

BÉNIN: PERSPECTIVES DES ENTREPRISES

SÉRIE DE L'ITC SUR
LES MESURES NON TARIFAIRES



Images numériques sur la couverture: ©iStockphoto et ©West Africa Trade Hub

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Centre du commerce international aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le présent rapport n'a fait l'objet d'aucune modification par le Centre du commerce international quant à sa rédaction.

**BÉNIN :
PERSPECTIVES DES
ENTREPRISES**

**SÉRIE DE L'ITC SUR LES
MESURES NON TARIFAIRES**

Résumé à l'intention des services d'information commerciale

ID= 43229

2017

C-16 204 BEN

Centre du commerce international (ITC)

Bénin: Perspectives des entreprises - Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires.

Genève : ITC, 2017. xiv, 73 pages. (Document technique)

No. du document TMI-2017-88.F

Rapport faisant partie d'une série de publications qui identifient les principaux obstacles relatifs aux mesures non tarifaires (MNT) auxquels le secteur privé est confronté - analyse l'expérience des entreprises exportatrices et importatrices au Bénin à travers une enquête directe à grande échelle; identifie les principaux obstacles MNT d'ordre réglementaire et procédural imposés par les pays partenaires ainsi que par le Bénin; fournit une analyse sectorielle des problèmes relatifs aux MNT dans le secteur agricole et manufacturier; les appendices incluent la méthodologie globale des enquêtes sur les MNT, les résultats détaillés de l'enquête, un résumé de la classification internationale des MNT, la liste des obstacles procéduraux, et les références bibliographiques.

Descripteurs : **Bénin, Mesures non tarifaires, Politique commerciale, PME.**

Pour plus d'information sur ce document technique prendre contact avec M. Mathieu Loridan (ntm@intracen.org)

Français

Le Centre du commerce international (ITC) est l'agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations Unies.

ITC, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse (www.intracen.org)

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de consultants et ne coïncident pas nécessairement avec celles de l'ITC, de l'ONU ou de l'OMC. Les appellations employées dans le présent document technique et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Centre du commerce international aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de noms d'entreprises ou d'une marque commerciale ne signifie pas qu'elles sont l'aval de l'ITC.

Le présent rapport n'a fait l'objet d'aucune modification par le Centre du commerce international quant à sa rédaction.

Images numériques sur la couverture : © iStockphoto et © West Africa Trade Hub

© Centre du commerce international 2017

Avant-propos

Le rôle du secteur privé dans le commerce n'a jamais été aussi décisif. Avec l'entrée en vigueur de l'Accord sur la facilitation des échanges, les entreprises deviennent un interlocuteur incontournable des responsables politiques dans le développement des stratégies nationales d'élimination des entraves au commerce. Elles sensibilisent les décideurs sur les problématiques aux frontières, proposent des solutions et animent les discussions afin de mettre en œuvre des actions concrètes. Mais qu'en est-il des petites et moyennes entreprises (PME) ? Elles représentent plus de 90 % du tissu entrepreneurial et plus de 60 % des emplois de nos sociétés.

Le Centre du commerce international (ITC) œuvre pour renforcer le rôle de PME dans les discussions multilatérales en leur fournissant les outils adéquates pour faire entendre leur voix. Le Programme de l'ITC sur les mesures non tarifaires (MNT) s'inscrit dans cette démarche. Ce rapport, intitulé *Bénin : perspectives des entreprises*, met en lumière les difficultés que rencontre les exportateurs et importateurs béninois face aux réglementations des pays partenaires et des procédures nationales. Au-delà de l'étude de l'impact des MNT sur le commerce, ce rapport vise avant tout à mettre en avant le point de vue des entreprises sur les défis et les remèdes à leur internationalisation.

