvent non seulement accroître l'efficacité des secteurs de services mais aussi contribuer à une plus grande productivité des entreprises, notamment des exportateurs, dans tous les secteurs de l'économie.** L'accès aux services, tels que la finance, les télécommunications et les transports, est essentiel au développement harmonisé de l'économie, ce qui signifie que toute amélioration de l'efficacité des secteurs de services engendrera de impacts économiques importants. Les services revêtent une importance croissante en tant qu'intrants dans la production d'autres biens et services, et les prix, la qualité et la gamme des services disponibles peuvent influencer la capacité des entreprises nationales à être compétitives sur les marchés mondiaux. Par conséquent, l'amélioration de la fourniture de services peut jouer un rôle capital dans l'augmentation des exportations.

**L'adhésion à l'OMC peut fournir un cadre pour les réformes du secteur des services, renforcer leur crédibilité et stimuler les investissements étrangers dans les services.** Il est prouvé que les améliorations dans les secteurs de services de base peuvent générer un impact substantiel sur l'ensemble de l'économie en contribuant à une plus grande efficacité et à une plus grande productivité dans tous les autres secteurs. L'impact sur la pauvreté sera le plus important lorsque les améliorations de la logistique, de l'accès au financement et des télécommunications conduiront à de meilleurs résultats dans l'agriculture et les économies rurales. Les engagements de l'OMC dans le domaine des services apportent transparence et prévisibilité à l'environnement réglementaire et restreignent la possibilité pour les gouvernements de discriminer les fournisseurs en fonction de leur pays d'origine. En retour, cela peut renforcer la contestabilité des marchés et accentuer la pression pour une plus grande efficacité.

**Les engagements relatifs aux services ont joué un rôle clé dans les stratégies visant à encourager une plus grande croissance tirée par le secteur privé dans d'autres pays candidats à l'OMC.** Le Cambodge, par exemple, a reconnu que l'augmentation des investissements du secteur privé dans l'économie exigeait des améliorations dans l'infrastructure et les services des télécommunications, des transports, des banques et d'autres secteurs de services financiers. Il a tiré parti des négociations d'adhésion à l'OMC pour stimuler les investissements étrangers dans les services, améliorant ainsi l'environnement commercial global. Le pays s'est également engagé à autoriser les entreprises de services étrangères à opérer dans les secteurs de la comptabilité, de l'audit, de la tenue de livres, de la banque, de (certains) services juridiques, des télécommunications et des transports. Enfin, le Cambodge a accepté d'autoriser les entreprises étrangères à offrir des services d'enseignement supérieur et d'éducation des adultes, à contribuer au développement des compétences requises dans le domaine des soins de santé et pour une économie de marché moderne, ainsi qu'à dispenser des services de santé, d'élimination des déchets et d'assainissement afin de contribuer à l'amélioration de la santé publique.<sup>22</sup>

**Il est capital de garantir l'accès à une multitude de services si l'on veut réaliser les objectifs d'équité et de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il est essentiel que les engagements de l'OMC soient intégrés dans des stratégies efficaces de régulation sectorielle.** Les services dans des domaines tels que les télécommunications,

<sup>22</sup> Prasidh (2014) dans Dadush et Osakwe.

le transport, la logistique et la distribution relient les personnes non seulement aux marchés et à l'information, mais aussi aux nouvelles opportunités de production et de consommation liées au commerce. Il est essentiel de garantir l'accès aux services financiers pour soutenir l'investissement dans de nouvelles activités et soutenir ceux qui doivent s'adapter à la plus grande concurrence dans le commerce. Les services de santé et d'éducation constituent la base d'une plus grande productivité et de la dotation en capital humain. Par conséquent, les gouvernements doivent disposer des capacités techniques nécessaires pour analyser la concurrence sur les marchés de services nationaux et définir les réglementations appropriées susceptibles de renforcer la concurrence tout en garantissant un accès effectif aux pauvres.

**L'adhésion à l'OMC offre l'opportunité de réviser l'approche réglementaire des services et d'évaluer l'impact potentiel des réformes sur les consommateurs et les producteurs.** Par exemple, la Chine a pris des engagements majeurs visant à assurer l'accès au marché et l'égalité de traitement dans les services de distribution, notamment pour les agents commissionnés, le commerce de gros, le commerce de détail et le franchisage. En outre, elle a supprimé progressivement les restrictions à la participation des entreprises étrangères aux joint-ventures. En 2008, les services de gros et de détail de la Chine avaient absorbé 4,4 milliards USD d'IDE, ce qui a créé de plus grandes opportunités pour un plus grand nombre de segments du marché. Si les investissements ont été largement concentrés sur les régions orientales et côtières, plus riches et plus urbanisées, des investissements de détail étrangers à grande échelle ont été réalisés dans les régions plus pauvres, favorisant la croissance locale dans les zones sous-développées. L'ouverture du secteur de la distribution a engendré un impact positif en amont sur les producteurs locaux de marchandises qui ont bénéficié d'un large éventail d'opportunités, notamment grâce aux liens des entreprises de détail étrangères avec les marchés étrangers. Les réformes que la Chine a adoptées dans le cadre de son adhésion à l'OMC ont ouvert la voie à une approche réglementaire moins restrictive, dans laquelle les nouvelles innovations telles que le commerce électronique ont pu être prises en compte (San Andres 2017).

**Les pays adhérents négocient des engagements d'accès au marché dans les 160 sous-secteurs de services différenciés établis dans l'Accord général sur le commerce des services.** Quatre modes de fourniture existent : (i) le commerce transfrontalier, où le prestataire de services et le consommateur ne quittent pas physiquement leurs pays respectifs ; (ii) l'approvisionnement à l'étranger, où le consommateur du service se déplace physiquement dans le pays exportateur ; (iii) la présence commerciale où le prestataire de services établit une entreprise dans le pays importateur ; et (iv) la présence de personnes physiques, où une personne se déplace physiquement dans le pays importateur pour fournir les services. Alors que les négociations se déroulent sur une base sectorielle pour les trois premiers modes, les engagements relatifs à la présence de personnes physiques sont généralement pris de façon horizontale dans tous les secteurs. Les pays ayant accédé récemment au marché ont généralement pris des engagements en matière d'accès aux marchés dans au moins 75 sous-secteurs. Les PMA ont généralement pris des engagements dans la tranche inférieure. Par exemple, le Népal a pris des engagements dans 77 sous-secteurs, la RDP lao dans 79, le Cambodge dans 89 et le Cap-Vert dans 102. Cela représente tout de même un nombre considérable d'engagements.

**Les PMA adhérents ont été enclins à ne pas imposer de limitations à la consommation de services à l'étranger par leurs citoyens, mais la présence commerciale de prestataires de services étrangers est généralement soumise à certaines exigences.** C'est dans le mode 3 « Présence commerciale » qui est souvent lié à l'IDE, que les PMA ont pris le plus d'engagements, et c'est sur ce mode que les membres actuels de l'OMC se concentrent dans les négociations. Néanmoins, les engagements dans le mode 2, « Consommation à l'étranger » ont été généralement plus intenses. Les conditions liées au mode 3 incluent généralement des conditions sur la forme juridique des investissements, des exigences selon lesquelles les investissements doivent être réalisés par le biais de joint-ventures, des limitations sur l'ampleur de la participation étrangère, des niveaux d'investissement minimum, des tests de besoins économiques, des exigences relatives au recrutement de personnel local et des périodes de transition pour permettre l'ouverture progressive d'un sous-secteur. Les PMA qui ont adhéré ont pris les engagements les plus larges dans les secteurs de l'environnement, de la finance et de l'éducation, tandis que les engagements les moins ambitieux ont été pris dans les secteurs des transports, des loisirs et de la santé. Comme de nombreux PMA ne disposent pas de réglementations dans tous les secteurs, ils peuvent choisir, comme l'a fait le Cambodge, de laisser des sous-secteurs non consolidés « jusqu'à ce que les lois et réglementations correspondantes soient établies ». <sup>23</sup>

23 Beinen 2014.



### 2.1.4. Renforcement des droits de propriété intellectuelle pour renforcer la confiance du secteur privé

L'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) revêt une importance particulière dans le programme des règles visant à sauvegarder les droits de propriété intellectuelle, notamment en ce qui concerne les produits pharmaceutiques. Il engage les pays à appliquer des normes minimales mondiales pour protéger et faire respecter presque toutes les formes de droits de propriété intellectuelle (DPI). L'accord couvre les domaines suivants : le droit d'auteur et les droits connexes ; la collecte des droits des artistes interprètes ou exécutants ; les producteurs de supports sonores et les organismes de radiodiffusion ; les marques de commerce ; les indications géographiques, y compris les appellations d'origine ; les dessins industriels ; les brevets, y compris la protection des nouvelles variétés de plantes ; les schémas de configuration des circuits intégrés ; et les informations non divulguées, notamment les secrets commerciaux et les données de test.<sup>24</sup> Il inclut également les principes fondamentaux de non-discrimination et de traitement NPF et définit des engagements dans trois domaines fondamentaux : (i) les normes minimales de protection à fournir pour chacun des principaux domaines de la propriété intellectuelle mentionnés dans l'accord, couvrant l'objet à protéger, les droits à conférer et les exceptions autorisées à ces droits, ainsi que la durée minimale de la protection ; (ii) les procédures et recours nationaux pour l'application des DPI ; et (iii) les différends entre les membres de l'OMC concernant la mise en œuvre des obligations découlant de l'accord sur les ADPIC, qui sont soumis aux procédures de règlement des différends de l'OMC.<sup>25</sup>

Selon les conclusions d'une analyse empirique, les économies en développement les plus avancées et dotées d'une capacité d'innovation ont souvent tiré les plus grands avantages de la protection de la propriété intellectuelle. Alors que les impacts sur le commerce, la croissance et le bien-être varient fortement d'un pays et d'un secteur à l'autre, la protection des DPI aboutit généralement à l'innovation et à la croissance nationales dans les pays disposant d'une capacité substantielle d'innovation. La protection des DPI ne favorise la diffusion des technologies que dans les pays disposant de capacités éducatives et intellectuelles suffisantes pour exploiter et adapter les nouvelles technologies. En outre, les pays ouverts au commerce international et dotés de grands marchés, qui confèrent moins de pouvoir aux entreprises étrangères, ont plus de chances de profiter des avantages de la protection de la propriété intellectuelle. Aussi, la garantie d'une forte protection des DPI a-t-elle tendance à être moins importante pour les PMA en raison de la faiblesse de leurs institutions et de leurs capacités de recherche et de développement. Leurs priorités consistent plutôt à améliorer l'environnement d'investissement et à mettre en œuvre des politiques commerciales qui élargissent l'accès aux importations de technologies incorporées dans les biens.<sup>26</sup>

L'accord ADPIC offre aux pays en développement la flexibilité nécessaire pour s'adapter à leurs propres systèmes de brevets et de propriété intellectuelle et à leurs priorités de développement. Cela signifie que les pays disposent d'une certaine marge de manœuvre pour élaborer ou modifier leurs réglementations, ce qui leur permet de rechercher un équilibre approprié entre l'objectif consistant à proposer des incitations au transfert de technologies susceptibles de profiter à leurs citoyens tout en garantissant l'accès à des prix abordables aux technologies actuelles et aux produits clés tels que les médicaments. La définition des priorités et la mise à profit des flexibilités stipulées par l'Accord sur les ADPIC pour promouvoir les objectifs de politique publique, notamment en matière de réduction de la pauvreté, constituent ainsi une question clé pour les Comores dans le cadre de leur adhésion à l'OMC et de la mise en œuvre des engagements. Parallèlement, le pays doit s'orienter vers l'adoption d'un régime de DPI qui soit compatible avec l'accord et qui encourage l'investissement et l'innovation en fonction des capacités nationales. Ce point est capital compte tenu de l'objectif des Comores d'accroître les investissements, notamment par le biais de l'IDE, dans plusieurs secteurs à forte intensité technologique tels que l'électronique et les produits pharmaceutiques, ce qui nécessitera une capacité et une assistance technique importantes.

L'accès à des médicaments abordables est essentiel, notamment pour les groupes marginalisés souffrant de problèmes de santé. La déclaration de Doha relative à l'accord sur les ADPIC et la santé publique de 2001 indique

24 OMC [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/intel2\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel2_e.htm).

25 Ces normes sont définies, d'une part, par le respect des obligations substantielles des principales conventions de l'OMPI, la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris) et la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (Convention de Berne) et, d'autre part, par des obligations supplémentaires lorsque/ SI/ ces conventions ont été jugées insuffisantes.

26 Cf. Verdier (2013).

clairement que l'accord « devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui soutienne le droit des membres de l'OMC à protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès aux médicaments pour tous ». <sup>27</sup> En pratique, la déclaration a clarifié un certain nombre de mesures que les pays en développement peuvent adopter pour garantir ou accroître l'accès aux médicaments. Il s'agit notamment du droit d'accorder des licences obligatoires et de déterminer la base de l'octroi des licences par laquelle un tiers ou une agence gouvernementale peut exploiter une invention brevetée sans le consentement du titulaire du brevet. <sup>28</sup> Pour les pays en développement dépourvus de la capacité à produire des médicaments et qui ne peuvent ainsi bénéficier de licences obligatoires, un pays fabriquant de médicament peut délivrer une licence obligatoire pour permettre l'exportation de médicaments génériques, sous certaines conditions. La déclaration de Doha a également confirmé le droit à l'importation parallèle, c'est-à-dire l'importation d'un produit breveté sans le consentement du titulaire du brevet s'il est commercialisé dans un autre pays soit par le titulaire du brevet, soit avec son consentement. Cette mesure répond à la nécessité de tenir compte du fait que les produits brevetés sont souvent vendus à des prix variant sensiblement sur les différents marchés. L'importation parallèle peut permettre l'accès à des produits brevetés moins chers et peut constituer un outil déterminant pour accroître l'accès à des médicaments abordables, dans la mesure où il existe des différences de prix substantielles entre les mêmes produits pharmaceutiques commercialisés sur différents marchés.

**La période de transition pour la mise en œuvre de l'accord sur les ADPIC représente un élément clé des négociations d'adhésion.** Bien que l'accord autorise une certaine flexibilité dans la mise en œuvre par les pays en développement, lors de précédentes adhésions de PMA, l'OMC refuse que les périodes de transition soient automatiquement accordées et exige des candidats qu'ils justifient leurs plans de mise en œuvre. Par exemple, le Népal a dû fournir des informations sur l'état d'avancement des travaux législatifs et un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de l'accord. Bien qu'il ait sollicité une période de transition de 11 ans (le délai accordé aux PMA membres de l'OMC pour mettre en œuvre l'accord), le Népal s'est vu accorder une période de transition de 2 ans et 9 mois. Lors des négociations, il sera important de lier les engagements et la période de transition des Comores aux éléments suivants : (i) ses objectifs de développement, notamment en matière de réduction de la pauvreté et de santé ; (ii) sa capacité à adopter des réformes juridiques et une réglementation efficace ; et (iii) les engagements des membres de l'OMC à fournir l'assistance financière et technique nécessaire. Cette démarche est devenue encore plus cruciale compte tenu de la pandémie de COVID-19 et des difficultés que les pays à faible revenu rencontrent pour s'approvisionner en produits pharmaceutiques appropriés, notamment des vaccins.

### 2.1.5. Agriculture et agro-industrie

**L'accord de l'OMC sur l'agriculture ne limite pas la capacité des pays en développement à parvenir à la sécurité alimentaire et à mettre en œuvre des politiques de développement rural.** Les politiques agricoles et de développement rural jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté aux Comores. Dans le cadre de l'accord qui a créé l'OMC, les pays ont plafonné puis réduit les subventions aux agriculteurs qui avaient un effet de distorsion sur les échanges. Les quelques pays qui accordaient à l'époque de telles subventions ont pris des engagements spécifiques, et les autres pays en développement sont liés par des limites de montant minimal sur les subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges et sur le soutien des prix du marché (fixées à 10 pour cent de la valeur de la production pour le soutien par produit et à 10 pour cent de la valeur de la production agricole totale pour le soutien généralisé). Les pays peuvent accorder un soutien illimité dans la mesure où celui-ci est estimé produire des effets minimes sur le commerce ou la production dans des domaines tels que la recherche, les services de vulgarisation et l'aide au revenu des agriculteurs qui est découplée du niveau de production. En outre, aucune contrainte n'est imposée en matière de subventions destinées aux consommateurs souffrant d'insécurité alimentaire, à condition que tout achat de stocks alimentaires respecte les prix du marché. Les pays en développement ont également la possibilité d'accorder des subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et des subventions à l'investissement, si de telles subventions sont généralement disponibles.

<sup>27</sup> Source : [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_trips\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm).

<sup>28</sup> L'accord sur les ADPIC exige une détermination au cas par cas des demandes de licence obligatoire, la démonstration/LA PREUVE/ de l'échec des négociations avec le titulaire du brevet pour une licence volontaire, et le paiement d'une rémunération adéquate au titulaire du brevet. En cas d'urgence nationale ou de situation d'extrême urgence, certaines exigences sont levées, comme le fait d'avoir eu/ENGAGE/ des négociations préalables pour obtenir une licence volontaire du titulaire du brevet. Les pays ont le droit de déterminer ce qui constitue une urgence nationale ou une situation d'extrême urgence.

**L'adhésion à l'OMC ainsi que le respect de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) pourraient contribuer à une actualisation des normes dans l'agriculture, ce qui pourrait avoir des avantages en termes d'amélioration de la santé et d'augmentation des exportations.** Les normes jouent un rôle de plus en plus central dans le commerce et le développement des systèmes agricoles. Si elles peuvent faciliter le commerce et l'amélioration des produits en fournissant des informations sur les exigences du marché, elles peuvent aussi être conçues ou mises en œuvre de manière à limiter les importations. Compte tenu de l'importance du secteur agricole dans la réduction de la pauvreté et des possibilités considérables d'accroître la production et les exportations agricoles, notamment de produits alimentaires transformés, l'adoption de normes agricoles est cruciale pour les Comores. Pour réaliser le potentiel d'exportation agricole du pays, il faudra améliorer l'innocuité et la qualité des produits alimentaires et mettre en place des laboratoires de test et d'évaluation de la conformité pour faciliter l'accès aux marchés étrangers, en particulier ceux à forte valeur ajoutée.

**Les mesures SPS ont suscité une attention particulière dans les négociations d'adhésion.** Étant donné que les membres actuels appréhendent souvent les questions liées aux mesures SPS comme une opportunité de « protection déguisée », les mesures SPS ont fait l'objet d'une attention particulière. Les chapitres SPS des précédents rapports du Groupe de travail ont été « les plus volumineux et les plus détaillés, couvrant des éléments tels que la durée de conservation et les dates d'expiration, les niveaux maximaux de résidus, les évaluations des risques, les mesures de précaution et les normes internationales, les audits, les certificats vétérinaires, etc. ».<sup>29</sup> Cela reflète également le vaste champ d'application de l'Accord SPS étant donné que toute mesure destinée à protéger la santé humaine, animale ou végétale peut être considérée comme une mesure SPS.<sup>30</sup> Il est donc crucial pour les pays de bénéficier d'une assistance technique pour garantir le respect des engagements SPS, surtout si l'on considère l'importance de l'agriculture et des mesures SPS pour la santé et le développement rural.

**Les faiblesses du cadre institutionnel des Comores en matière d'assurance qualité entravent l'accès des exportateurs aux marchés internationaux, limitent la valeur ajoutée et l'amélioration du marché intérieur et augmentent le coût des importations.** Les normes et leur application constituent une contrainte majeure tant pour les exportateurs que pour les importateurs dans les pays à faible revenu comme les Comores. L'adhésion à l'OMC peut fournir un cadre et des orientations pour un programme de réforme visant à s'attaquer aux faiblesses du système national de métrologie, de test et d'assurance qualité. Les engagements pris dans le cadre de l'OMC et la mise en œuvre d'un tel programme de réforme peuvent être structurés de manière à se concentrer sur les domaines pertinents pour les pauvres et les autres groupes marginalisés. Ces groupes doivent avoir accès à des produits d'origine animale et végétale améliorés et sains, tant pour la consommation que pour la production (y compris l'amélioration et l'augmentation de la valeur ajoutée des produits destinés aux marchés nationaux et internationaux). Il sera impératif de veiller à ce que les consommateurs et les producteurs ruraux pauvres bénéficient de l'impact de toute amélioration des infrastructures de qualité du pays, ce qui nécessitera probablement la mise en place de formations essentielles et le renforcement des capacités.