Les préoccupations des entreprises doivent permettre un dialogue constructif avec les autorités locales dans la facilitation de l'environnement commercial. À ce titre, je félicite l'État béninois qui, à travers sa collaboration dans la mise en œuvre de cette étude, démontre pleinement son engagement dans cette démarche. Cette collaboration a notamment permis de réunir les secteurs public et privé du Bénin à Cotonou en octobre 2016 afin de définir une feuille de route pour surmonter les obstacles identifiés. Des solutions existent déjà, comme le Guichet unique, mais doivent être davantage disséminées et expliquées aux entreprises afin de les aider pleinement dans leurs démarches d'import-export.

J'espère que cette publication servira de feuille de route pour aiguiller les politiques et stratégies commerciales du pays. Le Centre du commerce international se tient prêt à accompagner le Bénin dans la mise en œuvre de ces recommandations pour réduire les obstacles au commerce et améliorer la compétitivité des PME afin que le commerce fonctionne pour le bien de tous.



Arancha González
Directrice exécutive
Centre du commerce international

Remerciements

Le Centre du commerce international (ITC) souhaite, avant tout, exprimer ses sincères remerciements à l'ensemble des entreprises et des personnes ayant participé à l'enquête et partagé leurs expériences sur les mesures non tarifaires (MNT) au Bénin.

Ce rapport a été écrit par M. Issiaka Coulibaly, enseignant-chercheur à la Faculté des sciences économiques et de gestion de Bamako et Mme Antsa Rajaonarivelo (ITC), avec la contribution de M. Dieudonné Dahoun, consultant en économie et finance au Bénin. La préparation du rapport a été faite sous la supervision de M. Mathieu Loridan (ITC).

L'enquête fut mise en œuvre par Mme Poonam Mohun et Mme Antsa Rajaonarivelo avec le soutien de l'équipe MNT de l'ITC. Les entretiens ont été réalisés par le cabinet d'étude Afrique Conseil, au Bénin. Les statistiques et tableaux d'analyse du rapport ont été réalisés par M. Abdellatif Benzakri et M. Youssef Dhabbah (ITC). M. Cristian Ugarte et Mme Ursula Hermelink, responsable du programme MNT de l'ITC, ont apporté une aide précieuse pour la réalisation de l'enquête et la publication du rapport.

Nous remercions également tous les participants à l'atelier de présentation des résultats pour avoir partagé leurs points de vue et contribué à la formulation des recommandations. Nous sommes particulièrement reconnaissants au Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, notamment M. Jean Bernard Favi, Directeur général du commerce, ainsi que son équipe, pour leur soutien et leurs conseils tout au long de l'enquête.

L'ITC souhaite enfin exprimer toute sa gratitude au Département du développement international du Gouvernement britannique (Department for International Development – DFID) pour leur contribution financière au projet.

Table des matières

Avant-propos	iii
Remerciements	v
Acronymes	xi
Résumé	xii
Introduction 1	
Chapitre 1 Contexte économique et commercial du Bénin	5
Situation économique	5
Structure commerciale du Bénin	7
Politique commerciale	10
Accords commerciaux et dispositions tarifaires	10
Principales préférences accordées par le Bénin	14
Stratégie nationale de promotion et de facilitation des échanges	15
Chapitre 2 Mise en œuvre de l'enquête au Bénin	16
Échantillonnage et processus d'enquête	16
Profil des entreprises enquêtées	17
Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'enquête	20
Chapitre 3 Résultats de l'enquête	21
Perception des mesures non tarifaires	21
MNT contraignantes à l'exportation	25
Contraintes associées aux mesures appliquées par les pays partenaires	30
Rigueur des exigences en matière de qualité, hygiène et processus de production	30
Conditionnement et étiquetage des produits : un processus trop coûteux	30
Délais et coûts élevés des analyses des produits et des exigences de traçabilité	31
Complexité des procédures de certification	32
Manque de transparence des surtaxes douanières	34
Délais importants dans la délivrance des certificats d'origine	35
Contraintes associées aux MNT appliquées par le Bénin	36
Délais et paiements informels dans les procédures d'inspection physique et contrôles aux frontières	36
Prélèvements systématiques et sans base légale sur les produits exportés	37
Autres mesures appliquées par le Bénin sur les exportations	38
Normes privées et conditions commerciales à l'exportation	38