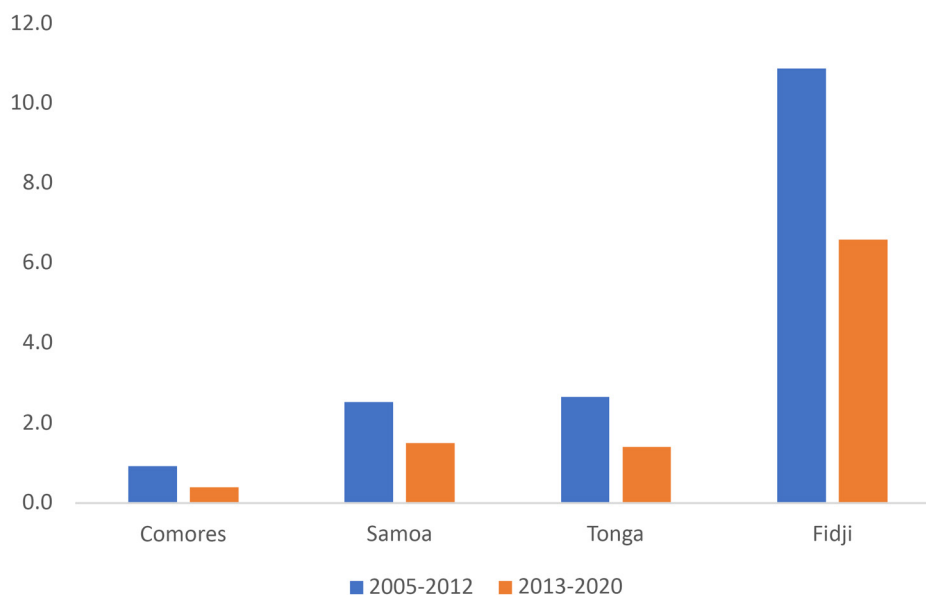
### 2.1.6. Investissement direct étranger et productivité

**L'investissement direct étranger (IDE) est très faible aux Comores par rapport à ses pairs, mais l'adhésion à l'OMC offre une opportunité d'augmenter les entrées d'IDE en créant un environnement commercial plus prévisible.** En 2020, les entrées d'IDE (en millions USD) aux Comores étaient au moins 300 fois inférieures à celles des Fidji, de Maurice et des Seychelles, tandis qu'en pourcentage du PIB, les entrées d'IDE aux Fidji représentaient environ 16,6 fois la valeur reçue par le Comores en 2013-2020 (Figure 5). La littérature empirique met l'accent sur l'ouverture commerciale comme l'un des principaux déterminants de l'IDE. Les économies ouvertes offrent des opportunités en termes d'accès aux intrants et aux marchés d'exportation et sont donc plus susceptibles d'attirer les IDE. Fidji, Maurice et les Seychelles sont membres de l'OMC et bénéficient donc, par exemple, du traitement NPF. L'adhésion à l'OMC leur a donné accès à des marchés beaucoup plus vastes que ceux dont disposent les Comores, ce qui signifie qu'il existe de meilleures opportunités pour les investisseurs étrangers sur ces marchés.

<sup>29</sup> Dadush 2015.

<sup>30</sup> Osakwe et Varyanik 2015.



**Figure 5.** Entrées d'investissement direct étranger, 2005-2020 (% du PIB)

Source : World Development Indicators database.

**Les analyses empiriques montrent que les réformes commerciales, telles que l'accession à l'OMC, peuvent contribuer à une augmentation de la productivité.** À la suite d'une réforme commerciale majeure telle que l'adhésion à l'OMC, la productivité peut augmenter en raison de la baisse du prix final des biens importés. En fait, l'accession à l'OMC peut réduire les barrières commerciales, réduire les coûts commerciaux, faire baisser le prix des biens importés et accroître l'efficacité. Cependant, l'importance et l'ampleur de ces effets positifs potentiels restent à évaluer pour les Comores, sous réserve de la disponibilité future des données.

## 2.2. S'adapter aux défis de l'adhésion à l'OMC

**Les pays à faible revenu éprouvent généralement des difficultés lors du processus d'adhésion à l'OMC en raison de sa complexité et des faibles capacités des gouvernements.** Outre les défis généraux qui peuvent résulter de l'intensification du commerce international, la conclusion d'un accord avec les membres de l'OMC peut être onéreuse en termes des points suivants : (i) la longue période de transition, de négociations et d'obtention finale de l'adhésion ; (ii) la faible capacité administrative et le coût financier élevé de la mise en œuvre des accords de l'OMC ; (iii) la perte possible à court terme de recettes publiques en cas de réduction des droits de douane ; (iv) la plus grande concurrence dans l'économie nationale ; et (v) les défis d'économie politique associés au processus d'adhésion.<sup>31</sup>

### 2.2.1. Défis généraux liés à davantage de commerce international

**Les réformes commerciales peuvent générer non seulement de nouvelles opportunités mais aussi des coûts d'ajustement pour les pauvres.** L'accès aux marchés internationaux peut générer des revenus moyens plus élevés pour les agriculteurs qui se spécialisent dans les exportations et pour les travailleurs des secteurs d'exportation. Cependant, il peut également entraîner une plus grande concurrence qui réduit la demande de travailleurs pauvres dans les secteurs en concurrence avec les importations. L'adaptation aux changements peut être coûteuse, et les travailleurs pauvres peuvent avoir besoin de se reconvertir ou de se déplacer pour accéder aux emplois nouvellement créés. Bien que le commerce puisse améliorer le revenu moyen des agriculteurs qui produisent des biens d'exportation ou bénéficient du coût inférieur des intrants importés (par exemple, les semences, les engrais, les pesticides ou les machines) au fil du temps, il peut également entraîner une plus grande variabilité des revenus, augmentant éventuellement le risque d'insuffisance de revenus en cas de chute des prix ou lorsque la production est affectée par la sécheresse ou d'autres événements météorologiques défavorables. Si la spécialisation dans la production d'une ou de quelques cultures peut

<sup>31</sup> L'analyse des défis d'économie politique associés à l'adhésion des Comores à l'OMC a été discutée dans une note séparée.

accroître les revenus des ménages pauvres quand les prix sont élevés, elle peut entraîner une baisse des revenus lorsque les prix baissent.

**Les coûts d'ajustement liés au commerce sont particulièrement difficiles à supporter pour les pauvres, en raison de leur manque de ressources et leur faible accès au financement.** Cette situation est aggravée par l'absence, dans de nombreux pays en développement, de filets de sécurité sociale efficaces pouvant soutenir les pauvres pendant les périodes de transition. Dès lors, les coûts d'ajustement liés au commerce à court terme pourraient aboutir à une dégradation à long terme de la situation des ménages pauvres. Ainsi, une plus grande vulnérabilité des ménages dans les secteurs exposés au commerce peut se produire même si le commerce contribue à une augmentation globale des revenus et à une réduction de la pauvreté dans ces secteurs.

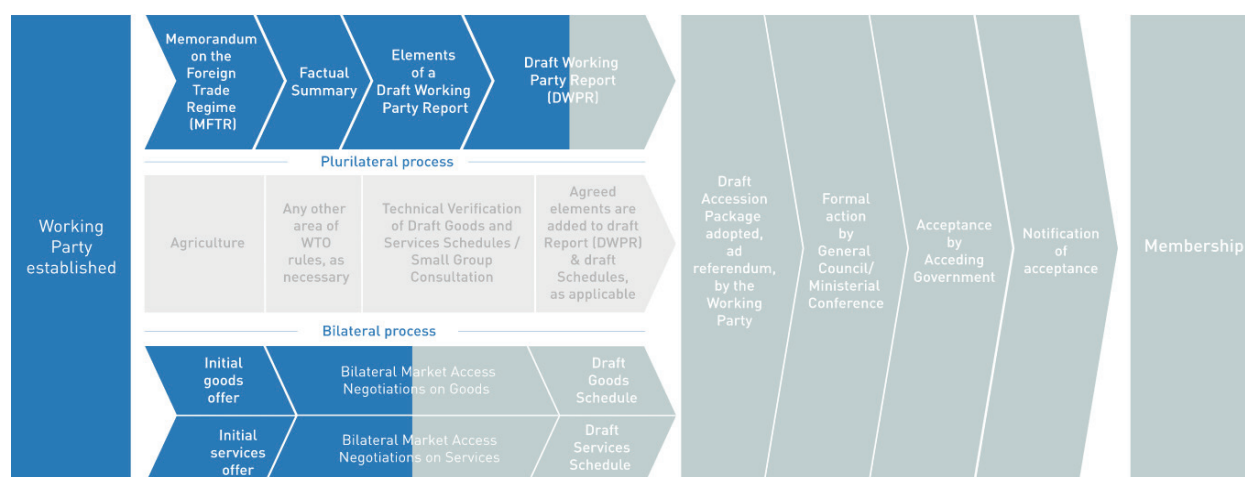
**Une plus grande ouverture commerciale peut également accroître la vulnérabilité aux chocs extérieurs.** Le commerce peut agir comme un canal de transmission des chocs spécifiques à un pays aux partenaires commerciaux. L'augmentation des échanges peut entraîner une plus grande spécialisation, ce qui réduit la diversification de la production et peut rendre un pays plus sensible aux chocs idiosyncrasiques. Pour de nombreux pays en développement, la spécialisation initiale s'opère souvent dans les secteurs de production les plus volatiles : les mines et les produits agricoles de base. Le développement économique implique de se détourner de ces secteurs volatiles, et l'un des moyens d'y parvenir consiste à diversifier les exportations.

### 2.2.2. Durée de la période d'adhésion

**La période de transition des Comores en vue de leur adhésion à l'OMC a duré jusqu'à présent près de 14 ans, une durée beaucoup plus longue que la moyenne de 9,9 ans pour les membres ayant adhéré après 1995.** Le Liberia a entamé son processus d'accession à l'OMC à peu près en même temps que les Comores, en 2007, mais il a obtenu son adhésion après 9 ans (2016). En revanche, l'Éthiopie et Sao Tomé-et-Principe ont entamé le processus d'adhésion en 2003 et 2005, respectivement, et n'ont pas encore été admis. Plusieurs facteurs peuvent empêcher les pays non membres de mener à bien leur adhésion à l'OMC, mais un facteur essentiel est souvent le manque de volonté ou l'incapacité d'entreprendre les réformes nécessaires pour assurer des impacts économiques de grande envergure sur l'économie, telles que la privatisation des entreprises publiques (EP), le démantèlement des monopoles d'État et la réduction des ONT.

**La sixième réunion du Groupe de travail sur l'adhésion des Comores à l'OMC s'est tenue en septembre 2021.** Lors de cette réunion, le gouvernement des Comores a réaffirmé son engagement et sa volonté de mener rapidement à terme le processus d'adhésion d'ici fin 2022. Le pays s'est engagé à moderniser son régime commercial et a confirmé sa détermination à poursuivre ses efforts de réforme intérieure dans le cadre du processus d'adhésion. Les Comores sont actuellement dans la phase intermédiaire du projet de rapport du Groupe de travail. Cependant, le pays encore conclure les négociations bilatérales sur l'accès au marché des biens et des services (Figure 5). Certains membres du Groupe de travail sont toutefois d'avis que l'achèvement satisfaisant du processus d'adhésion et le calendrier à respecter devraient être déterminés par des questions de fond plutôt que par l'établissement de délais artificiels.

**Figure 6 :** Situation actuelle du processus d'adhésion des Comores à l'OMC



### 2.2.3. Faibles capacités humaines et coût budgétaire

**La négociation et la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'OMC nécessitent des ressources importantes, une assistance technique et une coordination gouvernementale.** L'adhésion à l'OMC exige que les pays apportent d'importants changements aux procédures commerciales et mettent en œuvre des réformes juridiques et réglementaires dans des domaines liés à l'environnement commercial du pays. Il s'agit notamment des normes techniques et SPS, du droit de la propriété intellectuelle et de la réglementation des secteurs de services. La mise en œuvre de telles réformes nécessite des ressources financières importantes pour l'achat d'équipements, la dotation en personnel des institutions et des organismes de réglementation, la diffusion d'informations, la formation des personnes, etc.<sup>32</sup> On néglige souvent le besoin d'appui sur les modalités d'élaboration du cadre juridique nécessaire, de mise en place des institutions requises et de création de programmes de formation pertinents.

**Réussir l'adhésion à l'OMC exige des interactions efficaces avec les parties prenantes ainsi que la capacité de déterminer et de négocier les priorités de développement.** Une étape essentielle consiste à intégrer l'adhésion à l'OMC dans la stratégie de développement du gouvernement et à veiller à ce que les engagements soient compatibles avec un rôle croissant du secteur privé dans l'économie, la diversification des exportations et la réduction de la pauvreté. En d'autres termes, il est urgent d'étudier les éventuelles implications des différents accords de l'OMC et de les relier au programme de réforme nationale. Cela nécessite des interactions efficaces avec un nombre important de parties prenantes, notamment des fonctionnaires des agences gouvernementales centrales, provinciales et locales, le secteur privé, des universitaires et autres experts, et des représentants de groupes marginalisés (par exemple, les pauvres des zones rurales). Cela peut contribuer à asseoir une large base de compréhension et d'engagement en faveur de l'adhésion à l'OMC et éviter que le ministère responsable du commerce extérieur fasse cavalier seul dans les négociations sur l'adhésion. Pour obtenir un soutien institutionnel et public fort, il faut faire preuve d'ouverture et de transparence en partageant les informations avec les parties prenantes et les médias.

**Un appui sera également nécessaire pour renforcer la capacité à négocier, à fournir des réponses aux demandes d'information détaillées des membres de l'OMC et à mener les analyses nécessaires.** Les pays adhérents, y compris les PMA, ont dû s'engager à respecter des exigences de plus en plus strictes pour adhérer à l'OMC, ce qui fait que les exigences pesant sur une capacité de négociation limitée ont augmenté. Par exemple, pour être efficaces, les engagements de l'OMC dans des domaines tels que les services doivent être étroitement liés aux objectifs de développement et à la capacité juridique et réglementaire dans un large éventail de sous-secteurs de services. Lors de ses négociations d'adhésion, le Népal a été invité à prendre des engagements dans presque tous les sous-secteurs des services, mais il a refusé d'ouvrir des secteurs qui, selon lui, auraient des impacts sociaux négatifs. Il s'est toutefois engagé dans 11 secteurs d'importance et 77 sous-secteurs.<sup>33</sup> Une assistance technique est souvent nécessaire pour renforcer les capacités d'analyse de la concurrence sur les marchés nationaux des services et définir les réglementations appropriées qui pourraient renforcer la concurrence tout en garantissant un accès effectif aux pauvres. En outre, il est également essentiel de soutenir un point de coordination central afin de formuler une orientation générale et une coordination sur les nombreuses questions législatives et réglementaires qui doivent être examinées dans le cadre du processus d'adhésion.

**Les périodes de transition doivent refléter les capacités institutionnelles, et un appui au renforcement des capacités s'avère nécessaire durant toute la durée de la mise en œuvre.** Les directives d'adhésion de l'OMC stipulent clairement que les périodes/accords de transition doivent « tenir compte des besoins individuels en matière de développement, de finances et de commerce et être accompagnés de plans d'action soutenus par une assistance technique et un renforcement des capacités ».<sup>34</sup> Diverses institutions sont impliquées dans l'assistance technique, notamment l'OMC, la Banque mondiale, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Centre du commerce international (CCI), les pays donateurs et les organisations non gouvernementales. Dans le passé, l'un des défis a été d'assurer une coordination et une cohérence efficaces entre ces différents efforts. Dans le cas du Cambodge et de la RDP Lao, les bailleurs de fonds ont pu se concerter et allouer des ressources par le biais d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs qui a soutenu la réforme de la politique commerciale et le renforcement des capacités. Il n'y a pas eu de tels fonds fiduciaires spécifiques à chaque pays créés en Afrique. Sans un point focal fort pour l'assistance technique, le soutien peut devenir fragmentaire et non ciblé.

32 Finger (2001) a conclu que ces coûts pourraient facilement représenter une année entière de budget de développement dans de nombreux PMA.

33 Pandey et al. 2014.

34 Organisation mondiale du commerce, « Les règles de base », [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/cbt\\_course\\_e/c2s4p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c2s4p1_e.htm).

**La libéralisation du commerce peut réduire les recettes publiques et limiter ainsi les ressources disponibles pour les programmes de lutte contre la pauvreté.** La prestation de services publics est particulièrement cruciale pour les ménages pauvres, qui pourraient également bénéficier de programmes de transferts gouvernementaux. La part des taxes commerciales dans les recettes publiques est généralement élevée dans les pays pauvres, de sorte qu'une réduction des droits de douane peut causer un impact important sur les finances publiques. Toutefois, le fait de relier l'économie aux marchés mondiaux n'entraîne pas nécessairement une baisse des recettes publiques provenant du commerce. Si la libéralisation des échanges réduit les recettes tarifaires, les autres recettes issues du commerce, par exemple la taxe sur la valeur ajoutée, ont tendance à augmenter. La réforme commerciale peut impliquer d'autres mesures, telles que la réduction des ONT, qui intensifient le commerce et n'affectent pas directement les recettes tarifaires, et celles-ci peuvent en fait accroître les recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes perçues sur les importations. C'est notamment le cas des réformes qui réduisent les formalités administratives à la frontière. En outre, de nombreux pays en développement exemptent une quantité considérable d'importations de droits de douane. La réduction des taux tarifaires et la suppression progressive des exonérations permettraient de réduire, voire d'éliminer, les pertes de recettes liées à la réforme du commerce. Enfin, la baisse des recettes douanières sera partiellement ou totalement compensée par une plus grande perception des taxes nationales (à taux d'imposition constant), étant donné que l'activité économique et la croissance sont stimulées par l'ouverture du commerce.

**Les précédentes adhésions montrent que l'assistance technique ne contribue généralement pas à la réalisation des objectifs généraux de développement, notamment la réduction de la pauvreté.**<sup>35</sup> L'assistance technique et le renforcement des capacités ont été généralement axés sur la communication d'informations sur le processus d'adhésion à l'OMC et moins sur son impact socioéconomique et la compréhension de la relation entre les engagements juridiques et les résultats en matière de développement. Dans le passé, l'AT a souffert des lacunes suivantes : (i) absence d'une stratégie de réduction de la pauvreté dans la mise en œuvre des engagements juridiques ; (ii) peu ou pas d'attention aux ressources nécessaires pour soutenir l'ajustement commercial des pauvres après l'adhésion - tant pour ceux qui sont affectés négativement que pour ceux qui ont besoin d'appui pour surmonter les contraintes liées à la pauvreté qui les empêchent de profiter des nouvelles opportunités commerciales ; (iii) peu d'attention aux implications en termes de revenus des engagements sur les droits de douane ou de tout autre instrument commercial générateur de revenus ; et (iv) peu d'appui aux administrations régionales et locales pour s'approprier et mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre de l'OMC, l'appui pouvant aider les fonctionnaires à profiter des opportunités de croissance et d'investissement induites par le commerce.

#### 2.2.4. Défis pour les entreprises non performantes

**L'intensification de la concurrence peut se traduire par une réduction substantielle du personnel des entreprises d'État non performantes et en sureffectif qui détiennent actuellement le monopole des services.** Alors que de nouveaux emplois seront créés dans les entreprises qui s'établissent et investissent sur le marché des services et ailleurs dans l'économie à mesure que la compétitivité s'améliore, des programmes d'assistance pour les travailleurs licenciés par les fournisseurs de services en place peuvent être nécessaires, en particulier pour les travailleurs pauvres non qualifiés. Il est probable que les nouvelles opportunités d'emploi se présentent à un rythme plus lent que celui des pertes d'emploi et qu'elles peuvent exiger des compétences quelque peu différentes ou être localisées ailleurs. Par conséquent, certains travailleurs peuvent connaître une période de perte de revenus, et une ouverture progressive pourrait dans certaines circonstances être conçue pour réduire ces coûts. Néanmoins, il peut être justifié de soutenir les travailleurs pauvres pour compenser la perte de revenus et les appuyer à se recycler et à trouver de nouveaux emplois.

### 2.3. Conclusion et recommandations

**Le commerce et une plus grande intégration dans l'économie mondiale peuvent contribuer à créer des emplois suffisants et à forte productivité et à dynamiser le développement agricole et rural dans une perspective de réduction de la pauvreté.** La mise à profit des possibilités d'exportation sur les marchés étrangers peut accroître la demande et permettre aux entreprises de se développer et de changer d'échelle, tandis que l'accès à des intrants intermédiaires importés essentiels, à la technologie et aux investissements peut améliorer la productivité dans toute l'économie.

35 IISD 2002.

**L'adhésion à l'OMC peut jouer un rôle essentiel, augmentant le commerce et attirant les IDE, ce qui peut profiter aux pauvres.** L'intégration du processus d'adhésion à l'OMC dans une stratégie commerciale axée sur le développement peut favoriser la réduction de la pauvreté en renforçant la croissance, en particulier si celle-ci se produit dans des secteurs où les pauvres sont surreprésentés. L'adhésion à l'OMC peut également améliorer l'accès des ménages pauvres et d'autres groupes marginalisés aux principaux produits et services en renforçant la concurrence, ce qui entraînera une réduction des prix et un élargissement de l'éventail ainsi que la qualité des produits et services. L'alimentation et l'habillement constituent des produits essentiels qui dominent généralement le panier de consommation des ménages pauvres, et l'amélioration de l'accès à des services tels que la santé (en particulier, des médicaments abordables), l'éducation, la finance, le transport et la logistique, et l'énergie sont essentiels pour se sortir de la pauvreté. En outre, l'adhésion à l'OMC pourrait contribuer à instaurer une économie de marché fondée sur des règles, avec moins de pouvoir discrétionnaire de l'administration et moins de corruption, une évolution qui favorise les pauvres et la réduction de la pauvreté à long terme.

**Toutefois, les effets positifs de l'adhésion à l'OMC ne peuvent être garantis pour tous.** Des mesures supplémentaires peuvent être nécessaires pour soutenir les pauvres et les autres groupes marginalisés à s'adapter aux nouvelles opportunités et à gérer des risques plus graves. Certains des problèmes clés qui doivent être résolus sont les suivants :

- L'impact des réformes tarifaires sur la pauvreté (effets sur la consommation et l'emploi) et les recettes publiques.
- L'impact des engagements en matière de services sur la concurrence et l'efficacité des services publics de base et les résultats probables en termes d'accès aux services essentiels pour les pauvres, y compris la disponibilité des services d'énergie, financiers, logistiques et de transport, de télécommunication, de distribution, de santé et d'éducation dans les zones rurales et défavorisées.
- Les éventuels compromis dans l'accord ADPIC et ses implications en termes : (i) d'accès pour les pauvres et les personnes souffrant de problèmes de santé ; et (ii) d'investissements et d'emplois dans le secteur pharmaceutique.
- Une sensibilisation aux impacts des engagements de l'OMC, y compris l'accord SPS, sur le secteur agricole et le développement rural, tel que le développement du secteur agro-industriel.
- Veiller à ce que les engagements soient compris à tous les niveaux de gouvernement et à ce que les plans d'action tiennent compte de la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles aux niveaux central, régional et local, ce qui est essentiel pour garantir que les avantages de l'adhésion à l'OMC, notamment l'amélioration de la gouvernance et l'augmentation des échanges et des investissements, soient partagés dans toute l'économie et contribuent à la croissance dans toutes les régions.