MNT contraignantes à l'importation	39
Contraintes associées aux mesures appliquées par le Bénin	41
Lenteur des procédures d'inspection et de contrôle	41
Manque de transparence et coûts élevés des procédures d'évaluation en douanes	42
Lenteur des formalités bancaires à l'importation	42
Autres mesures appliquées par le Bénin sur les importations	43
Contraintes associées aux mesures appliquées par les pays partenaires et de transit	43
Agences nationales en lien avec les obstacles procéduraux	44
Problèmes relatifs à l'environnement des affaires	46
Chapitre 4 Analyse sectorielle des mesures non tarifaires	47
Perspectives des MNT pour les secteurs-clés à l'exportation	47
Jus de fruits et autres boissons	49
Fruits, noix, légumes et plantes	50
Huile, beurre de karité, thé, épices et cacao	51
Textile et vêtements	52
Bois, fer et produits artisanaux	53
Perspectives des MNT pour les secteurs-clés à l'importation	53
Conclusion et recommandations	55
Appendice I Méthodologie globale des enquêtes sur les MNT	59
Appendice II Classification des mesures non tarifaires pour les enquêtes ITC	66
Appendice III Liste des obstacles procéduraux	69
Bibliographie	70
Sources des données	71
Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires	72
Tableau 1. Tarifs appliqués aux produits béninois sur les principaux marchés	13
Tableau 2. Répartition des entreprises enquêtées par secteur à l'exportation	18
Tableau 3. Répartition des entreprises enquêtées par secteur à l'importation	18
Tableau 4. Principaux partenaires des entreprises enquêtées	19
Tableau 5. Répartition des entreprises enquêtées selon leur taille	19

Tableau 6. Répartition des entreprises enquêtées selon leur localité	20
Tableau 7. Moyenne des MNT contraignantes recensées par produit	22
Tableau 8. Types de MNT contraignantes à l'exportation, et normes privées	28
Tableau 9. Répartition des cas de surtaxes douanières contraignantes, par pays partenaire	34
Tableau 12. Répartition des cas d'obstacles liés aux règles d'origine et certificats	35
Tableau 14. Principaux produits et destinations affectées, et types de prélèvements exigés à l'exportation	37
Tableau 15. Répartition des obstacles liés aux autres mesures nationales affectant les exportations	38
Tableau 16. Types de MNT contraignantes à l'importation	41
Tableau 17. Répartition des obstacles par type de mesure à l'importation	43
Tableau 18. Type d'OP par mesure à l'importation	44
Tableau 19. Agences nationales en lien aux OP à l'exportation et à l'importation	45
Tableau 20. Dimensions d'un cas MNT	63
Figure 1. Croissance réelle du PIB du Bénin entre 2005 et 2015 (en pourcentage)	6
Figure 2. Contribution des principaux secteurs aux PIB et à l'emploi	6
Figure 3. Évolution du commerce extérieur entre 2005 et 2014 (en milliards de \$E.-U.)	8
Figure 4. Exportations et importations du Bénin, par type de produits et partenaires	9
Figure 5. Les pays accordant des préférences aux produits du Bénin	12
Figure 6. Évolution du nombre d'entreprises au cours de l'enquête	17
Figure 7. Part des entreprises affectées par des MNT ou d'autres obstacles au commerce, selon l'activité	21
Figure 8. Part des entreprises affectées par des MNT ou d'autres obstacles au commerce, selon le secteur et la taille	23
Figure 9. Part des entreprises affectées par des MNT ou d'autres obstacles au commerce, selon leur localité	24
Figure 10. Exportations et MNT appliquées par les régions partenaires	25
Figure 11. MNT à l'exportation et origine des obstacles	27
Figure 12. Type d'obstacles procéduraux liés aux MNT contraignantes à l'exportation	29
Figure 13. Origine des obstacles liés à l'analyse et la traçabilité des produits	32
Figure 14. Origine des obstacles liés à la certification	33
Figure 15. Type d'OP au Bénin associés aux règles d'origine et certificats	35
Figure 16. Type d'OP au Bénin associés aux autres mesures nationales à l'exportation	38
Figure 17. MNT à l'importation et origine des obstacles	40
Figure 18. Type d'obstacles procéduraux liés aux MNT contraignantes à l'importation	41
Figure 19. Perspectives des entreprises sur l'environnement des affaires au Bénin	46
Figure 20. Type de mesures contraignantes par secteur à l'exportation	48
Figure 21. Répartition des MNT par type de produit exporté	48
Figure 22. Mesures étrangères contraignantes aux exportations de jus de fruits et autres boissons	50
Figure 23. Mesures étrangères contraignantes aux exportations de fruits, noix, légumes et plantes	51
Figure 24. Mesures étrangères contraignantes aux exportations d'huile, de beurre de karité, de thé, épices et cacao	52
Figure 25. Type de mesures nationales contraignantes par secteur à l'importation	54
Figure 26. Répartition des MNT nationales par type de produit importé	54
Figure 27. Structure de la classification des MNT pour les enquêtes ITC	66
Encadré 1. TEC (CEDEAO)	13

Acronymes

Sauf indication contraire, le terme dollars (\$) ou \$E.-U.) s'entend dans tous les cas de dollars des États-Unis, et le terme tonnes de tonnes métriques.

Dans ce rapport, le taux de change retenu pour le dollar correspond au taux de change des Nations Unies au 31 décembre 2015, soit 1,00 \$E.-U. équivaut à 599,6 francs CFA.

Les abréviations suivantes ont été utilisées :

AGOA	Loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés
APE	Accord de partenariat économique
APIEX	Agence de promotion des investissements et des exportations
A-ZFI	Agence d'Administration de la Zone Franche Industrielle
CARDER	Centres agricoles régionaux de développement rural
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFA	Communauté financière africaine
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DANA	Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée
DPQC	Direction de la promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles
EPC	Examen des politiques commerciales
GUOCE	Guichet unique des opérations du commerce extérieur
ISBA	Institut des sciences biomédicales appliquées
ITC	Centre du commerce international
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MICA	Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat
OMC	Organisation mondiale du commerce
OP	Obstacles procéduraux
OR	Obstacles réglementaires
PMA	Pays moins avancés
SCRIP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
SH	Système harmonisé
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
TEC	Tarif extérieur commun
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Résumé

Perspectives des entreprises sur les mesures non tarifaires (MNT) : de quoi s'agit-il ?

Ces dernières années, les mesures non tarifaires se sont imposées dans le commerce régional et international. Face à la baisse du niveau des tarifs douaniers, l'augmentation et la complexité des mesures non tarifaires représentent une nouvelle barrière au commerce. Les exigences des consommateurs en matière de qualité et d'information pour les produits se sont en effet accrues, de même que les dispositions des gouvernements à limiter les risques éventuels de certains aliments pour la santé publique ou à contrôler l'entrée de produits sensibles. Ces phénomènes se sont traduits en des réglementations et procédures auxquelles les entreprises doivent se conformer. Bien qu'il n'y ait derrière les règlements appliqués aucun objectif en matière de politiques commerciales, leurs effets peuvent être négatifs pour le commerce et restent difficile à quantifier. Les démarches de certification sanitaire et phytosanitaire (SPS) d'un produit pour une entreprise engendrent non seulement des frais que les entreprises doivent payer pour accomplir leurs formalités, mais aussi des coûts « invisibles » liés aux délais des procédures, à la complexité des documents requis ou aux éventuels paiements informels.

Face à ces nouveaux défis, le point de vue des entreprises est essentiel afin de mieux comprendre les effets des mesures non tarifaires sur le commerce. Dans le cadre de son programme sur les MNT, le Centre du commerce international (ITC) conduit des enquêtes à grande échelle auprès du secteur privé afin de saisir sa perception sur les MNT et les obstacles qui y sont liés. L'objectif de ces études est d'apporter aux autorités nationales et internationales des éléments essentiels pour la mise en œuvre ou le recadrage des politiques commerciales.