**Le Gouvernement des Comores pourrait adopter plusieurs mesures à court terme pour faire avancer le processus de l'adhésion du pays à l'OMC :**

1. *Concevoir une stratégie commerciale* qui lie les politiques commerciales et l'adhésion à l'OMC aux objectifs de développement du pays. Dans l'idéal, cette stratégie devrait être fondée sur un large engagement des parties prenantes, puis rendue publique et largement diffusée. La stratégie commerciale doit comporter les éléments suivants
  - a. Un examen des politiques tarifaires et non tarifaires pour définir les réformes qui pourraient stimuler la compétitivité des exportations et soutenir la réduction de la pauvreté ;
  - b. Une évaluation de la manière dont les engagements de l'OMC en matière de commerce des services pourraient favoriser une concurrence plus accentuée et une plus grande efficacité dans la prestation de services structurants essentiels ; et
  - c. L'adoption de mesures visant à lier les engagements de l'OMC sur le commerce des services de santé et sur la protection des droits de propriété intellectuelle aux objectifs de santé sous-jacents liés à la production de médicaments.
2. *Élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre de l'adhésion à l'OMC, dans une perspective explicite de pauvreté*, qui établit les principaux défis liés aux différents types d'assistance requis pour une mise en œuvre réussie des engagements de l'OMC. Cela couvrirait non seulement un plan d'action législatif, mais aussi

un plan de renforcement des capacités institutionnelles et un programme d'identification et de traitement des contraintes qui empêchent les pauvres et les autres groupes marginalisés de bénéficier du commerce. L'assistance doit aller au-delà des institutions et du renforcement des capacités pour garantir l'intégration du processus d'adhésion à l'OMC dans les plans de transformation structurelle et d'ajustement économique du pays.

3. *Définir un cadre de suivi de la politique commerciale du pays et du processus d'adhésion à l'OMC* qui relie les changements de politique aux résultats attendus en matière de développement tout en cernant les défis et les contraintes. Ce cadre doit non seulement garantir le respect de la législation, mais aussi évaluer l'impact de la mise en œuvre sur les groupes marginalisés. Le cadre doit être conçu de manière à garantir un retour d'information sur les effets négatifs émergents sur les groupes les plus vulnérables et à permettre la mobilisation d'un appui pour atténuer ces effets. Outre les données existantes, de nouvelles sources d'information pourraient être exploitées grâce à un retour d'information direct et régulier de la part de groupes sélectionnés représentatifs des personnes pauvres et marginalisées.



## 3. RÉDUIRE LES MESURES NON TARIFAIRES POUR REHAUSSER LA COMPÉTITIVITÉ

### 3.1. Définition des mesures non tarifaires

**Les mesures non tarifaires (MNT) sont des mesures politiques commerciales autres que les droits de douane pouvant affecter le commerce international.** Selon la définition de la CNUCED qui est largement utilisée, les MNT comprennent les mesures SPS, les règlements techniques, les formalités préalables à l'expédition et autres formalités, les mesures commerciales protectionnistes conditionnelles, les licences d'importation non automatiques, les quotas, les interdictions, les mesures de contrôle des quantités, les mesures de contrôle des prix et les mesures en rapport aux exportations (*Tableau 5*). Dans certains cas, les MNT sont appliquées délibérément pour fausser les échanges, tel que dans le cas des interdictions ou des restrictions quantitatives applicables uniquement aux importations ou aux exportations. Les MNT font également souvent partie des structures réglementaires visant à réaliser des objectifs de politiques publiques tels que la protection de la santé et de la sécurité de la population ou la préservation de l'environnement. Dans ces cas, la question est de savoir si la conception et la mise en œuvre des MNT placent un fardeau inutile sur les entreprises importatrices (ou exportatrices) par rapport aux producteurs nationaux et faussent donc la concurrence. Selon les accords de l'OMC, les MNT sont à utiliser dans des situations bien définies en vue de contrebalancer les subventions accordées par les autres pays qui faussent les exportations (droits compensateurs), et de déjouer la concurrence déloyale des entreprises exportatrices qui nuit aux producteurs nationaux (mesures antidumping).

**Tableau 5 :** MNT : Exemples et définitions

Mesures non tarifaire	Définition	Type de mesures non tarifaires
Mesures sanitaires et phytosanitaires	Mesures appliquées pour protéger la vie humaine ou animale contre les risques associés aux : produits additifs, agents contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les aliments. Exemples de scénarios : - Exigence limitant l'utilisation d'hormones et d'antibiotiques dans la production de viande ; et - Test sur un échantillon d'oranges importées pour vérifier le niveau de résidus de pesticides.	Mesures techniques
Obstacles techniques au commerce	Mesures se référant aux règlements techniques et aux procédures d'évaluation de la conformité aux règlements techniques et aux normes. Exemples de scénarios : - Restrictions sur les toxines dans les jouets pour enfants ; et - Exigence que les réfrigérateurs portent une étiquette indiquant leur taille, leur poids et leur niveau de consommation d'électricité.	Mesures techniques
Inspection avant expédition et autres formalités	Contrôle obligatoire de la qualité, de la quantité et du prix des marchandises avant leur expédition dans le pays exportateur, effectué par une agence d'inspection indépendant mandatée par les autorités du pays importateur. Exemples de scénarios : - Réglementation exigeant que les animaux sur pied soient dédouanés à un bureau de douane désigné pour l'inspection ; et - Exigence que les marchandises soient expédiées directement du pays d'origine, sans escale dans un pays tiers.	Mesures techniques
Mesures commerciales protectionnistes conditionnelles	Mesures mises en œuvre pour contrebalancer certains effets défavorables des importations sur le marché du pays importateur sous réserve du respect de certaines exigences de procédure et de fond. Exemples de scénarios : - Le pays A impose un droit antidumping sur les importations de produits de biodiesel en provenance du pays B pour contrebalancer le dumping préjudiciable pratiqué par le pays B dont l'existence a été constatée dans le cadre d'une enquête ; et	Mesures non techniques (barrières)

**Tableau 5 (Continué) : MNT : Exemples et définitions**

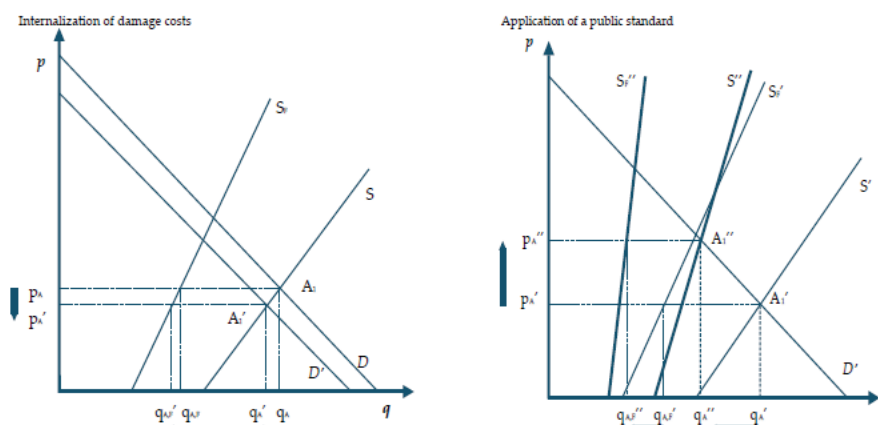
Mesures non tarifaire	Définition	Type de mesures non tarifaires
	- Le pays A impose un droit compensateur sur les importations de semi-conducteurs en provenance du pays B pour compenser les subventions accordées par le pays B à ses producteurs de semi-conducteurs, dont l'existence a été constatée dans le cadre d'une enquête.	
Licences d'importation non automatiques, quotas, interdictions et mesures de contrôle des quantités	Mesures de contrôle visant généralement à limiter la quantité de marchandises pouvant être importées. Exemples de scénarios : - Seuls les hôtels et restaurants sont autorisés à importer des boissons alcoolisées ; et - Un quota de 100 tonnes de thon peut être importé chaque année.	Mesures non techniques (barrières)
Mesures de contrôle des prix	Mesures mises en œuvre pour contrôler ou influencer le prix des marchandises importées. Exemples de scénarios : - Un prix minimal à l'importation est fixé pour les tissus et vêtements ; et - Les myrtilles fraîches peuvent être importées en franchise de droits du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 mai tandis que des droits saisonniers sont appliqués le reste de l'année.	Mesures non techniques (barrières)
Mesures en rapport aux exportations	Les mesures sont appliquées par le gouvernement du pays exportateur sur les marchandises exportées. Exemples de scénarios : - Les exportations de produits de la mer transformés doivent être inspectées pour vérifier le respect des conditions sanitaires ; et - Les exportations d'objets relevant du patrimoine culturel tels que les sculptures sont interdites.	Mesures liées aux exportations

Source : CNUCED.

### 3.2. Impact théorique des mesures non tarifaires sur les exportations et les importations

**Les importations et les exportations sont significativement affectées par les MNT.** Les effets commerciaux des MNT peuvent être évalués à travers l'évolution de l'offre et de la demande. La mise en place de MNT par des pays étrangers augmente les coûts de production de leurs fournisseurs étant donné qu'ils doivent se conformer aux exigences des MNT. En conséquence, la courbe de l'offre étrangère passe de  $S_E$  à  $S_{E'}$ , tel qu'illustré à la Figure 6. L'augmentation des coûts de production, combinée à la réduction de l'offre, entraîne une augmentation du prix dans le pays d'origine, entraînant une diminution de la consommation ou de la demande intérieure (passant de  $q_A$  à  $q_{A'}$  dans la Figure 6). De même, la mise en œuvre des MNT par les producteurs nationaux augmente leurs coûts de production étant donné qu'ils doivent également se conformer aux exigences des MNT, diminuant leur offre (exportations).

**Figure 7 : Effets des MNT sur l'offre et la demande**



Source : Fugazza 2013.

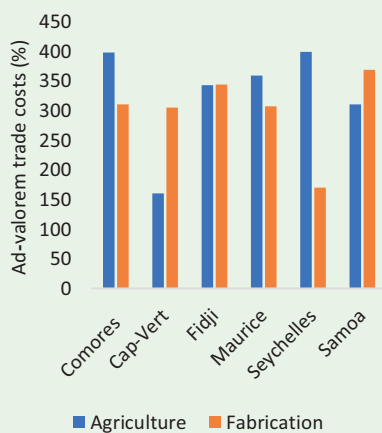


**Les MNT affectent le commerce en entraînant une augmentation des coûts de production et d'expédition des produits concernés.** Les exportateurs sont tenus de se conformer aux mesures SPS qui entraînent une augmentation de leurs coûts de production. Selon Fontagné et al. (2015), les MNT peuvent réduire la probabilité d'exporter de 4 pour cent et le nombre d'entreprises exportatrices de 8 pour cent. Toutefois, les Comores ne disposent pas des infrastructures et des installations nécessaires pour se conformer aux exigences de certification et des règles d'origine. Les experts en certification doivent se déplacer depuis les pays voisins tels que Madagascar pour aider les exportateurs à se conformer aux exigences des MNT, augmentant davantage leurs coûts d'exportation. Selon les constats de Hoekman et Nicita (2011), une réduction de 10 pour cent des équivalents ad valorem des MNT peut augmenter les échanges de plus de 3,7 pour cent, soit davantage qu'une réduction similaire des droits de douane qui entraînerait une augmentation des échanges de plus de 2 pour cent.

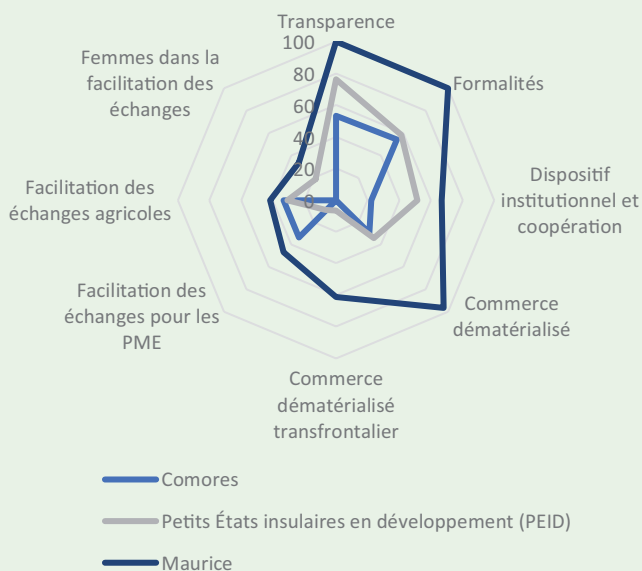
### Encadré 1 : Impact potentiel des MNT sur les prix

**Les MNT telles que les quotas, les monopoles publics, les mesures SPS et les obstacles techniques entraînent une augmentation des coûts de production, d'exportation et d'importation, et par-là des prix à la consommation.** En conséquence, le niveau élevé de MNT mises en œuvre aux Comores pourrait augmenter les prix à la consommation. Par exemple, les mesures SPS augmentent les coûts de production et jouent le rôle d'obstacles à l'entrée, augmentant la probabilité que les petites entreprises ou les entreprises à faible productivité quittent le marché tandis que les grandes entreprises ou les entreprises à forte productivité restent. En conséquence, les parts de marché sont redistribuées entre les entreprises restantes, augmentant les prix (Fontagné et al. 2015). De plus, l'Union des Comores est un importateur net de produits alimentaires, signifiant que la mise en œuvre des MNT sur les importations pourrait également augmenter les prix à la consommation.

**Figure 8 :** Coûts du commerce agricole et manufacturier, 2015



**Figure 9 :** Score de facilitation des échanges, 2021



Source : Calculs des auteurs utilisant les données de la base de données ESCAP-WB sur les coûts du commerce et l'Enquête mondiale des Nations Unies sur la facilitation du commerce numérique et durable de 2021 (<https://untfsurvey.org>).

**Comparée à la plupart des pays pairs, l'Union des Comores présente des coûts commerciaux agricoles et manufacturiers plus élevés (Figure 7).** Même si les MNT jouent un rôle important dans le renchérissement de ses coûts commerciaux, le pays est également confronté à des problèmes d'insuffisance d'infrastructures, de faiblesse ou d'inadéquation de la logistique ainsi que de désuétude des procédures douanières et des structures juridiques et réglementaires. De plus, les Comores figurent dans le bas de l'échelle de classement en termes de facilitation des échanges (Figure 8). La présence de MNT augmente le coût de production et d'importation pour les entreprises, affaiblissant la compétitivité des exportations du pays.

**Selon les données factuelles, les MNT augmentent les prix en Afrique subsaharienne.** Les MNT entravent le commerce intrarégional et augmentent les coûts commerciaux, entraînant une augmentation des prix (Gillson 2011). Par exemple, selon les constats, les MNT, telles que les mesures SPS, augmentent le prix des produits alimentaires en Afrique subsaharienne de 14 pour cent (Cadot et Gourdon 2014), et, selon les études, les MNT augmentent les prix de 8 pour cent en moyenne (Cadot et Gourdon 2016). Toutefois, les effets varient selon le type de MNT, les recherches montrant que les mesures SPS augmentent les prix de 3 pour cent tandis que les obstacles techniques au commerce (OTC) augmentent les prix de 5 pour cent. Néanmoins, les effets des MNT sur les prix sont réduits d'un facteur d'environ un quart en cas d'existence de clauses d'intégration commerciale profonde (Cadot et Gourdon 2016).

**La littérature empirique présente cependant des données factuelles nuancées et hétérogènes sur les coûts des MNT.** Par exemple, les pays en développement ne disposent pas de l'expertise et de la capacité nécessaires pour se conformer aux mesures SPS internationales et encourent des coûts relativement plus élevés pour satisfaire aux exigences des MNT par rapport aux pays développés, qui sont en mesure de se conformer plus facilement aux mesures SPS. Selon Bratt (2017), la capacité des pays exportateurs à réduire les MNT augmente avec le PIB par habitant. Ainsi, les effets peuvent être différents entre les pays en développement et les pays développés. Par exemple, selon Bao et Qiu (2012) et Crivelli et Gröschl (2016), les MNT diminuent les marges extensives du commerce et augmentent les marges intensives du commerce. De plus, selon Bratt (2017), les exportateurs à revenu élevé sont moins affectés par les MNT que les exportateurs à faible revenu. De même, Disdier et al. (2008), enquêtant sur les effets des MNT imposées par les pays européens sur le commerce agricole, montrent que les mesures SPS et les OTC réduisent considérablement les exportations des pays en développement vers les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), alors qu'ils n'affectent pas le commerce entre les membres de l'OCDE. Les coûts d'adaptation en rapport à l'introduction des MNT sont trop élevés pour les producteurs des pays en développement, expliquant cet effet hétérogène. Les effets des MNT sur les échanges sont également différents par produit.

**De même, les effets peuvent être différents d'une entreprise à une autre, selon leur taille ou leur niveau de productivité.** Les entreprises de plus grande taille ou plus productives peuvent être plus avantagées dans l'adaptation aux MNT que leurs homologues petites ou moins productives. Les MNT augmentent les coûts de production ou les coûts fixes des entreprises. Par exemple, les OTC peuvent entraîner la nécessité d'utiliser des équipements particuliers pour la production, augmentant les coûts fixes de l'entreprise, et les entreprises n'ayant pas les moyens d'accéder à ces équipements ne sont pas en mesure de se conformer aux exigences (Disdier et Fugazza 2020). Étant donné que les petites entreprises disposent de peu de capital par rapport aux grandes entreprises, elles ne seront probablement pas en mesure de se conformer aux exigences imposées par les MNT. De plus, les entreprises à faible productivité sont moins probablement en mesure d'entrer en concurrence étant donné que les MNT augmentent leurs coûts fixes. En conséquence, les entreprises à faible productivité sont plus probablement exclues du marché des exportations (Disdier et Fugazza 2020). Par exemple, selon les constats de Fontagné et al. (2015), les mesures SPS réduisent la probabilité d'exporter et le nombre d'entreprises exportatrices, mais les effets sont hétérogènes d'une entreprise à l'autre, les grandes entreprises étant moins affectées que leurs homologues de moindre taille.

**Les MNT affectent probablement plus les produits agricoles que les produits non agricoles.** Selon la CNUCED, le secteur agricole est visé par davantage de MNT que les secteurs non agricoles. Les exportateurs agricoles des pays en développement sont soumis à des MNT représentant l'équivalent d'un supplément de droits de douane de 20 pour cent (CNUCED).

**Les exigences en matière d'innocuité des produits imposées à travers des mesures SPS fournissent aux importateurs des informations sur la qualité des produits, contribuant à accroître la compétitivité des produits conformes aux normes internationales.** Certaines MNT, telles que les mesures SPS, permettent d'obtenir des informations sur l'innocuité des aliments et la qualité des produits, renforçant ainsi la confiance des consommateurs et la confiance dans les produits étrangers, ce qui peut intensifier les échanges. Les consommateurs font probablement plus confiance aux produits conformes aux normes, entraînant une augmentation de la demande pour ces produits. Selon

Swann et al. (1996), l'introduction de normes au Royaume-Uni a amélioré la balance commerciale du pays et a également ouvert son économie.

**Les effets des MNT sur les échanges dépendent du coût relatif des produits nationaux et étrangers, ainsi que de la disposition des consommateurs à payer des prix plus élevés pour des produits plus sûrs (OMC 2012).** Les MNT peuvent augmenter les coûts de production et ainsi réduire les échanges, mais elles peuvent également signaler la qualité et accroître la confiance des consommateurs, stimulant ainsi les échanges. Toutefois, les effets peuvent varier selon la disposition des consommateurs à payer des prix plus élevés pour des produits de qualité supérieure : une forte disposition à payer peut accroître les échanges tandis qu'une faible disposition à payer peut les réduire.

### 3.3. Aperçu des MNT aux Comores : voir de plus près les défis

**Les exportations et les importations des Comores sont soumises à une série de MNT.** Selon une étude du CCI basée sur une enquête portant sur 68 entreprises, environ 73 pour cent des entreprises comoriennes déclarent qu'elles sont affectées par le niveau élevé de MNT, ce taux étant supérieur à celui relevé dans les pays pairs tels que Madagascar et Maurice.<sup>36</sup> Les entreprises les plus affectées par les MNT sont les entreprises exportatrices de clous de girofle (100 pour cent des entreprises déclarent que les MNT constituent un problème), suivies des entreprises exportatrices d'ylang-ylang (50 pour cent) et d'autres produits agricoles et alimentaires (67 pour cent). Il s'agit d'un défi pour les Comores étant donné que les produits agricoles dominent ses exportations et constituent donc une importante source de recettes pour le pays. En 2019, les produits agricoles représentaient 84 pour cent des exportations totales des Comores, les clous de girofle comptant pour 4,1 pour cent des exportations totales. Étant donné que ces MNT agissent généralement en tant qu'obstacles au commerce, les entreprises exportatrices font face à une augmentation des coûts, ce qui nuit à leur compétitivité. En termes d'importations, les légumes et la viande ainsi que les matériaux de construction sont les marchandises les plus affectées par les MNT. Les Comores étant un importateur net de denrées alimentaires, d'équipements et de matériaux de construction, ces MNT augmentent les prix à la consommation, menacent la sécurité alimentaire du pays et minent la compétitivité en général.