Les MNT concernent un large éventail de réglementations, dont les règlements techniques, les mesures SPS, les exigences en matière de certification, les restrictions quantitatives, les réglementations sur l'origine des produits ou encore les mesures financières. L'enquête de l'ITC ne se focalise pas uniquement sur les MNT imposées par les gouvernements mais cherche également à comprendre les obstacles procéduraux (OP) qui y sont liés lorsque les entreprises doivent s'y conformer ainsi que tous les autres obstacles relatifs à l'environnement des affaires. Les principaux OP incluent les retards administratifs, le manque de transparence dans les procédures, les difficultés liées à la documentation, ou encore le manque d'installations pour des analyses et le stockage des marchandises.

L'enquête MNT a été réalisée dans plus de 60 pays sur plusieurs continents, et à des niveaux de développement différents.

Mise en œuvre de l'enquête MNT au Bénin

Le Bénin est le 5^{ème} pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ayant bénéficié de l'enquête de l'ITC sur les MNT, après le Burkina Faso (2010), le Sénégal (2011), la Côte d'Ivoire (2012) et la Guinée (2012)¹. L'enquête au Bénin a été mise en œuvre en collaboration avec le Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (MICA), l'Agence de promotion des investissements et des exportations (APIEX) et d'autres partenaires nationaux. Le cabinet d'étude local, Afrique Conseil, a réalisé l'enquête sur le terrain en 2015 sous la supervision de l'ITC.

La population de l'enquête a été constituée à partir de registres d'entreprises exportatrices et importatrices fournis par ces agences et complétés par des recherches additionnelles effectuées par Afrique Conseil. Les résultats ont été présentés et validés avec les experts et partenaires locaux lors d'un atelier en octobre 2016. Cet atelier a permis de définir des recommandations et des actions concrètes au niveau des politiques commerciales nationales en vue de surmonter les obstacles identifiés.

Le registre d'entreprises consolidé comprenait plus de 600 exportateurs et importateurs béninois, parmi lesquels 360 ont effectivement participé aux entretiens téléphoniques, et 250 aux entretiens en face-à-

¹ Les rapports de cette étude sont disponibles gratuitement sur le site de l'ITC, à la rubrique des publications : <http://www.intracen.org/ntm/publications>

face. La première étape de l'enquête (entretiens téléphoniques) a permis d'identifier les entreprises qui ont rencontré un obstacle relatif aux mesures non tarifaires durant la dernière année qui précède l'enquête. L'échantillon téléphonique a été constitué afin de représenter fidèlement la structure du commerce extérieur du Bénin tout en tenant compte des différentes contraintes sur le terrain². Les entretiens en face-à-face ont permis de saisir les informations concernant la mesure, notamment les produits touchés, les destinations ou encore les coûts et les délais induits par l'obstacle non tarifaire.

L'échantillon de l'enquête représente fidèlement la structure du commerce du Bénin. Le secteur agricole regroupe 71 % des entreprises exportatrices enquêtées, et le secteur manufacturier 79 % des entreprises importatrices interrogées. Les secteurs-clés à l'exportation notamment les fruits frais, les noix de cajou et le jus de fruits constituent la majorité des exportateurs qui ont participé à l'enquête. La représentativité de l'échantillon a également été respectée du point de vue de la taille et de la répartition géographique des entreprises enquêtées. Une bonne partie des entreprises enquêtées sont de moyenne et petite taille et sont pour la plupart implantées dans les régions du Littoral. La répartition géographique est déterminante en ce qui concerne le Bénin qui est fortement marqué par des disparités régionales en matière de développement.

Expérience des entreprises béninoises face aux MNT

L'enquête révèle que trois-quarts des entreprises béninoises font face à des difficultés liées aux réglementations non tarifaires. Si le taux d'entreprises affectées est globalement inférieur à la moyenne de la CEDEAO, il reste plus élevé en ce qui concerne les exportateurs (72 % contre 64 % dans la sous-région). Les exportations sont trois fois plus touchées que les importations. Les exportateurs font face non seulement à des mesures appliquées par les pays partenaires mais également par le Bénin.