**Selon l'enquête du CCI, les entreprises comoriennes exportatrices de produits agricoles seraient soumises à deux fois plus de MNT que les entreprises importatrices de produits agricoles.** Les exportateurs de produits agricoles sont, en moyenne, soumis à 4,2 types de MNT, tandis que les importateurs de produits agricoles sont soumis à 1,6 types de MNT. En général, selon l'enquête du CCI, le secteur agricole serait visé par davantage de MNT que les autres secteurs. Les mesures SPS sont principalement appliquées aux produits agricoles, et selon les tendances, l'application de quotas et les contrôles des prix sont plus courants dans l'agriculture que dans les secteurs non agricoles.

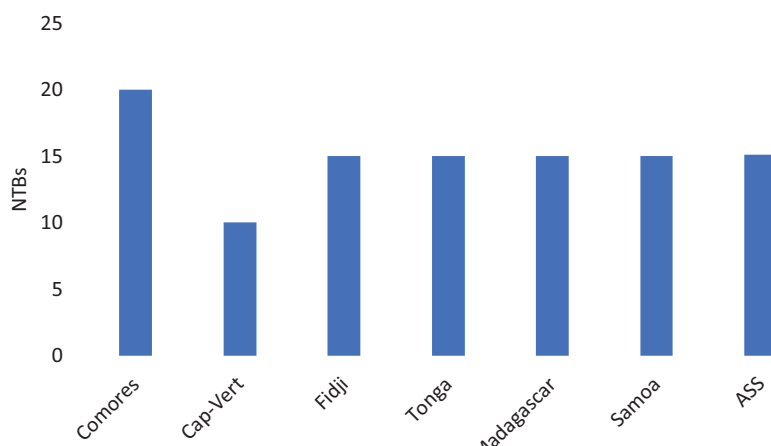
**Selon la Heritage Foundation, qui évalue la liberté du commerce dans le monde, les Comores imposent un nombre élevé d'ONT.** L'organisation évalue les ONT en référence à une pénalité qui est ajoutée à une mesure des droits de douane pour obtenir un indice de liberté du commerce. La pénalité en rapport aux ONT est déterminée selon le barème suivant :

- **20**—Les ONT sont largement utilisés pour de nombreux biens et services et/ou entravent effectivement une part considérable des échanges internationaux.
- **15**—Les ONT sont concernés de nombreux biens et services et/ou entravent une majeure partie des échanges internationaux potentiels.
- **10**—Les ONT sont utilisés pour protéger certains biens et services et entraver certains échanges internationaux.
- **5**—Les ONT ne sont pas courants, protègent peu de biens et de services et/ou ont un très faible impact sur les échanges internationaux.
- **0**—Les ONT ne sont pas utilisés pour limiter les échanges internationaux.

36 [https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/NTM\\_Comores\\_fr\\_final.pdf](https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/NTM_Comores_fr_final.pdf).

La pénalité des Comores en rapport aux ONT est de 20, indiquant que les Comores utilisent largement les ONT dans une grande variété de secteurs, entravant effectivement le flux de commerce international (Figure 9). Le nombre d'ONT des Comores est le plus élevé dans la catégorie de ses pays pairs et est supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

**Figure 10 :** Pénalité en rapport aux ONT basée sur les Données sur la liberté du commerce, 2021



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de la Heritage Foundation.

### 3.3.1. Les taxes et redevances à l'exportation réduisent la compétitivité des exportateurs.

**Les exportateurs font face à des taxes et à des redevances élevées.** En général, les taxes et redevances à l'exportation désignent toutes les charges payées par les entreprises exportatrices aux institutions nationales avant que leurs produits ne puissent franchir la frontière. Les taxes à l'exportation peuvent se présenter sous différentes formes, telles que : (i) les taxes ad valorem, qui sont calculées en tant que part de la valeur du produit ; (ii) les taxes spécifiques, qui sont des taxes fixes que les exportateurs doivent payer par unité de produit ; et (iii) les taxes progressives, qui sont caractérisées par un taux plus élevé lorsque le prix du produit est élevé et un taux plus faible lorsque la valeur du produit est faible. Selon le CCI, les taxes à l'exportation des Comores comprennent les taxes imposées par les institutions sur les différentes îles ainsi que les surcoûts encourus, en particulier lorsque les produits transitent par des ports d'embarquement. Les taxes et redevances à l'exportation concernent principalement les produits à base de girofle et de vanille. En 2021, les taxes à l'exportation de la vanille sèche, de clous de girofle secs et d'huile essentielle d'ylang-ylang ont été fixées à 5 pour cent du prix de vente par kilogramme de vanille sèche ; 500 KMF par kilogramme de clous de girofle secs ; et 7,5 pour cent sur le prix de vente par litre d'huile essentielle d'ylang-ylang. Une analyse de l'impact des taxes et redevances à l'exportation dans le cadre du processus d'adhésion à l'OMC serait utile pour déterminer quelles sont les parties prenantes affectées par ces politiques et leur nombre. Alors qu'elles augmentent les recettes publiques, les taxes et redevances à l'exportation réduisent les recettes des exportateurs à moins que le pays ne soit un exportateur dominant sur le marché mondial. Si les producteurs d'un produit soumis à des taxes et redevances à l'exportation sont de petits exploitants agricoles, ou si les entreprises participant à leur production emploient des travailleurs relativement pauvres, ces politiques pourraient entrer en conflit avec les objectifs de réduction de la pauvreté.

### 3.3.2. La compétitivité des exportateurs est affaiblie par les coûts de mise en conformité aux normes et exigences.

**Les exportateurs doivent obtenir un certificat de conformité pour prouver qu'ils satisfont aux exigences SPS ou en rapport aux OTC de leurs marchés d'exportation.** Selon l'enquête du CCI, environ 39 pour cent des ONT auxquels les exportateurs sont confrontés sur le marché étranger sont basés sur des normes SPS et sur des certificats d'origine permettant d'obtenir un accès préférentiel (tarif réduit). Les normes SPS sont particulièrement importantes dans les secteurs tels que les huiles essentielles et le poisson frais et représentent plus de 60 pour cent des MNT dans ces deux secteurs. Le coût associé à l'obtention des certificats SPS est élevé. Selon le CCI, le coût d'obtention d'un

certificat biologique est d'environ 4 500 euros par an, comprenant les frais de déplacement des experts des agences de certification à Madagascar. Le coût élevé de la certification est principalement attribué au manque d'infrastructures aux Comores pour les tests SPS, notamment de laboratoires agréés. Ce manque d'infrastructures reste une contrainte majeure pour les entreprises opérant dans ces industries.

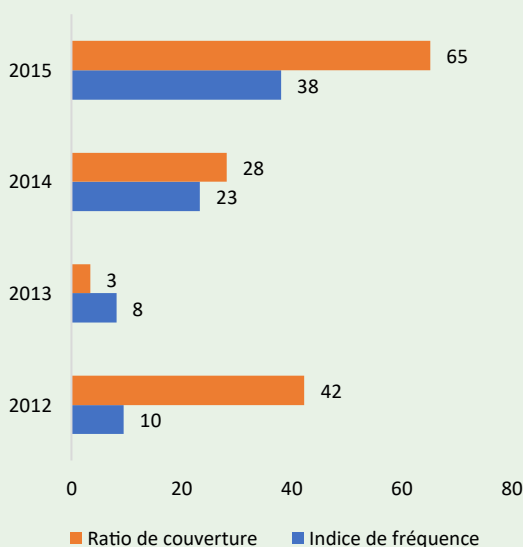
**Selon le CCI, environ 42 pour cent des exportations comoriennes sont visées par des MNT, y compris des normes SPS, des restrictions quantitatives et des règles d'origine.** Toutes les procédures de mise en conformité aux mesures SPS et aux règles d'origine doivent être réalisées aux Comores. Pourtant, le pays ne dispose que d'une faible expertise et capacité à analyser et mettre en œuvre les normes SPS internationales, ce qui fait qu'il est très coûteux pour les exportateurs d'obtenir des certificats SPS.

### Encadré 2 : MNT dans les PMA

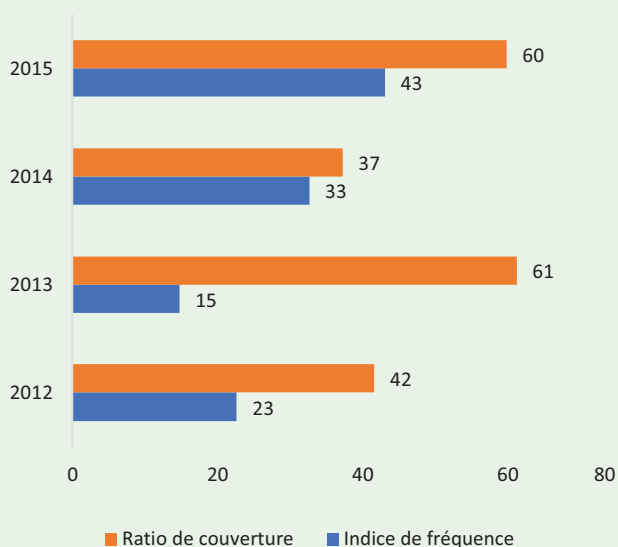
**Selon la CNUCED, environ 75 pour cent des exportations des PMA font l'objet de MNT dans leurs marchés de destination.** En 2015, environ 65 pour cent des exportations des PMA en moyenne étaient visées par des MNT, tandis qu'environ 60 pour cent de leurs importations faisaient l'objet de MNT (reflété par le taux de couverture) (Figure 10). Le taux de couverture désigne le pourcentage de la valeur commerciale des marchandises visées par les MNT et importées/exportées par un pays spécifique.<sup>37</sup> La même année, 38 pour cent des produits exportés par les PMA étaient visés par des MNT, tandis que 43 pour cent de leurs produits importés étaient visés par des MNT (reflété par l'indice de fréquence) (Figure 11). *L'indice de fréquence désigne la part des produits visés par une ou plusieurs MNT.*<sup>38</sup>

**De plus, les exportations sectorielles des PMA sont affectées de manière disproportionnée par les MNT.** Les carburants, les produits agricoles (animaux et légumes), les vêtements et les textiles sont les plus affectés par les MNT dans les PMA (Figure 12). Etant donné que la plupart des PMA font face à des niveaux élevés de MNT, l'adhésion à l'OMC serait un outil important permettant à l'Union des Comores de respecter ses obligations en matière de MNT.

**Figure 11 :** Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA, exportations, 2012–15



**Figure 12 :** Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA, importations, 2012–15



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de WITS, TRAINS.

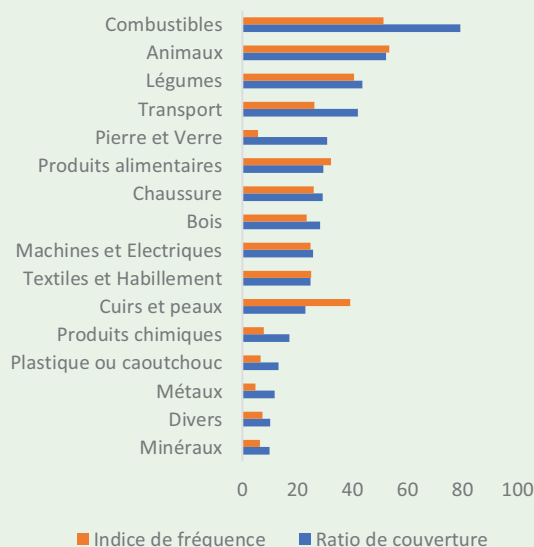
37 La formule de calcul du taux de couverture est la suivante :  $C_i = \sum D_i V_i / \sum V_i$ , où  $D_i$  est une variable fictive indiquant l'existence d'une MNT appliquée à la marchandise  $i$ , et  $V_i$  est la valeur des importations.

38 La formule de calcul de l'indice de fréquence est la suivante :  $F_i = \sum D_i M_i / \sum M_i$ , où  $D_i$  est une variable fictive indiquant l'existence d'une MNT appliquée au bien  $i$ , et  $M_i$  est une variable fictive indiquant s'il y a des importations de la marchandise  $i$ .

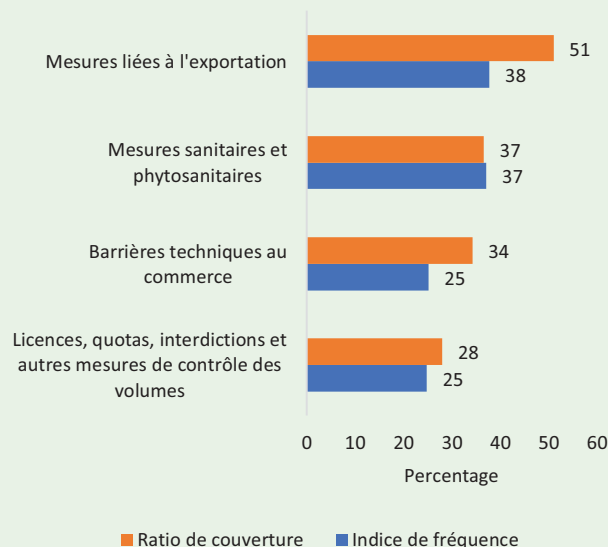
### Les mesures SPS et les OTC constituent la majeure partie des différentes MNT appliquées dans les PMA.

Ensemble, les mesures SPS et les OTC visent plus de produits que les restrictions quantitatives et autres mesures en rapport aux exportations. Toutefois, les mesures SPS sont plus répandues que les OTC et visent environ 37 pour cent des produits et importations des PMA, tandis que les OTC visent respectivement 25 pour cent et 34 pour cent de leurs produits et importations.

**Figure 13 :** Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA par secteur



**Figure 14 :** Taux de couverture et indice de fréquence des MNT dans les PMA par type



Source : Calculs des auteurs basés sur les données de WITS, TRAINS.

**Cependant, de nombreux pays en développement, y compris les Comores, manquent d'informations, de capacité, d'infrastructures et d'installations pour satisfaire à ces exigences complexes.** Les exportations comoriennes font face à différents obstacles aux échanges, notamment sur les marchés des économies avancées. Les mesures SPS et les OTC en font partie (exemple : les procédures de test ou de certification). Selon la CNUCED, les produits agricoles sont plus affectés par les MNT que les produits non agricoles, et le secteur agricole est visé par plus de MNT que les secteurs non agricoles. Dans le secteur agricole, les exportateurs des pays en développement font face à des MNT représentant l'équivalent d'un supplément de droits de douane de 20 pour cent (CNUCED). Les effets des mesures SPS sont particulièrement fréquents pour les produits agricoles. Les exigences SPS sont difficiles à satisfaire, constituant pour les Comores un obstacle à l'exportation vers les économies avancées. La mise en place de MNT augmente les coûts d'exportation des entreprises, pouvant à son tour dissuader l'ID aux Comores.

### 3.3.3. L'évaluation en douane constitue le principal ONT auquel les importateurs comoriens font face.

**L'évaluation en douane représente le défi majeur auquel les importateurs du pays sont confrontés.** Une évaluation en douane comprend des procédures visant à déterminer la valeur d'un produit importé en vue du calcul du droit à payer à l'entrée du produit au pays. Selon l'enquête du CCI, 52 pour cent des entreprises importatrices aux Comores ont déclaré que l'évaluation en douane constitue un problème majeur, tandis que 10 pour cent des importateurs ont mentionné que les exigences techniques et les évaluations de conformité représentent des défis. Seules 4 pour cent des entreprises ont indiqué que les contrôles des prix à l'importation constituaient un problème majeur. De plus, les taxes et redevances à l'importation peuvent être appliquées à la manutention et au stockage des marchandises dans un port, représentant environ 19 pour cent de tous les problèmes auxquels les entreprises comoriennes sont confrontées à l'importation.



**Dans le cadre du processus d'adhésion à l'OMC et de la révision de ses politiques commerciales, les Comores pourraient entreprendre un examen de leurs MNT.** Dans un premier temps, l'examen pourrait être axé sur les principaux secteurs d'importation et d'exportation qui sont affectés par les MNT. L'examen devrait déterminer dans quelle mesure la justification réglementaire de chacune des mesures est en accord avec les objectifs commerciaux et de développement du pays. Si un objectif réglementaire valable est établi, l'examen devrait évaluer : (i) si les mesures adoptées sont en accord avec la réalisation de l'objectif réglementaire ; et (ii) s'il est possible de rationaliser les mesures afin de réduire les distorsions des échanges. En plus de l'examen de ces mesures spécifiques, un examen général des obstacles à l'importation et à l'exportation couvrant les différents secteurs concernés pourrait être mené en vue de cerner les lacunes réglementaires et les points faibles en matière de capacité. Par exemple, le manque de capacité nationale en matière de métrologie, de test et de certification est souvent cité par les exportateurs et les importateurs comme obstacle majeur au commerce dans les pays à faible revenu tels que les Comores. En conséquence, les autorités pourraient intégrer au plan d'adhésion à l'OMC et de mise en œuvre un programme de renforcement de capacité pour l'infrastructure qualité nationale.

### 3.4. Attentes quant à la contribution de l'adhésion à l'OMC à la réduction des MNT

**L'OMC réglemente les MNT à travers des accords commerciaux auxquels ses membres sont soumis.** Ses accords sur les MNT traitent des mesures SPS et les OTC. Il existe également des disciplines en rapport à la protection conditionnelle, aux droits antidumping et compensateurs ainsi que des dispositions en rapport au dédouanement et aux autres redevances et taxes appliquées aux importations.

**L'Accord SPS est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et porte sur les règlements en rapport à l'innocuité des aliments et à la santé animale et végétale.** Il reconnaît le droit des gouvernements à prendre des mesures visant à protéger la santé humaine, animale et végétale, tant qu'elles sont scientifiquement étayées et ne sont pas utilisées en tant qu'obstacles déguisés aux échanges. En conséquence, l'accord interdit toute discrimination injustifiée dans l'application des mesures SPS, qu'elles profitent aux producteurs nationaux ou aux fournisseurs étrangers. Conformément à l'Accord SPS, les gouvernements sont encouragés à mettre en œuvre des mesures SPS nationales en accord avec les normes, directives et recommandations internationales. Ainsi, il promeut le recours à l'harmonisation, l'équivalence et la reconnaissance mutuelle des mesures SPS pour faciliter le commerce des produits d'origine animale et végétale. De plus, tous les pays sont tenus d'aviser les autres pays de toute modification qu'ils apporteraient à leurs exigences SPS et qui pourrait affecter les échanges internationaux, donnant ainsi aux mesures SPS leur transparence. L'Accord SPS protège également les consommateurs et les partenaires commerciaux contre le protectionnisme masqué sous la forme d'exigences techniques indues.

**Traditionnellement, les OTC désignent les règlements techniques et les procédures d'évaluation de la conformité aux règlements et normes techniques.** Le nombre de règlements techniques et de normes adoptés par les pays a augmenté au cours des dernières années. Le niveau des OTC varie considérablement d'un pays à un autre, à cause de nombreux facteurs tels que le niveau de revenu et la situation géographique. L'OMC a pour mandat de mettre en place les règlements techniques dont le respect est obligatoire. Elle n'est pas concernée par les normes et les procédures de conformité établies par des entreprises privées en rapport à leurs propres exigences en matière de sécurité, de qualité ou de redevabilité sociale des entreprises. Lorsque les normes d'un produit particulier diffèrent entre le pays d'origine et les marchés d'exportation, les entreprises exportatrices peuvent avoir à prendre en charge des coûts supplémentaires lors de la production du produit destiné à l'exportation. Par exemple, des coûts supplémentaires peuvent être associés à la traduction des règlements en langue étrangère ou à l'embauche d'experts techniques pour expliquer les réglementations étrangères, et le marché d'exportation peut nécessiter l'utilisation de machines ou d'intrants intermédiaires différents, ou un renforcement de la surveillance de la production. Ces mesures supplémentaires peuvent nécessiter la mise en place de chaînes de production distinctes pour les produits à exporter et pour la production nationale. Prouver la conformité aux réglementations techniques étrangères entraîne généralement des coûts importants pour les exportateurs, de tels coûts pouvant être particulièrement onéreux dans les pays à faible revenu qui disposent de peu d'infrastructures ou de capacité humaine pour fournir les services de mesure, de test et de certification requis.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_info\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_info_e.htm)

**L'Accord de l'OMC sur les OTC vise à harmoniser les règlements techniques par l'utilisation de règlements techniques communs.** Pour ce faire, les membres sont encouragés à utiliser les normes internationales existantes pour leur réglementation nationale (Article 2.4) ainsi que les alternatives d'équivalence et de reconnaissance mutuelle. L'accord promeut également la reconnaissance mutuelle des exigences et des procédures d'évaluation de la conformité entre les membres (Article 6.3). L'harmonisation des OTC profite aux producteurs et aux consommateurs. Elle réduit les coûts de mise en conformité pour les producteurs mais renforce également la concurrence et permet d'offrir aux consommateurs une gamme de produits économiquement attractifs.

**Les Accords SPS et sur les OTC comprennent des dispositions sur l'assistance technique et un traitement spécial et différencié visant à aider les pays en développement à mettre en œuvre les accords et à en tirer parti.** La mise en œuvre et l'application des MNT nécessitent des ressources financières, une expertise technique et des installations de production. Pourtant, les pays en développement disposent de faibles ressources financières et capacité technologique. Ainsi, l'appui au renforcement de capacité et l'assistance technique jouent un rôle essentiel, permettant aux pays en développement de participer aux échanges mondiaux en réduisant les coûts associés au respect des mesures SPS et OTC pour les marchés étrangers. Les institutions telles que la Banque mondiale jouent également un rôle actif dans l'octroi de prêts aux pays en développement en financement des investissements nécessaires à l'aménagement d'infrastructures nationales modernes de qualité.

### 3.5. Adhésion à l'OMC : avancement vers une réduction des MNT

**Différentes mesures peuvent être prises pour réduire les coûts associés aux MNT, telles que l'adoption d'accords commerciaux, l'adhésion à l'OMC et le renforcement de la facilitation des échanges.** Les Accords commerciaux régionaux (ACR) et l'adhésion à l'OMC permettent de rationaliser et d'harmoniser les réglementations en adoptant des normes internationalement reconnues. Cela permet de promulguer des réglementations juridiquement contraignantes et de garantir leur application à l'échelle internationale. Les ACR contiennent de plus en plus de dispositions facilitant l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des MNT entre les membres. Ainsi, ils contribuent à la réduction des coûts commerciaux associés aux MNT. Par exemple, selon les constats de Chen et Mattoo (2008), les accords régionaux sur les normes augmentent les échanges entre les pays participants même s'ils n'augmentent pas nécessairement les échanges avec le reste du monde. De plus, ils prouvent que les accords de reconnaissance réciproque sont généralement plus bénéfiques aux échanges internationaux. Selon De Frahan et Vancauteran (2006), l'harmonisation des réglementations alimentaires a intensifié les échanges intra-Union européenne. De plus, Shepherd (2015) examine les effets de l'harmonisation des MNT sur la diversification des exportations et démontre qu'elle est associée à un élargissement de la gamme des exportations. Ainsi, l'harmonisation internationale des MNT à travers l'adhésion à l'OMC pourrait réduire leurs coûts et faciliter la diversification des exportations des Comores. De surcroît, la capacité de surveillance et de test pour les mesures SPS ainsi que les règles d'origine est faible aux Comores. L'adhésion de l'Union des Comores à l'OMC lui permettrait d'obtenir une assistance technique lui permettant d'améliorer sa capacité à se conformer aux mesures SPS, en vue de protéger la santé humaine, animale et végétale et d'élargir l'accès du pays aux marchés, en particulier aux économies avancées.

**L'adhésion à l'OMC peut mettre en place un cadre ainsi que des lignes directrices tirées des adhésions précédentes qui permettraient d'améliorer le cadre institutionnel de l'assurance qualité aux Comores.** A son tour, cette amélioration peut contribuer à élargir l'accès des exportateurs aux marchés internationaux, appuyer la création de davantage de valeur ajoutée, apporter la modernisation, et réduire les risques tout en renforçant la sécurité des consommateurs nationaux. Les engagements de l'OMC et la mise en œuvre des programmes de réforme peuvent être structurés de manière à cibler les domaines les plus importants pour les pauvres et les autres groupes marginalisés en termes d'accès aux produits animaux et végétaux améliorés et surs. Ces produits doivent être surs pour la consommation et pour permettre aux producteurs de les valoriser pour les marchés nationaux et internationaux. Il sera important de veiller à ce que toute amélioration de l'infrastructure qualité, y compris la formation et le renforcement de capacité, profite aux consommateurs et aux producteurs ruraux pauvres. Cette exigence devrait être un élément essentiel de la feuille de route et du plan de mise en œuvre de l'adhésion à l'OMC ; les autorités ont déjà pris des mesures pour mettre en œuvre l'assurance qualité en adoptant un plan d'action de réforme.

**Dans le cadre de l'adhésion des Comores à l'OMC, le pays devrait mettre en œuvre cinq réformes majeures.**<sup>40</sup>

Ces réformes consistent à : (i) modifier le code des douanes pour se conformer aux pratiques de l'OMC ; (ii) supprimer les autres taxes – autres que les droits et taxes de douane et les redevances d'usage – perçues par l'administration des douanes ; (iii) lever l'obligation de rapatrier les recettes d'exportation en monnaies étrangères ; (iv) annuler le droit exclusif accordé à l'ONICOR sur l'importation de riz ordinaire ; et (v) lever l'interdiction d'importer du maïs (*Zea mays*). En juin 2021, l'OMC a informé l'Union des Comores qu'elle devait mettre en œuvre des réformes dans ces domaines pour poursuivre son processus d'adhésion ; le pays a réaffirmé son ambition d'adhérer à l'OMC lors de la sixième réunion du Groupe de travail sur l'Adhésion des Comores en septembre 2021.

### 3.5.1. Réforme de l'évaluation en douane

**Des réformes de l'évaluation en douane sont nécessaires pour améliorer le dédouanement et rehausser la valeur des biens et services aux frontières.** La capacité d'évaluation en douane des Comores est faible en termes d'opérations et de contrôles après dédouanement. Pour améliorer l'évaluation en douane du pays, les autorités devraient envisager : (i) de former les inspecteurs à l'évaluation en douane selon les principes de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane ; (ii) d'intégrer le nouveau « système de valeur » automatisé avec SYDONIA World ; (iii) de former le personnel sur l'utilisation de SYDONIA World ; (iv) de centraliser les activités d'inspection après dédouanement de la Direction Nationale de l'Inspection Après Dédouanement ; et (v) de mettre en œuvre un plan de contrôle après dédouanement, basé sur une évaluation du risque, pour les contrôles différés et internes.

### 3.5.2. Facilitation des échanges

**La désuétude des procédures douanières et le coût élevé des taxes à l'exportation augmentent les coûts d'exportation des entreprises.** La modernisation des systèmes douaniers pourrait réduire les coûts associés aux procédures douanières. A travers l'AFE, l'adhésion à l'OMC pourrait aider l'Union des Comores à simplifier, moderniser et harmoniser ses processus d'exportation et d'importation. Pour les pays à faible productivité, tels que les Comores, l'introduction de taxes à l'exportation n'est pas nécessaire étant donné qu'elle augmentera les taxes à l'exportation et réduira la compétitivité des entreprises nationales. Les taxes à l'exportation peuvent toutefois être utiles pour promouvoir l'industrialisation. Cela inclut la transformation des produits au pays plutôt que l'exportation de matières premières ou de produits primaires. La mise en œuvre intégrale de l'AFE de l'OMC devrait accroître de 35 pour cent les exportations des pays africains et réduire de 16 pour cent leurs coûts commerciaux (OMC 2015).

### 3.5.3. Levée du monopole du gouvernement sur les importations de riz ordinaire<sup>41</sup>

**L'ONICOR est l'entreprise publique ayant le droit exclusif d'importer et de commercialiser le riz ordinaire aux Comores.** Son principal objectif est d'éviter les pénuries et d'assurer la qualité du riz ordinaire importé. L'ONICOR importe 60 000 tonnes de riz par an et maintient un stock de sécurité de 6 mois. Le monopole d'importation de l'entreprise publique vise à protéger la production nationale, à contrôler les prix et à réduire au minimum les risques d'inflation et de famine. Toutefois, le monopole d'importation peut entraîner des distorsions intérieures.

**Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les Comores importent environ 70 pour cent de leur alimentation, y compris le riz.** La libéralisation de l'importation du riz pourrait renforcer la disponibilité et permettre d'offrir un prix compétitif, ou miner la production nationale et augmenter la spéculation sur les prix par les importateurs privés.

**L'ONICOR fonctionne en tant que monopole public et est donc le seul fournisseur ou importateur de riz aux Comores.** Un monopole d'importation peut être accordé à une entreprise publique pour corriger les défaillances du marché, en particulier lorsque le secteur privé ne peut pas approvisionner efficacement le marché. Par exemple, des pénuries pourraient toucher les marchés ou la qualité des produits importés ne pourrait être garantie par le secteur privé. Le gouvernement pourrait également recourir à un monopole d'importation pour garantir que certains produits

<sup>40</sup> En plus des domaines habituels associés à la facilitation des échanges tels que les MNT.

<sup>41</sup> Le Chapitre 4 présente les détails de cette réforme.

aient un prix fixe et éviter la spéculation. Toutefois, les monopoles publics entravent la concurrence et peuvent empêcher les consommateurs de bénéficier de prix compétitifs.

**L'Article XVII du GATT stipule que les importations et les exportations des entreprises publiques doivent se conformer aux exigences en rapport aux considérations de NPF (non-discrimination) et commerciales.** Plus précisément, le Paragraphe 1(b) de l'Article XVII du GATT exige que les achats ou les ventes des entreprises publiques nécessitant des importations ou des exportations soient effectués « en s'inspirant uniquement de considérations d'ordre commercial telles que le prix, la qualité, les quantités disponibles, les qualités marchandes, les transports et autres conditions d'achat ou de vente, et comme imposant l'obligation d'offrir aux entreprises des autres parties contractantes des possibilités adéquates de participer à ces ventes ou à ces achats dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires. »<sup>42</sup> Cela signifie que les exigences de l'OMC permettraient aux Comores de libéraliser l'importation du riz ou de maintenir le monopole public.

### 3.5.4. Levée de l'interdiction d'importer du maïs (*Zea Mays*)

**L'interdiction aux Comores d'importer du maïs « *Zea Mays* » n'est pas étayée par des données factuelles et ne repose pas sur des principes scientifiques selon l'OMC.** L'interdiction est une restriction quantitative et constitue donc une MNT. Les restrictions quantitatives sont contraires aux règles de l'OMC qui encourage l'élimination des restrictions quantitatives. Selon l'Article XI de l'OMC, « Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé ». Toutefois, l'Article prévoit certaines exceptions pour les pays. Des restrictions quantitatives peuvent être appliquées dans certaines circonstances, par exemple pour préserver l'équilibre de la balance des paiements, dans le cadre d'exceptions en rapport à la sécurité nationale, dans le cadre de restrictions à l'importation ou à l'exportation rendues effectives à travers des opérations commerciales publiques, ou à travers des mesures de protection ou d'autres mesures en rapport à l'aide publique pour le développement économique.

### 3.5.5. Elimination des autres droits ou impositions à l'importation

**Les Comores imposent des taxes supplémentaires sur les marchandises importées autres que les droits de douane et les redevances pour services rendus.** Ces taxes supplémentaires comprennent les taxes sur services rendus perçues par les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ainsi que les taxes régionales. Ces taxes entravent les importations et agissent en tant que restrictions à l'importation. En conséquence, l'OMC les considère comme contraires à ses règles et a demandé au Gouvernement des Comores de supprimer ces taxes supplémentaires.

### 3.5.6. Réforme des mesures SPS

**Les Comores ont commencé à mettre en œuvre des réformes en rapport aux aspects SPS qui peuvent bénéficier de l'assistance de l'OMC.** Les réformes comprennent la construction, l'agrément et l'acquisition d'équipements pour l'analyse, le suivi et la surveillance des maladies animales et végétales. De plus, le pays a mis en œuvre des réformes pour renforcer sa capacité institutionnelle et son infrastructure en rapport aux mesures SPS. L'adhésion à l'OMC s'accompagnera d'une assistance technique que les Comores pourraient utiliser pour renforcer davantage ces réformes, développer sa capacité commerciale et relever les défis posés par les MNT.

42 [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ti9801\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ti9801_e.htm).

## 4. LIBÉRALISATION DES IMPORTATIONS DE RIZ

### Introduction

Les Comores se sont engagées à devenir membre de l'OMC. Dans le cadre de ses négociations avec les États membres de l'OMC, le gouvernement des Comores est tenu de mettre en œuvre des réformes visant à faciliter les échanges. Parmi ces réformes, la libéralisation des importations de riz ordinaire fait partie des politiques discutées dans les groupes de travail.

Compte tenu de l'importance de cette denrée dans le budget de consommation des ménages comoriens, les autorités du pays ont mis en place un monopole d'Etat pour garantir l'approvisionnement du pays en riz de qualité à un prix abordable. L'importation exclusive de riz ordinaire remonte à 1982 et est réalisée par l'ONICOR sous la tutelle du Ministère de l'Economie.

L'étude présentée dans ce chapitre s'inscrit dans le cadre de l'appui de la Banque mondiale au processus d'adhésion des Comores à l'OMC. Elle éclairera le processus de négociation relatif à la levée du droit exclusif d'importation de riz ordinaire accordé à l'ONICOR. Plus spécifiquement, elle estimera l'impact sur la distribution du bien-être de la suppression du pouvoir monopolistique de l'ONICOR sur le riz ordinaire et de la dissolution de son système de contrôle des prix.

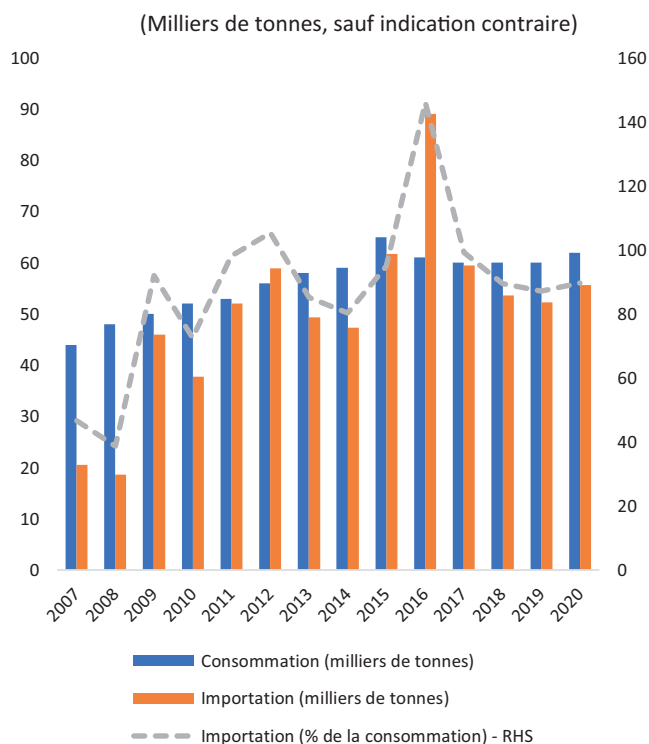
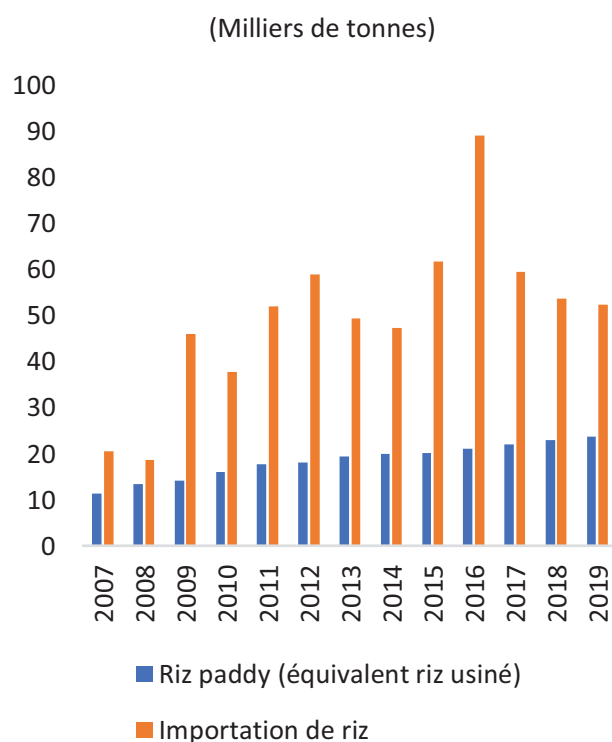
L'étude est structurée en six sections : La Section 1 donne un aperçu du marché du riz ; les Sections 2 et 3 décrivent respectivement la structure du marché et la dynamique des prix ; la Section 4 présente une analyse d'impact de la libéralisation du marché du riz sur la pauvreté ; la Section 5 présente un résumé des consultations des parties prenantes au niveau national ; la Section 6 présente des idées pour réussir la mise en œuvre des réformes à partir d'expériences antérieures ; et la Section 7 comprend des remarques finales et présente des recommandations.

### 4.1. Le marché du riz des Comores : aperçu général

**L'Union des Comores dépend principalement des importations pour approvisionner le marché local en riz ordinaire et de luxe.** Les importations de riz, qui couvrent l'essentiel des besoins de la population (78 pour cent de la consommation de riz en 2016-2020), ont presque triplé depuis 2011, passant d'environ 19 700 tonnes par an en moyenne en 2000-2010 à environ 58 000 tonnes par an en moyenne en 2011-2020. Elles ont atteint un pic de 89 mille tonnes en 2016, résultat non pas de la dynamique du marché mais de la réception d'un don de près de 34 mille tonnes de riz de la part des partenaires bilatéraux japonais. Selon les statistiques de la FAO, il existe une production locale de riz paddy, mais l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED) des Comores considère que cette production, située en milieu rural, est marginale et est principalement destinée à l'autoconsommation.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Compte tenu des incertitudes entourant la production locale de riz et de l'absence de mesures statistiquement efficaces, cette variable est exclue des analyses ultérieures.



**Figure 15 :** Évolution de la consommation et des importations de riz, 2007-2020**Figure 16 :** Évolution de la production et des importations de riz, 2007-2019

Source : FAO, Comtrade et calculs des services de la Banque mondiale.

**Cependant, la forte augmentation de la part des importations dans la consommation totale masque l'amélioration de la production locale.** La contribution des importations à la consommation totale a diminué au cours des cinq dernières années. Les importations de riz représentaient en moyenne 91,4 pour cent de la consommation de riz en 2017-2020, contre une moyenne d'environ 97,7 pour cent en 2010-2017.<sup>44</sup> La production locale de riz, bien que relativement faible, s'est améliorée au cours de la dernière décennie. En 2019, le pays a produit environ 23 mille tonnes de riz paddy (équivalent usiné), ce qui représente un doublement de la production depuis 2007.

**L'importation de riz ordinaire se fait par le biais d'un monopole d'État, qui applique un prix fixé par l'administration centrale, tandis que le secteur privé peut importer du riz de luxe.** Créé en 1982 par l'ordonnance n° 02-001/PR du 5 février 1982, sous la forme d'un établissement public et renforcé dans ses missions par la loi 82-17 (qui l'institutionnalise en établissement public à caractère industriel et commercial), l'ONICOR est une entreprise publique qui détient le monopole de l'importation du riz ordinaire de consommation populaire aux Comores. Il s'approvisionne à l'étranger et distribue ses importations à un réseau de grossistes et demi-grossistes. En outre, l'ONICOR vend du riz ordinaire selon une grille tarifaire établie par le Ministère de l'Économie, son ministère de tutelle. Selon le niveau du prix d'achat du riz sur le marché international, le riz vendu sur le marché local peut être implicitement subventionné par l'État via l'ONICOR. Les deux instruments juridiques qui ont créé l'ONICOR et lui ont confié le rôle d'importateur exclusif de riz ordinaire ne restreignent pas l'importation du riz de luxe, qui est ouvert au secteur privé. Par ailleurs, le Ministère de l'Économie et l'ONICOR sont tous deux chargés de définir la structure des prix de vente et de faire le suivi de la mise en œuvre de la politique des prix administrés.

## 4.2. Structure et dynamique du marché

### 4.2.1. Demande

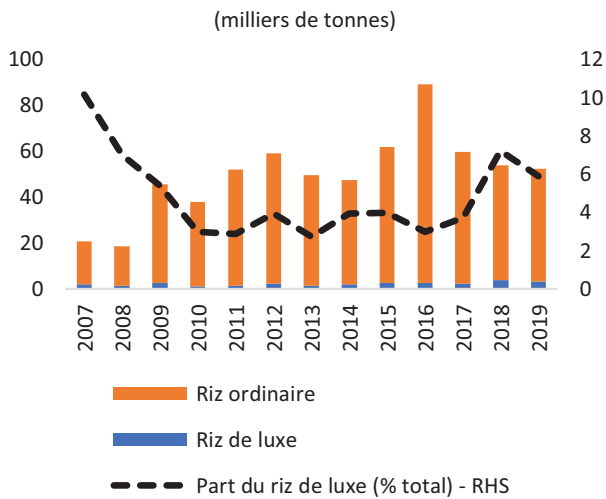
**Le pays consomme principalement du riz ordinaire.** Le riz ordinaire (SH 100640) représente en moyenne 95,3 pour cent du riz importé aux Comores. La consommation de ce riz, par la majorité de la population, a enregistré une augmenta-

<sup>44</sup> Hors dons reçus du Japon en 2016, il était en moyenne de 91 pour cent. En 2016, les importations représentaient 146 pour cent de la consommation de riz des Comoriens.

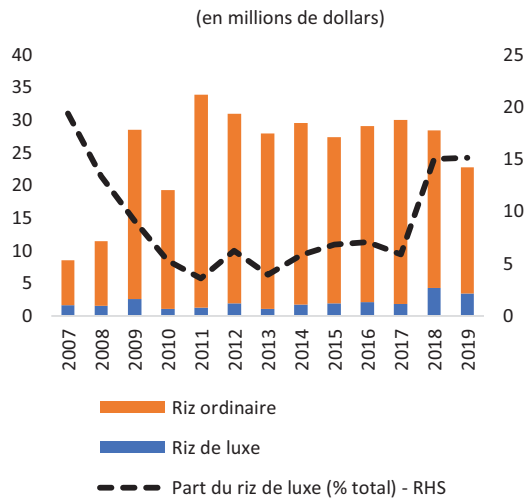


tion de 166,5 pour cent entre 2007 et 2019, passant de 18,5 mille tonnes en 2007 à 49,2 mille tonnes en 2019. Cependant, le volume des importations de riz de luxe n'a augmenté que de 147,8 pour cent au cours de la même période et s'est établi à 3 100 tonnes en 2019. Par conséquent, les importations de riz de luxe, qui représentaient plus de 10 pour cent des importations totales de riz en 2007, ont presque diminué de moitié, avec une moyenne de 4,8 pour cent entre 2015 et 2019.

**Figure 17 : Importations de riz**



**Figure 18 : Importations de riz**

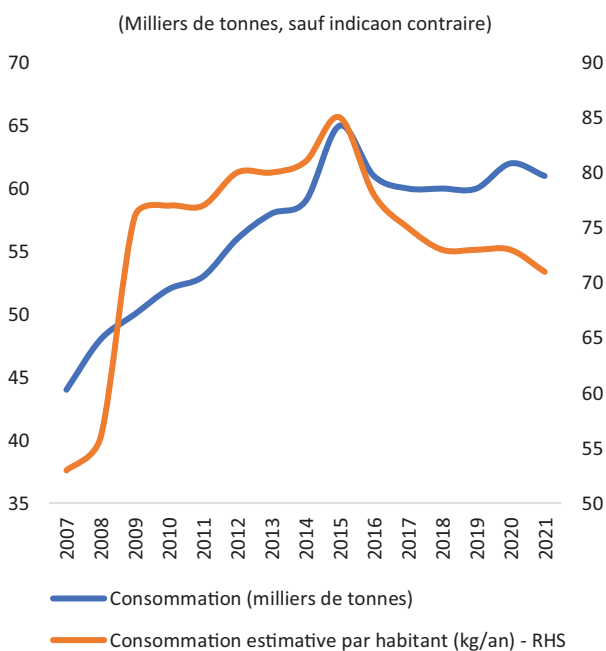


Source : Comtrade et estimations des services de la Banque mondiale.

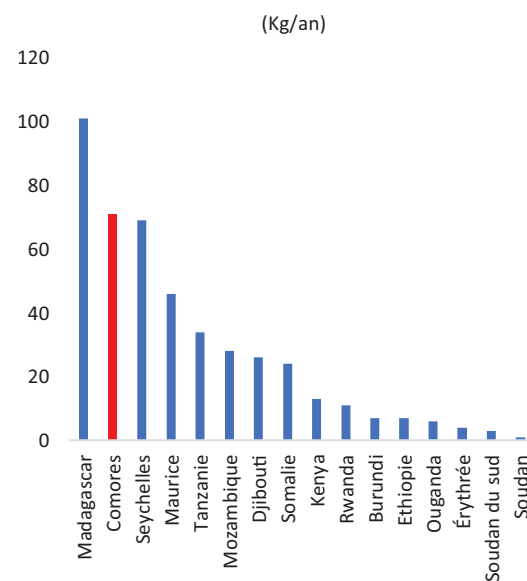
Remarque : Les codes SH pour chacune des catégories sont : 100640 pour le riz ordinaire et 100630 pour le riz de luxe.

**La consommation de riz aux Comores a été relativement stable au cours des cinq dernières années.** Après avoir enregistré une augmentation continue de 2007 à 2015 (croissance moyenne de 5,0 pour cent par an), elle est restée stable au cours des six années suivantes, avec une consommation d'environ 61 000 tonnes par an. Néanmoins, la consommation de riz par habitant a connu une légère baisse au cours de la même période. La consommation moyenne de riz par habitant est passée d'une moyenne d'environ 80 kg par an entre 2010 et 2015 à 71 kg par an en 2021, soit une baisse d'environ 11,0 pour cent entre les deux périodes.

**Figure 19 : Évolution de la consommation de riz, 2007–2021**



**Figure 20 : Consommation de riz dans quelques pays africains voisins, 2020**

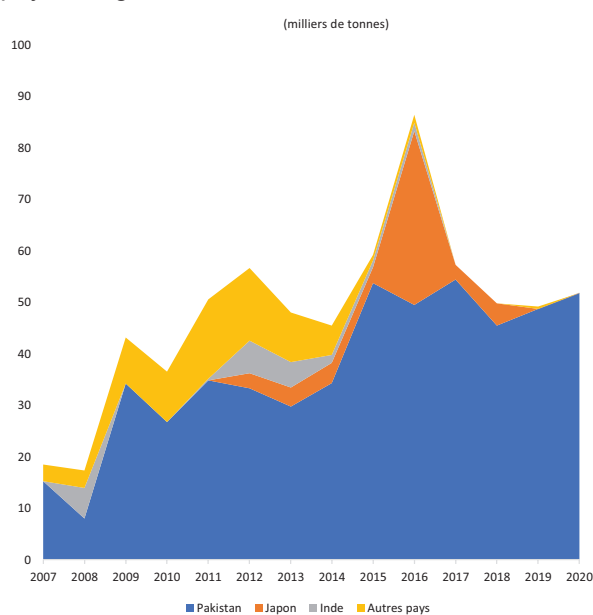


Source : FAO et estimations des services de la Banque mondiale.

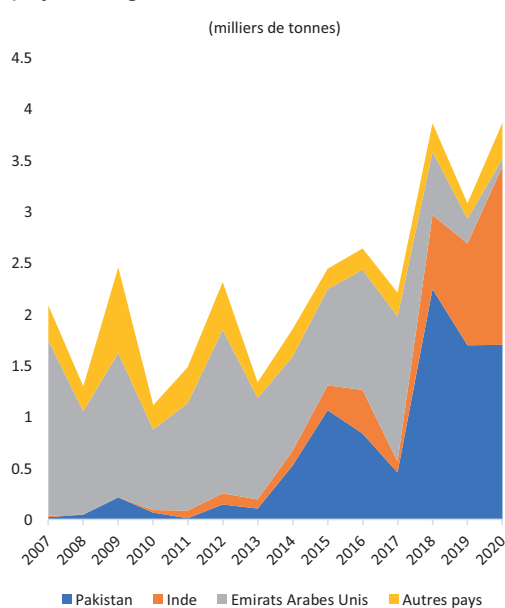
Bien qu'elle ait diminué par rapport aux années précédentes, la consommation de riz par habitant du pays est parmi les plus élevées de la sous-région de l'Afrique de l'Est.<sup>45</sup> Avec une consommation moyenne d'environ 80 kg par an, les Comores sont, après Madagascar, le premier consommateur de riz de la sous-région. La consommation de riz est 3,5 fois plus élevée que dans les autres pays voisins d'Afrique de l'Est. De plus, comme les Comores, les autres îles de la région – Madagascar, les Seychelles et Maurice – ont une forte consommation de riz par habitant. La consommation moyenne de riz est de près de 101 kg, 69 kg et 46 kg par an à Madagascar, aux Seychelles et à Maurice, respectivement, ces chiffres plus élevés que ce que l'on voit dans de nombreux autres pays de la sous-région, avec des moyennes allant de 34 kg par an en Tanzanie à 1 kg par an au Soudan.

Les deux catégories de riz importé proviennent principalement du Pakistan. Ce pays d'Asie du Sud a fourni à lui seul plus de 96 pour cent des importations comoriennes de riz ordinaire et environ plus de la moitié de ses importations de riz de luxe au cours des trois dernières années. Cependant, le pays s'est également approvisionné en riz en Inde, au Japon, aux Émirats arabes unis, à Maurice et en France. Le riz du Japon est constitué exclusivement de dons, qui ont représenté environ 5 à 10 pour cent des importations comoriennes entre 2012 et 2018, sauf en 2016 où les dons ont représenté près de 39 pour cent des importations. Il y a une plus grande diversité dans les sources de riz de luxe, dont 44 pour cent provenaient de l'Inde en 2020.

**Figure 21 :** Importations de riz ordinaire par pays d'origine



**Figure 22 :** Importations de riz de luxe par pays d'origine



Source : Estimations de Comtrade et des services de la Banque mondiale.

#### 4.2.2. Offre

Le secteur privé à Anjouan contribue fortement à l'offre de riz ordinaire, mais d'importantes inégalités sont relevées au niveau de la distribution des commandes. Près de 58 pour cent des commandes de riz ordinaire passées auprès de l'ONICOR proviennent de l'île d'Anjouan (Figure 9). Une analyse de la structure du marché du riz ordinaire indique que les acteurs sont concentrés dans la chaîne de distribution. Près de 20 pour cent des grossistes ou des clients de l'ONICOR concentrent l'équivalent de 50 pour cent de la quantité de riz commandée à l'échelle nationale (Figure 10). Ce déséquilibre au niveau de la clientèle de l'ONICOR dans le segment du riz ordinaire s'explique en partie par le fait qu'il arrive aussi que les particuliers achètent de grandes quantités de riz auprès de l'ONICOR, notamment dans le cadre de la célébration des grands mariages. Par ailleurs, il n'y a qu'un petit nombre des clients de l'ONICOR qui achètent en grandes quantités.

45 Cette sous-région comprend Madagascar, les Comores, les Seychelles, Maurice, la Tanzanie, le Mozambique, Djibouti, la Somalie, le Kenya, le Rwanda, le Burundi, l'Éthiopie, l'Ouganda, l'Érythrée, le Soudan du Sud et le Soudan.

Nonobstant l'existence de ce petit nombre de clients (ONICOR) qui peuvent acheter de grandes quantités de riz, les fréquences d'achat et les quantités commandées en 2020 sont importantes malgré les niveaux de commandes actuels faibles et moins fréquents. A cause du nombre de clients ponctuels de l'ONICOR, la fréquence médiane des commandes en 2020 était d'environ trois commandes par an par client de l'ONICOR aux Comores, allant de deux commandes par an à Ngazidja à 4,2 et 5,1 commandes à Anjouan et à Mohéli, respectivement (Figure 11). Même si le nombre de clients de l'ONICOR à Ngazidja est plus élevé, le volume annuel moyen des commandes des grossistes est plus important à Anjouan. En moyenne, ce volume est de 434 tonnes à Anjouan, ce qui est de loin supérieur aux 189 et 126 tonnes relevées à Ngazidja et à Mohéli respectivement. Toutefois, ces moyennes annuelles sont nettement inférieures au volume de consommation mensuel (Figure 12). Néanmoins, l'analyse du volume des commandes indique qu'au moins cinq clients de l'ONICOR pourraient avoir la capacité de développer des activités de commercialisation du riz ordinaire. Les achats effectués par ces clients qui pourraient devenir des importateurs varient entre 1 000 et 2 000 tonnes par an, ce qui représente au moins 75 pour cent de la consommation mensuelle moyenne de Ngazidja ou d'Anjouan, et entre 2,5 et 4,0 fois la consommation mensuelle moyenne de Mohéli.

Figure 23 : Ventilation des commandes de riz ordinaire par région, 2020

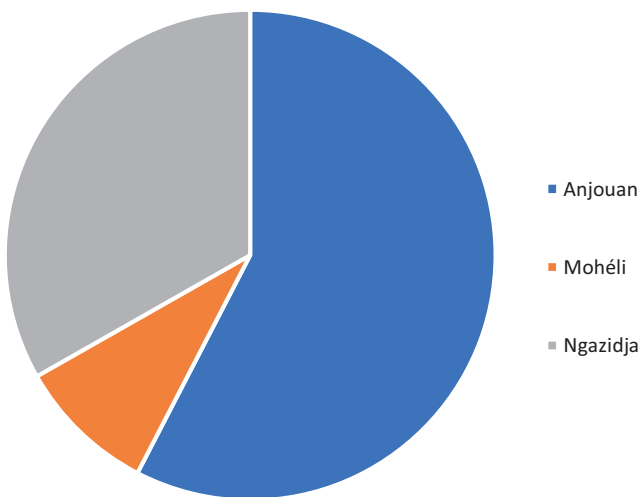


Figure 24 : Courbe de Lorenz du marché de la distribution du riz aux Comores, 2020

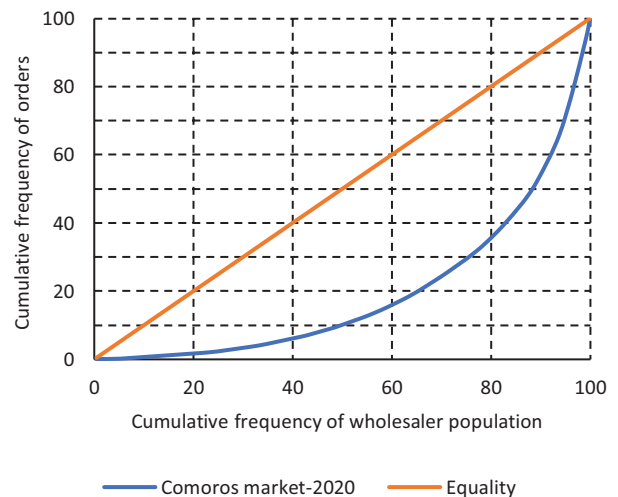


Figure 25 : Commandes totales de riz par grossiste, 2020

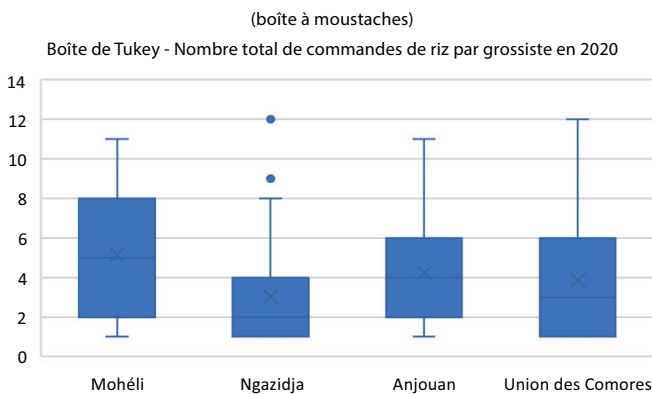
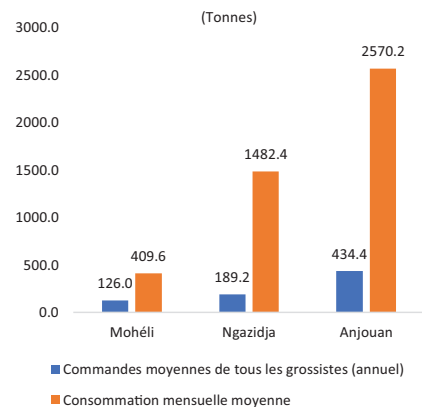


Figure 26 : Commandes de gros moyennes et consommation mensuelle moyenne



Source : Calculs de l'ONICOR et des services de la Banque mondiale.

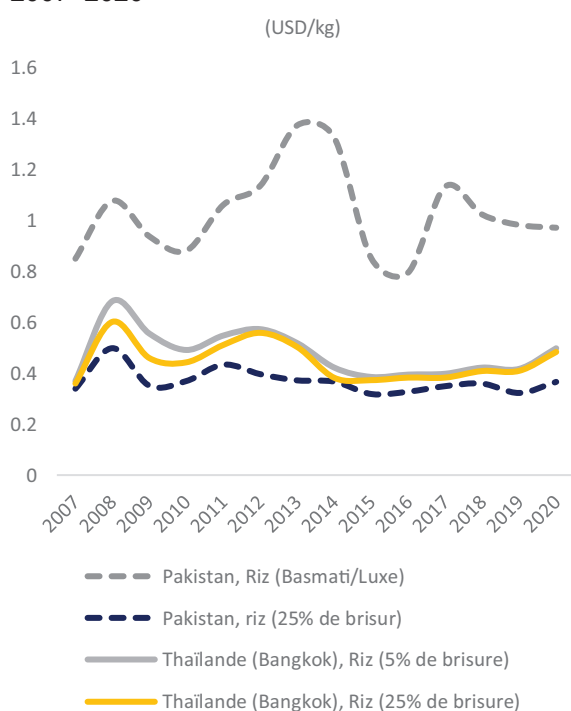
Les nouveaux importateurs de riz sont confrontés à des défis liés à l'accès aux fournisseurs internationaux, au financement de leurs activités et aux conditions d'exploitation. L'ONICOR est actuellement la seule entreprise à avoir une expérience considérable sur le marché international du riz ordinaire, ce qui lui confère un

avantage comparatif. Les nouveaux acteurs sur le marché devront donc rapidement constituer leur réseau d'approvisionnement et garantir de meilleurs prix. En outre, le commerce du riz nécessite d'obtenir une licence qui doit être renouvelée chaque année. Étant donné que l'ONICOR dispose d'une ligne de crédit renouvelable de 10 millions USD soumise à un taux de 2 pour cent octroyée par la Banque islamique de développement, le financement par les banques commerciales locales pourrait jouer un rôle important dans le renforcement de l'implication du secteur privé.

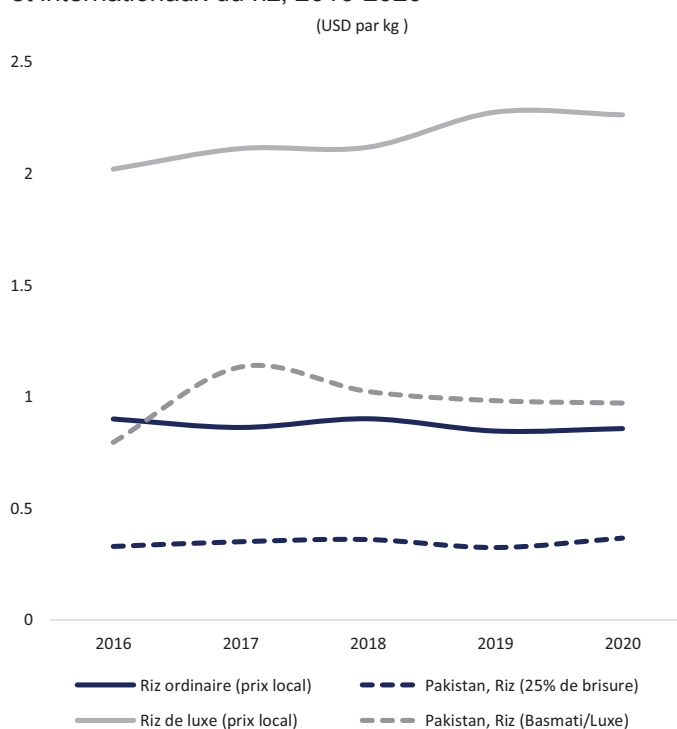
### 4.3. Évolution des prix et application du mécanisme des prix administrés

**Le prix du riz sur les marchés internationaux a considérablement augmenté en 2020 mais est resté en-deçà des pics précédents.** A l'exception du riz de luxe dont le prix a légèrement baissé en 2020 (-1,1%), le prix des différentes catégories de riz ordinaire a augmenté de près de 17,0 pour cent en glissement annuel en 2020. Cette augmentation est principalement due à la pandémie de COVID-19 et aux mesures de confinement associées (par exemple, le cas de l'Inde), ainsi qu'à l'adoption de mesures de préservation de leurs stocks nationaux (par exemple, par l'adoption d'une interdiction temporaire d'exportation ou d'autres restrictions à l'exportation) par certains des plus grands producteurs tels que le Cambodge, le Myanmar et le Vietnam (Figure 13). Cependant, les prix sont restés à des niveaux inférieurs à ceux observés en 2007-08 ou 2011-12 lorsque les super-cycles d'explosion des prix des matières premières se sont produits.

**Figure 27 :** Évolution des prix internationaux du riz, 2007–2020



**Figure 28 :** Comparaison des prix nationaux et internationaux du riz, 2016-2020



Source : Estimations de la FAO et des services de la Banque mondiale.

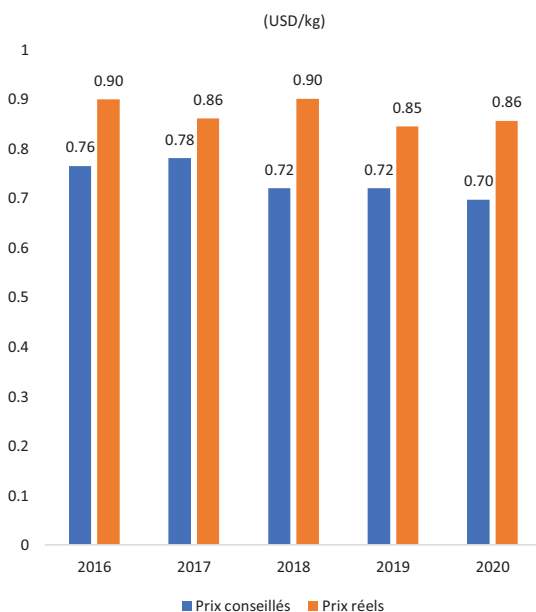
**Le prix des différents types de riz sur les marchés locaux comoriens est resté relativement stable en 2020.** Le prix du riz ordinaire (importé du Pakistan, 25 pour cent de brisure) qui a augmenté d'environ 13,4 pour cent entre 2019 et 2020 sur les marchés internationaux, n'a augmenté que de 1,3 pour cent aux Comores (Figure 14). Le prix du riz de luxe, qui a augmenté de façon continue ces dernières années (de 2,02 USD en 2016 à 2,28 USD en 2019) sur le marché local, a légèrement baissé (0,5 pour cent en 2019-20) et atteint 2,26 USD en 2020. Cependant, cette baisse a été inférieure à celle enregistrée sur les marchés internationaux, étant donné que le prix du riz de luxe d'origine pakistanaise a diminué de 1,1 pour cent en glissement annuel en 2020.

**Le prix pratiqué par les commerçants comoriens locaux est supérieur à celui recommandé par l'ONICOR et le Ministère de l'Economie.** Entre 2016 et 2020, le prix du riz ordinaire sur les marchés locaux était d'environ

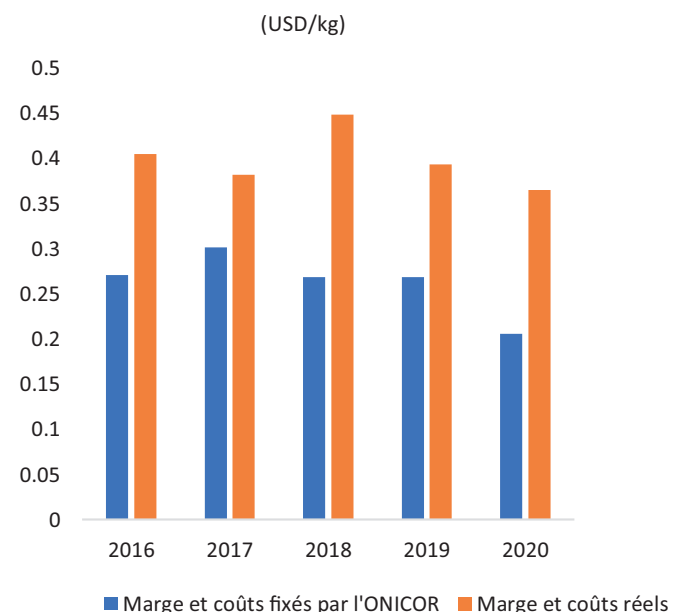
18,6 pour cent supérieur au prix recommandé par l'ONICOR en moyenne, cet écart étant encore plus important en 2018 (25,0%) et en 2020 (22,9%). Par exemple, en 2020, alors que le prix de vente au détail du riz ordinaire recommandé par l'ONICOR était de 0,7 USD/kg, le prix réel observé sur les marchés comoriens était de 0,86 USD/kg, selon l'INSEED (Figure 15). En outre, les coûts et les marges des commerçants (grossistes, demi-grossistes et détaillants), qui étaient de 53,5 pour cent supérieurs à ceux déterminés par l'ONICOR en moyenne, ont également augmenté en 2020 (Figure 16). La différence entre les marges/coûts définis par l'ONICOR et ceux appliqués sur le marché était d'environ 77,6 pour cent en 2020. La réduction des marges officielles recommandée par la compagnie nationale (-23,5% entre 2019 et 2020) pour appuyer les ménages pendant la pandémie n'a pas été pleinement appliquée sur le marché où elle n'a été que de 7,2 pour cent.

**De plus, d'importantes différences de marges sont relevées entre le riz de luxe et le riz ordinaire importés.** La différence entre les coûts, l'assurance, le prix du transport et les prix locaux est encore plus importante pour le riz de luxe importé (qui n'est pas réglementé par l'ONICOR). En moyenne, la différence entre les prix au port et le prix appliqué sur les marchés intérieurs est de 1,15 USD/kg pour le riz de luxe, tandis que pour le riz ordinaire importé, elle se limite à 0,44 USD/kg. Cette différence importante indique que les marges appliquées au riz ordinaire sont relativement maîtrisées (prix réglementé) comparées à celles du riz de luxe (prix non réglementé).

**Figure 29 :** Différence entre les prix recommandés par l'ONICOR et les prix réels appliqués sur le marché local



**Figure 30 :** Marge recommandée et réelle et coûts associés sur le marché local du riz ordinaire



Source : Estimations de l'INSEED, de l'ONICOR, de Comtrade et des services de la Banque mondiale.

## 4.4. Impact de la libéralisation des importations de riz

### 4.4.1. Approche théorique

L'estimation des effets de la libéralisation du commerce sur la pauvreté nécessite de tenir compte :

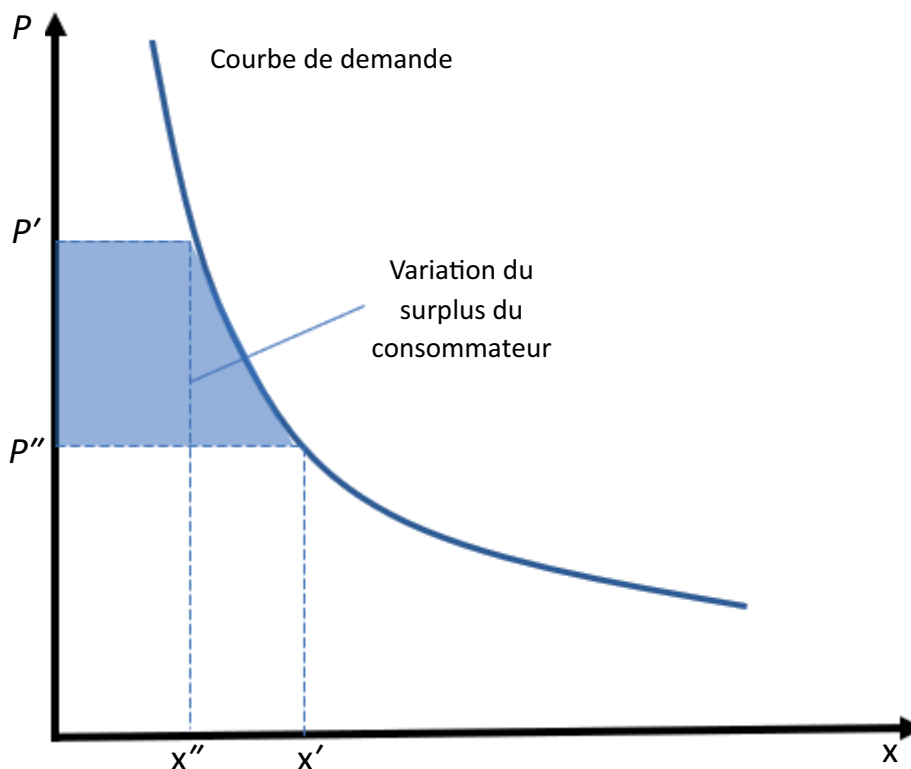
- **De l'hétérogénéité des ménages pauvres :** Toute étude des effets de la libéralisation du commerce sur la pauvreté doit tenir compte des différences en termes d'emploi, de consommation et de production existant parmi les pauvres. Par ailleurs, la libéralisation des échanges peut avoir des effets différents sur les membres d'un même ménage.
- **De l'influence des institutions sur les efforts de réduction de la pauvreté :** L'impact sur la pauvreté dépend du type de réformes du commerce menées, et l'effet de la libéralisation du commerce sur la pauvreté peut être tributaire de l'environnement économique, des institutions et d'autres politiques.

- **De la nature multidimensionnelle de la pauvreté et des difficultés à la mesurer** : La plupart des études empiriques utilisent des mesures de la pauvreté basées sur le revenu ou la consommation à cause de leur plus grande facilité d'utilisation. Cependant, comme le soutient Amartya Sen, le montant du revenu ou de la consommation ne constitue pas une mesure suffisante. D'autres variables telles que le niveau d'instruction, la santé, la dignité et la liberté de choisir et d'utiliser ses capacités doivent également être prises en compte.<sup>46</sup>
- **Du canal macroéconomique** : Ce canal consiste à étudier les effets du commerce sur la croissance et les effets subséquents de la croissance sur la réduction de la pauvreté.
- **Des ménages et des marchés** : Ce canal est pris en compte dans cette étude et implique d'analyser la manière dont la libéralisation des échanges influe sur le prix des biens produits et consommés par les ménages, la réaction comportementale des ménages face aux changements des prix et l'effet global sur le bien-être.
- **Des salaires et des emplois** : Selon une des prédictions standards de la théorie du commerce (Heckscher-Ohlin), l'ouverture commerciale dans les pays en développement devrait réduire les inégalités salariales. Un vaste corpus de publications a cherché à savoir si cette prédiction est étayée par des preuves empiriques.
- **Des recettes et des dépenses du gouvernement** : Même si la libéralisation du commerce réduit les recettes publiques, aucune donnée factuelle n'indique qu'elle a réduit les dépenses sociales et nuï aux pauvres.

#### 4.4.2. Approche empirique

Cette étude est basée sur le canal des ménages et du marché susmentionné. Pour mesurer l'évolution du bien-être des consommateurs, il est important de connaître la forme de la courbe de la demande. Toutefois, compte tenu des limites de données qui font qu'il est difficile d'estimer une courbe de la demande, une évolution « approximative » peut être utilisée à la place. Les points focaux servent alors à mesurer l'évolution des prix, à estimer la consommation du bien de consommation/ la dépense associée à celui-ci et à mesurer l'impact sur la pauvreté de manière indirecte, à travers une analyse du surplus du consommateur (Figure 17). Pour ce faire, l'étude utilise le modèle *Welfare and Competition* (WELCOM).

Figure 31 : Un surplus du consommateur se produit lorsque les prix baissent.



Source : Varian H. (2014). *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*, New York: W.W. Norton & Company.



L'impact d'une modification de la structure du marché sur le bien-être des ménages est analysé en deux étapes :

1. L'estimation du changement de prix induit par la modification de la structure concurrentielle du marché ; et
2. L'estimation de l'effet occasionné par un tel changement de prix sur le bien-être en se basant sur d'une enquête basée sur des microdonnées.

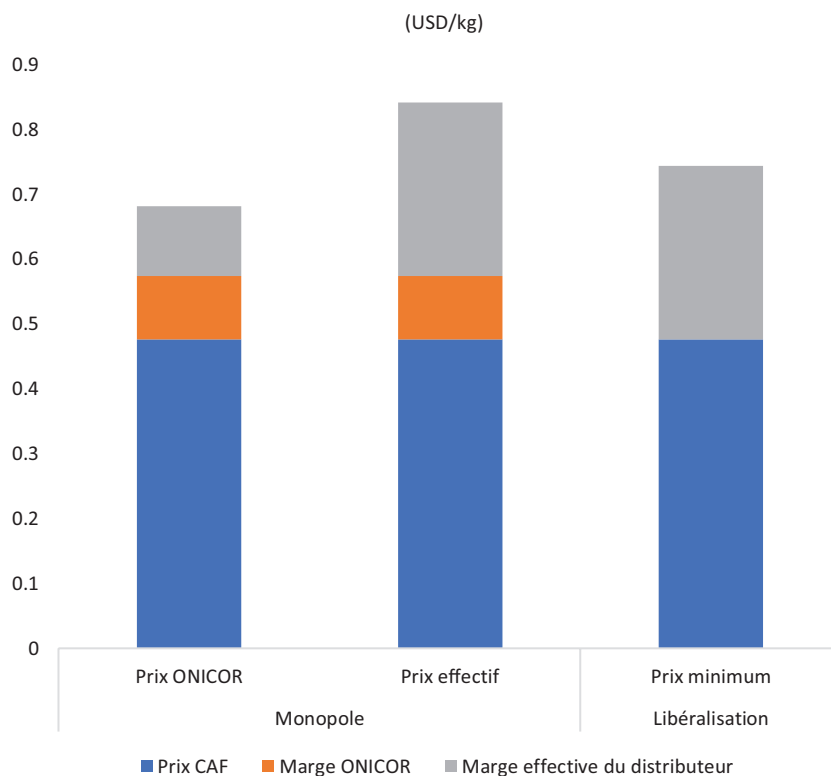
Trois variables clés sont à extraire de l'enquête basée sur des microdonnées :

- La mesure du bien-être par habitant pour estimer la pauvreté, souvent mesurée à partir des agrégats de la consommation ou du revenu total d'un ménage, divisé par le nombre de membres du ménage ;
- La consommation ou les dépenses par habitant relatives au produit d'intérêt ou au secteur d'intérêt (c'est-à-dire une matière première spécifique) ; et
- Le seuil de pauvreté national, mesuré à partir de la consommation ou du revenu des ménages (selon la méthodologie d'évaluation de la pauvreté propre à chaque pays).

#### 4.4.3. Résultats de la simulation

Une libéralisation de l'importation du riz aux Comores qui mettrait un terme aux activités d'importation de l'ONICOR entraînerait automatiquement une baisse du prix du riz ordinaire. A toutes choses égales par ailleurs, le retrait de l'ONICOR du marché conduirait *de facto* à l'élimination de la marge de l'ONICOR, estimée à environ 0,10 USD/kg. Le prix réel, qui est déjà 23 pour cent supérieur au prix recommandé par l'ONICOR, baisserait de 12 pour cent dès la libéralisation de l'importation de riz ordinaire.

Figure 32 : Structure du prix avant et après la libéralisation

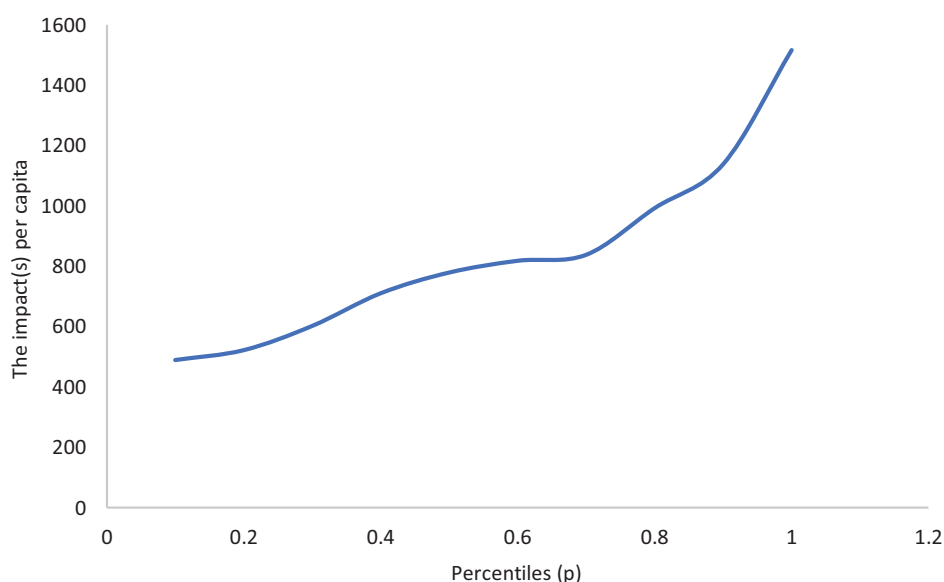


Source : Estimations de l'INSEED, de Comtrade, de l'ONICOR, et des services de la Banque mondiale.

Combinées, les réformes devraient avoir un impact positif mais disproportionné sur le revenu par habitant dans tous les déciles de revenu. La Figure 19 montre l'évolution de la distribution de la consommation des ménages. L'axe des ordonnées présente la variation de la consommation par habitant résultant du changement des prix, et celle

des abscisses, les centiles de la consommation. Les politiques de libéralisation proposées conduiraient à une réduction nette d'environ 12 pour cent des prix. Le surplus du consommateur résultant de la baisse attendue des prix concernera tous les centiles de consommation, et bénéficiera davantage aux ménages aisés (en francs comoriens absolus) qu'aux ménages plus pauvres.

**Figure 33 :** Impact d'une baisse des prix du riz sur la consommation par habitant



Source : Estimations des services de la Banque mondiale.

**Même avec un faible impact des réformes combinées, celles-ci devraient particulièrement profiter aux ménages à faible revenu.** La division du surplus du consommateur par la consommation des ménages révèle que le surplus du consommateur représente une très petite part de la consommation des ménages, soit environ 6 points de base (0,06%). Toutefois, une différence non négligeable en faveur des ménages les plus pauvres est constatée au niveau des distributions de la consommation.

**Tableau 6 :** Impact sur le bien-être par décile de revenu (% du revenu par habitant)

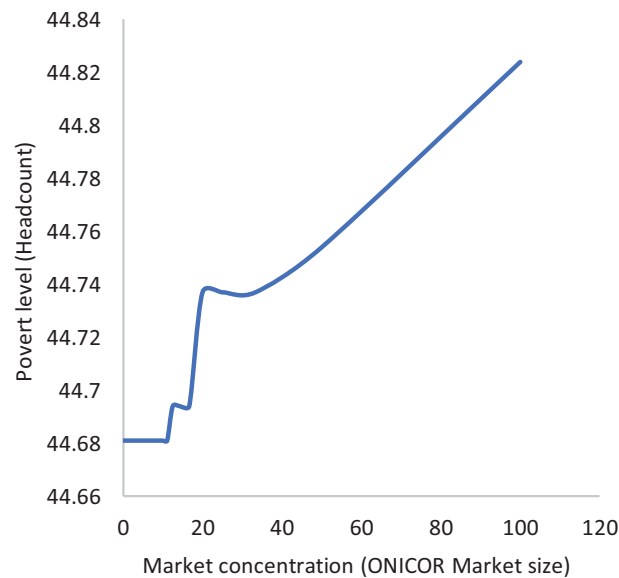
Groupes	Variation du revenu
Décile 1	0,11
Décile 2	0,08
Décile 3	0,08
Décile 4	0,08
Décile 5	0,08
Décile 6	0,07
Décile 7	0,06
Décile 8	0,06
Décile 9	0,05
Décile 10	0,03
Total	0,06

Source : Estimations des services de la Banque mondiale.

**Une structure de marché à concentration plus faible, où les prix sont fixés par les forces du marché, est associée à des niveaux de pauvreté plus faibles.** Le surplus du consommateur peut être considéré comme une somme supplémentaire destinée à la consommation dans les ressources du ménage. L'ajout de ce nouveau poste de consommation à l'agrégat de la consommation des ménages et la réestimation des taux de pauvreté montrent une légère variation des taux de pauvreté (en prenant pour référence les taux de pauvreté estimés à partir de l'enquête

auprès des ménages de 2020). Toutefois, les variations des taux de pauvreté sont négligeables et statistiquement non différentes de zéro.

**Figure 34 :** Concentration du marché et seuil de pauvreté



Source : Estimations des services de la Banque mondiale.

**Même si la baisse anticipée du prix est soumise à des hypothèses rationnelles de comportement des agents économiques, il existe différents facteurs de risque exogènes.** La baisse anticipée des prix repose sur trois hypothèses fondamentales : (i) la réduction de la marge intermédiaire appliquée par l'ONICOR ; (ii) la réalisation de gains d'efficacité par les fournisseurs ; et (iii) l'augmentation de l'offre de riz importé au-delà du niveau actuel, qui se traduirait par un excédent d'offre. Cela nécessite, au préalable, que les acteurs privés n'aient pas de difficulté à faire leur entrée sur le marché et aient un accès facile et abordable au financement bancaire. Cependant, les conditions actuelles d'accès au financement, avec des taux d'intérêt sur les prêts oscillant autour de 14 pour cent, ainsi que le risque de formation de cartels, pourraient limiter la baisse anticipée du prix du riz ordinaire ou entraîner des hausses de prix sur le court terme. La réalisation d'un taux de rendement d'au moins 14 pour cent (contre 2 pour cent pour le taux d'intérêt de la Banque islamique de développement qui finance l'ONICOR) constituera un défi majeur pour les nouveaux entrants.

#### 4.5. Résumé de l'analyse de l'économie politique

**Pour assurer l'appropriation du processus de libéralisation de l'importation de riz ordinaire aux Comores, une analyse de l'économie politique a été réalisée entre août et octobre 2021.** Cette section présente un résumé des principales conclusions de cette analyse. L'analyse a été réalisée en deux phases, commençant par une revue de la littérature et s'achevant par une mission sur le terrain en octobre 2021. La revue de la littérature a porté sur trois catégories de documents traitant : (i) de l'économie politique de l'adhésion à l'OMC (c'est-à-dire les réformes du commerce, la formulation de politique commerciale et le renforcement de la capacité de vente) dans plusieurs pays ; (ii) des cadres empiriques et théoriques d'analyse de l'économie politique ; et (iii) des études et des rapports sur les questions commerciales spécifiques aux Comores. La mission sur le terrain, qui s'est déroulée du 18 au 23 octobre 2021, a permis de rencontrer les responsables de l'administration publique, du gouvernement, du Parlement, du secteur privé, des organisations de la société civile et des partenaires techniques.

**L'analyse montre que la société comorienne n'a pas exprimé d'opposition à la réforme, mais de nombreuses parties prenantes ont souligné l'existence de risques qu'il convient de réduire et de maîtriser.** La libéralisation des importations de riz est considérée faisable et le secteur privé a manifesté un vif intérêt pour la réforme. Les parties prenantes du secteur privé ont mis en avant l'existence de faiblesses au niveau du modèle actuel et de la capacité d'approvisionnement de l'ONICOR, et elles ont mentionné la possibilité de faire baisser le prix de

vente du riz ordinaire. Toutefois, plusieurs parties prenantes ont exprimé des craintes par rapport au risque d'instabilité des prix, à la détérioration de la qualité des produits importés et à la disponibilité effective du produit sur le marché local.

**D'après les parties interrogées, les risques d'instabilité des prix proviennent d'éventuels comportements anticoncurrentiels.** La formation de cartels et l'organisation de pénuries artificielles figurent parmi ces risques dans la mesure où des comportements similaires ont été observés pour certains produits de consommation. Les parties prenantes ont évoqué le fait que les importations de riz aux Comores sont l'exclusivité de certains pays. De plus, même si elle existe, la loi nationale sur la concurrence n'est pas effectivement appliquée. De l'avis de nombreuses parties prenantes, l'ONICOR, acteur majeur du circuit actuel, ne devrait pas être juge et partie de la surveillance des prix.

**Diverses parties prenantes ont souligné la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire en veillant à la qualité et à la disponibilité du riz dans l'ensemble du pays.** L'ONICOR importe du riz ordinaire avec un taux de brisure de 10 pour cent, et des questions ont été soulevées quant à la capacité du secteur privé à respecter cette norme, notamment au vu de la faible capacité de contrôle aux frontières du pays. Elle dispose d'un stock de sécurité de près de 7 000 tonnes, et ce type de stock de sécurité est nécessaire pour éviter toute pénurie de riz. L'ONICOR a également une capacité d'importation de près de 500 conteneurs par mois et dispose d'entrepôts dans plusieurs zones reculées du pays. Des préoccupations se posent quant à la capacité du secteur privé à approvisionner l'ensemble du pays, en particulier les zones reculées.

**La libéralisation des importations de riz ordinaire représente une opportunité pour l'ONICOR de mettre en œuvre des réformes visant à améliorer sa gouvernance et à réformer son mandat.** La réforme de la gouvernance et du mandat de l'ONICOR est nécessaire pour atténuer les risques, assurer la viabilité des finances de la compagnie et du gouvernement, et optimiser l'utilisation de ses ressources humaines et financières. La situation économique et financière de l'ONICOR présente d'importants défis, et elle a été pointée du doigt par la Section des Comptes de la Cour Suprême pour des questions de gestion.

#### 4.6. Conditions de réussite d'une réforme

**Cette section s'appuie sur les expériences de divers pays pour mettre en évidence les facteurs importants à prendre en compte pour assurer l'aboutissement des réformes.** Elle s'appuie sur l'expérience de pays tels que l'Indonésie (BULOG), la Malaisie (BERNAS) et les Philippines (Autorité nationale de l'alimentation) et décrit les conditions qui rehausseraient les probabilités que la libéralisation réussisse.

**La libéralisation des importations de riz doit être effectuée de manière graduelle.** L'adhésion des Comores à l'OMC constitue une opportunité de réfléchir au processus de libéralisation de l'importation du riz ou de l'engager. Cependant, ce processus doit être mené avec prudence et de façon graduelle pour éviter les effets négatifs, y compris une plus grande vulnérabilité du pays à la volatilité des prix mondiaux, entraînant une augmentation conséquente des troubles sociaux et politiques. A titre d'exemple, l'élimination du monopole du BULOG et la libéralisation du commerce du riz en Indonésie en 1998 ont été suspendues très rapidement. Le monopole du BULOG sur les importations de riz a été rétabli par le gouvernement au bout de deux ans à cause d'une forte pression sociopolitique. De nombreux Indonésiens ont perçu la libéralisation comme une mesure décourageant la production locale et le pays a été exposé à la volatilité des prix du riz.

**Les conditions préalables et nécessaires à la réussite de la libéralisation doivent être remplies avant qu'elle ne soit pleinement déployée.** Ces conditions comprennent : (i) le renforcement des capacités des acteurs et des institutions impliqués dans l'importation, la production et la distribution du riz ; (ii) la promotion de l'intégration régionale pour garantir un plus grand marché du riz aux producteurs locaux ; (iii) le renforcement de la protection sociale ; et (iv) la réforme de l'ONICOR. Les efforts de renforcement des capacités doivent également inclure la création d'institutions pour réduire le coût du crédit et faciliter l'accès à celui-ci. L'accès au crédit sera une condition essentielle à la disponibilité de lignes de crédit pour le fonds de roulement et la construction d'unités de stockage conformes aux normes locales applicables. Le renforcement des programmes de filet de sécurité sociale contribuerait à la réduction de l'impact des futurs chocs exogènes sur les ménages les plus vulnérables. Par exemple, en Indonésie, les allocations budgétaires du BULOG ont été réaffectées aux ministères chargés des Affaires Social-

es et les coûts de fonctionnement n'ont plus été couverts par le budget national. Cependant, l'entreprise publique qui gère les stocks nationaux a reçu une allocation pour son rôle dans la distribution des réserves et des stocks de sécurité alimentaire.

**Il faut une réorientation du l'ONICOR.** L'ONICOR jouera un rôle essentiel dans le processus de libéralisation du marché du riz aux Comores. Ce rôle pourrait être axé sur :

- **La réglementation du marché du riz :** En encourageant la concurrence (par exemple, par la suppression des règles contraignantes ou des obligations sociales applicables aux importateurs), l'ONICOR pourrait contribuer à assurer le bon fonctionnement du marché (c'est-à-dire la disponibilité de riz en quantité suffisante et à un prix abordable). Il pourrait également coordonner le fonctionnement du marché entre les fournisseurs (producteurs et importateurs) et les acheteurs tout en renonçant à son monopole sur les importations de riz au profit du secteur privé. Ainsi, l'ONICOR serait en mesure d'assurer la disponibilité de riz importé de qualité en continuant à importer au moins un stock minimum et en publiant des informations sur les prix et les stocks disponibles ;
- **La communication, l'implication et la sensibilisation de toutes les parties prenantes :** Le plan de libéralisation de la filière riz doit être clair et diffusé pour obtenir un soutien politique et une communication forte doit être menée afin de renforcer la crédibilité de la réforme. Il est déterminant pour la réussite de la libéralisation du secteur de parvenir à un large consensus, comme ce fut le cas aux Philippines en 2019. A titre d'exemple, l'absence de consensus entre les différentes parties prenantes aux Philippines a conduit au report et/ou à l'échec de plusieurs réformes adoptées pour libéraliser l'importation de riz. L'opposition de l'Autorité nationale de l'alimentation s'est ajoutée à celle des différents acteurs bénéficiant directement du système existant, et un manque de consensus politique a anéanti tous les efforts de réforme entrepris pendant près de 30 ans (1980-2019).<sup>47</sup> Par ailleurs, en Malaisie, la récente remise en cause de l'engagement à libéraliser le monopole sur l'importation du riz par le BERNAS, qui devait expirer en janvier 2021, illustre également l'importance d'avoir un large consensus de toutes les parties prenantes ;<sup>48</sup> et
- **La garantie d'un approvisionnement national :** Pour assurer un approvisionnement continu en riz de qualité à des prix abordables sur le court et le moyen termes, l'ONICOR pourrait :
  - o **Jouer le rôle de centrale d'achats en période de transition :** L'ONICOR procéderait de la même manière que le secteur privé et commanderait du riz sur le marché international pour le revendre sur le marché local. Si cette mesure ne maintient pas le monopole sur l'importation du riz de l'ONICOR, elle ne s'attaque pas aux inefficiences enregistrées et pourrait considérablement entraver la concurrence sur le marché du riz du pays. Néanmoins, elle pourrait bien être envisagée à titre transitoire, et le secteur privé serait libre de contourner l'ONICOR. Dans le scénario de la création d'une centrale d'achats, des réformes visant à garantir la transparence et la compétitivité des achats devraient être menées pour rassurer le secteur privé et obtenir les meilleurs prix ; et
  - o **Administrer un stock de riz stratégique :** L'ONICOR pourrait aider le pays à maintenir un stock de riz suffisant, notamment pour faire face aux chocs. A ce titre, son rôle se limiterait exclusivement à la constitution de réserves. La gestion du stock constitué, c'est-à-dire les achats et les ventes, doit être transparente. Si, au début, l'ONICOR se retrouve avec un stock important et une capacité d'influence sur le prix, le stock devrait diminuer sur le moyen et le long termes et être limité à un stock tampon.

## 4.7. Conclusions et recommandations

**Il est possible de libéraliser les importations de riz aux Comores, et cette libéralisation pourrait conduire à une amélioration du pouvoir d'achat des Comoriens.** Les simulations montrent que la libéralisation de l'importation et

<sup>47</sup> Le monopole s'est poursuivi malgré l'adhésion à l'OMC en janvier 1995.

<sup>48</sup> L'ancienne coalition au pouvoir en 2018 (Pakatan Harapan, PH) avait promis de libéraliser le secteur et de ne pas renouveler la concession d'importation de riz de 10 ans. Toutefois, la nouvelle coalition au pouvoir (Perikatan Nasional, PN) a décidé de renouveler la concession pour une période de 10 ans. En outre, il est important de souligner que BERNAS, qui est la seule entité autorisée à importer du riz en Malaisie, est une concession privée. L'ancienne société nationale, créée en 1971, a été privatisée en 1994 pour améliorer son efficacité et alléger la charge budgétaire imposée aux contribuables.

du prix du riz ordinaire n'aurait pas d'impact négatif sur les ménages pauvres et pourrait, sous certaines conditions, réduire le taux de pauvreté (quoique légèrement). Même si l'ONICOR occupe actuellement une position dominante, des entreprises du secteur privé pourraient émerger sur le marché du riz et supplanter progressivement l'entreprise publique.

**Le niveau actuel des prix oblige le secteur privé à réaliser des gains d'efficacité pour gagner des parts de marché sur le marché local du riz.** Le prix de détail effectif du riz ordinaire est déjà supérieur au prix recommandé par le gouvernement et l'ONICOR. Dans ce contexte, il serait contre-productif pour de nouvelles entreprises d'entrer sur le marché et d'augmenter les prix sur le court terme. Sur le long terme, le maintien des prix dans une fourchette abordable pour les ménages comoriens dépendrait de la concurrence existante et du respect de la législation applicable. L'accès direct des entreprises locales (en particulier les grossistes) aux marchés internationaux pourrait entraîner une réduction des prix de détail à travers la réduction des marges et la réalisation de gains d'efficacité. Cependant, il est important d'atténuer et de contrôler les risques associés, y compris la réaction éventuelle à une augmentation du prix du riz.

**Il existe un éventail de politiques qui peuvent être mises en œuvre pour assurer la réussite de la libéralisation de l'importation de riz ordinaire.** L'objectif de ces mesures serait de réduire la probabilité que les réformes échouent et d'amener à prendre conscience des risques relevés par les différentes parties prenantes. Ces politiques comprennent :

- (i). L'organisation d'une consultation des entreprises privées ayant un potentiel de croissance en vue de déterminer la capacité minimale de commande du secteur privé et définir des objectifs pour les 5 à 10 prochaines années ;
- (ii). L'adoption d'une loi sur la libéralisation des importations de riz ordinaire ;
- (iii). La création d'une commission conjointe avec des participants du gouvernement, l'ONICOR et le secteur privé. Elle se réunirait régulièrement pour faire le suivi de la situation des buts et des objectifs dans le secteur du riz et discuter des problèmes et des défis auxquels le secteur privé est confronté ;
- (iv). La définition des normes de qualité du riz ordinaire pour les Comores (c'est-à-dire un label « Riz ordinaire » pour le pays) ;
- (v). Le développement d'une structure pour assurer le contrôle qualité ou renforcer les structures de contrôle existantes pour le suivi de la qualité du riz ordinaire importé ;
- (vi). L'adoption d'un programme de réforme ciblant la gouvernance économique et financière de l'ONICOR pour assurer sa viabilité et améliorer la mise en cohérence de son mandat avec les objectifs futurs ;
- (vii). La mise en œuvre d'un programme de réforme visant à faciliter l'accès au crédit commercial et la réduction de son coût ;
- (viii). Le renforcement du cadre institutionnel visant à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et la formation de cartels ;
- (ix). La facilitation de la création de nouvelles entreprises dans le secteur du riz ; et
- (x). Le réglage des paramètres des programmes de filet de sécurité sociale pour tenir compte des chocs liés aux variations défavorables du prix du riz ordinaire.



## RÉFÉRENCES

- Amiti, M., Konings, J., 2007. Trade liberalization, intermediate inputs, and productivity: Evidence from Indonesia. *American Economic Review* 97, 1611–1638.
- Bartley Johns, M., Brenton, P., Cali, M., Hoppe, M., Piermartini, R., 2015. The role of trade in ending poverty (No. No. 97607). The World Bank.
- Basu, S.R., 2008. Does WTO accession affect domestic economic policies and institutions? HEI Working Paper.
- Beverelli, C., Neumueller, S., Teh, R., 2015. Export diversification effects of the WTO trade facilitation agreement. *World Development* 76, 293–310.
- Bienen, D., 2014. What Can LDCs Acceding to the WTO Learn from Other Acceded Countries? Available at SSRN 2395331.
- Braga, C.A.P., Cattaneo, O., 2009. The WTO and accession countries. Edward Elgar Publishing.
- Brotto, A., Jakubik, A., Piermartini, R., 2021. WTO accession and growth: Tang and Wei Redux. WTO Staff Working Paper.
- Cadot, O., Carrère, C., Strauss-Kahn, V., 2011. Export diversification: what's behind the hump? *Review of Economics and Statistics* 93, 590–605.
- Dadush, U., Osakwe, C., 2015. WTO accessions and trade multilateralism. Cambridge University Press.
- Drabek, Z., Bacchetta, M., 2004. Tracing the Effects of WTO Accession on Policy-making in Sovereign States: Preliminary Lessons from the Recent Experience of Transition Countries. *World Economy* 27, 1083–1125.
- Egger, P., Winner, H., 2006. How corruption influences foreign direct investment: A panel data study. *Economic Development and Cultural Change* 54, 459–486.
- Gründler, K., Potrafke, N., 2019. Corruption and economic growth: New empirical evidence. *European Journal of Political Economy* 60, 101810.
- Imbs, J., Wacziarg, R., 2003. Stages of diversification. *American economic review* 93, 63–86.
- Mo, P.H., 2001. Corruption and economic growth. *Journal of comparative economics* 29, 66–79.
- Rijesh, R., 2015. Technology import and manufacturing productivity in India: Firm level analysis. *Journal of Industry, Competition and Trade* 15, 411–434.
- San Andres, E.A., 2017. China: Structural Reform in the Retail Services Sector-APEC Policy Support Unit.
- Tang, M.-K., Wei, S.-J., 2009. The value of making commitments externally: evidence from WTO accessions. *Journal of International Economics* 78, 216–229.
- Tura, H., 2015. Making the WTO Membership Beneficial to Acceding LDCs: Lessons from Experiences. *Oromia Law Journal* 4.
- Verdier, T., 2013. Smart Trade: The cross-border flow of intellectual property comes under 21st century economic scrutiny. *Finance & Development* 50.
- Bao, X., Qiu, L.D., 2012. How do technical barriers to trade influence trade? *Review of International Economics* 20, 691–706.
- Bratt, M., 2017. Estimating the bilateral impact of nontariff measures on trade. *Review of International Economics* 25, 1105–1129.
- Cadot, O., Gourdon, J., 2016. Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new evidence. *Review of World Economics* 152, 227–249.
- Cadot, O., Gourdon, J., 2014. Assessing the price-raising effect of non-tariff measures in Africa. *Journal of African Economies* 23, 425–463.
- Chen, M.X., Mattoo, A., 2008. Regionalism in standards: good or bad for trade? *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique* 41, 838–863.

- Crivelli, P., Gröschl, J., 2016. The impact of sanitary and phytosanitary measures on market entry and trade flows. *The World Economy* 39, 444–473.
- De Frahan, B.H., Vancauteran, M., 2006. Harmonisation of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data. *European Review of Agricultural Economics* 33, 337–360.
- Disdier, A.-C., Fontagné, L., Mimouni, M., 2008. The impact of regulations on agricultural trade: evidence from the SPS and TBT agreements. *American Journal of Agricultural Economics* 90, 336–350.
- Disdier, A.-C., Fugazza, M., 2020. *A Practical Guide to the Economic Analysis of Non-Tariff Measures*. United Nations.
- Fontagné, L., Orefice, G., Piermartini, R., Rocha, N., 2015. Product standards and margins of trade: Firm-level evidence. *Journal of international economics* 97, 29–44.
- Fugazza, M., 2013. *The economics behind non-tariff measures: Theoretical insights and empirical evidence*. UN.
- Gillson, I., 2011. *Non-Tariff Barriers to Sub-Saharan African Trade in Food Staples: Opening Regional Markets to Promote Food Security and Price Stabilization*. Washington: The World Bank.
- Hoekman, B., Nicita, A., 2011. Trade policy, trade costs, and developing country trade. *World Development* 39, 2069–2079.
- Osakwe, C., Varyanik, A., 2007. Sanitary and phytosanitary measures: Trends in accession plurilateral negotiations.
- Shepherd, B., 2015. Product standards and export diversification. *Journal of Economic Integration* 300–333.
- Swann, P., Temple, P., Shurmer, M., 1996. Standards and trade performance: the UK experience. *The Economic Journal* 106, 1297–1313.
- WTO, 2015. *World Trade Report 2015 - Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*. World Trade Organization.
- WTO, 2012. *World Trade Report 2012 - Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century*, in: *International Trade Forum*. International Trade Centre, p. 19.

## Annexe 1. Adhésion à l'OMC ; le cas des Iles Samoa et du Cap Vert

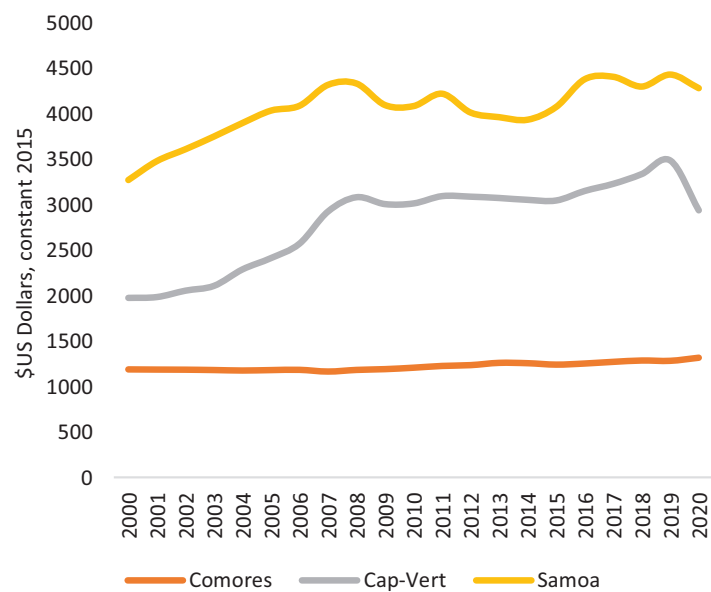
**Le Cap Vert et les Iles Samoa ont rejoint l'Organisation mondiale du commerce en tant que figurants dans la liste des Pays les moins avancés (PMA), mais tous deux ont quitté la catégorie des PMA en décembre 2007 et janvier 2014 respectivement.** A l'inverse de nombreux pays en développement ayant adhéré au GATT en vertu de l'Article XXVI 5(c), c'est-à-dire à travers une succession sans engagement de réforme politique considérable, le Cap Vert et les Iles Samoa ont mené des négociations rigoureuses et longues avec des engagements de réforme politique étendus. Le Cap Vert et les Iles Samoa ont connu une remarquable performance économique au cours des dernières décennies. Ils figuraient parmi les économies les plus prospères et les plus compétitives des PMA. En conséquence, les deux pays ont quitté la catégorie des PMA.

**Le Cap Vert a demandé à adhérer à l'OMC en novembre 1999 et, le 23 juillet 2008, le Cap Vert est devenu le 153<sup>e</sup> membre de l'OMC.** Le Cap Vert faisait partie du groupe des PMA au moment de sa candidature. Au cours du processus d'adhésion, le Cap Vert a mis en œuvre des réformes de politique économique, juridique et commerciale - y compris des réformes de son régime commercial - et des calendriers d'accès aux marchés pour les biens et les services. En termes de réformes en rapport à l'accès aux marchés des marchandises, le Cap Vert a promis de plafonner les droits (taux consolidés) variant entre 0 et 55 pour cent. Le Cap Vert s'est engagé à consolider en moyenne les droits de douane de plus de 19 pour cent pour les produits agricoles et de 15 pour cent pour les produits industriels. De plus, le Gouvernement du Cap Vert a engagé une réforme de son système fiscal et douanier, prévoyant des réductions progressives des droits de douane. Les réformes résultant de l'adhésion du Cap Vert à l'OMC ont servi de catalyseur, qui était nécessaire à la transformation du pays et à la réalisation de ses aspirations à devenir une économie de marché ouverte et compétitive à l'échelle mondiale. En conséquence, le Cap Vert a quitté la catégorie des PMA. A cause de la priorité élevée accordée au processus d'adhésion à l'OMC, la politique commerciale du pays, la mise à niveau de sa capacité institutionnelle et, en définitive, sa croissance et son développement économiques ont été considérablement affectés.

**Les Iles Samoa ont négocié leur adhésion à l'OMC en tant que figurant dans la catégorie des Pays les moins avancés.** Les Iles Samoa ont demandé à adhérer à l'OMC le 15 avril 1998 et sont devenus membre en 2012. Les Iles Samoa se sont engagées à appliquer un taux consolidé final moyen de 21 pour cent. Elles ont mis en œuvre différentes réformes politiques pendant et après son processus d'adhésion à l'OMC dans des domaines tels que la législation douanière et les procédures de dédouanement ; l'imposition ; la législation SPS ; et les politiques en matière de concurrence. Ces réformes ont contribué à la croissance économique des Iles Samoa, de sorte que le pays a pu quitter la catégorie des PMA après son adhésion à l'OMC.

**La Figure 1A.1 montre que le Cap Vert et les Iles Samoa ont un PIB par habitant supérieur à celui des Comores.** Le PIB par habitant du Cap Vert et des Iles Samoa a été au moins trois fois supérieur à celui des Comores après leur adhésion respective à l'OMC. La remarquable performance économique du Cap Vert et des Iles Samoa peut être attribuée aux vastes réformes qu'ils ont mises en œuvre au cours du processus d'adhésion, qui ont contribué à la mise en place d'un climat économique plus favorable, propice aux IED et à la croissance économique. Selon l'OCDE, l'adhésion du Cap Vert à l'OMC a été un catalyseur de sa transformation et de la réalisation de ses aspirations à devenir une économie de marché ouverte et compétitive à l'échelle mondiale, contribuant à son développement économique.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> <https://www.oecd.org/aidfortrade/47822558.pdf>

**Figure 1A.1** : PIB par habitant sur la période 2000-2020 de l'Union des Comores, du Cap Vert et des Iles Samoa

Source : WDI.