À l'exportation, **les taxes et redevances appliquées par le Bénin** sont particulièrement contraignantes pour les entreprises. Les entreprises déplorent le manque de transparence sur la nature et le montant des prélèvements appliqués. Étonnamment, ces dernières touchent en particulier le secteur manufacturier que le secteur agricole. Les mesures appliquées par le Bénin représentent le tiers des réglementations commerciales contraignantes relevées à l'exportation des produits manufacturés. Le bois et les produits en bois, le fer et les différents ouvrages en métaux exportés sont les produits les plus affectés. Ces produits représentent un fort potentiel à l'exportation et un créneau pour diversifier les exportations du Bénin. Cependant, ils font face à des barrières au commerce avant même de franchir la frontière nationale.

Malgré une forte proportion des mesures appliquées par le Bénin sur les exportations, les mesures étrangères restent prédominantes, et représentent plus des trois-quarts des cas de MNT enregistrés tout secteur confondu.

Les exigences techniques et l'évaluation de la conformité des produits touchent en particulier les fruits et noix de cajou exportés, le jus de fruits, les plantes médicinales ou encore le beurre de karité exportés par le Bénin. Les exigences en matière de qualité, l'analyse et la certification des produits ainsi que le conditionnement représentent un défi majeur pour les entreprises. Cependant, ces règlements génèrent des obstacles lors de leur mise en application par les institutions béninoises. Les formalités (analyses dans les laboratoires nationaux, certification SPS et de qualité) créent des délais et coûts supplémentaires. Les entreprises perçoivent les démarches comme très floues, notamment les rôles des différentes agences (centres agricoles régionaux, Chambre de commerce et d'industrie, ministères et directions techniques, etc.) impliquées ou encore le type de documents requis. Les entreprises rencontrent également les mêmes contraintes (délais, coûts et manque de transparence) lors de la demande d'un **certificat d'origine**. En ce qui concerne le conditionnement des noix et jus de fruits, les exportateurs se plaignent des coûts des emballages qui doivent être importés car ils ne sont pas disponibles au Bénin. Beaucoup recommandent que l'État les accompagne techniquement et financièrement dans leurs démarches de mise en conformité aux exigences techniques et à l'évaluation de la conformité.

L'appui de l'État est également requis en ce qui concerne le contrôle de prix des produits exportés ou encore les **normes privées** (certification biologique, de commerce équitable, etc.) auxquelles certaines entreprises doivent se conformer. Bien qu'il ne s'agisse pas ici de « mesures », c'est-à-dire des

² Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'enquête sont détaillées dans le Chapitre 2 du rapport (page 20).

dispositions appliquées par un gouvernement et à caractère obligatoire, le contrôle des prix par les partenaires commerciaux et les normes privées sont capturées par l'enquête car ils peuvent restreindre certains marchés. Les entreprises se plaignent des prix trop bas imposés par les entreprises étrangères (notamment nigérianes) pour l'huile de palme et le cacao exportés par le Bénin. Les entreprises recommandent un appui de l'État dans l'organisation de ces filières afin d'avoir plus de contrôle sur les prix à l'exportation. Il est en est de même pour les normes privées ; un appui de l'État béninois dans la restructuration de la filière faciliterait la mise en conformité aux normes et permettrait à plusieurs entreprises d'en bénéficier (ce qui en allègera les coûts).

À l'exportation, le marché régional (CEDEAO) apparaît comme le plus affecté par les mesures non tarifaires. Plus de la moitié des entreprises béninoises exportant vers cette destination rencontre des MNT contraignantes appliquées par les pays membres. La CEDEAO n'absorbe pourtant qu'un cinquième des exportations béninoises, derrière les autres pays africains (25 %) ou encore l'Asie (45 %). Les taxes et redevances ainsi que les formalités aux frontières sont les premières mesures associées à cette destination. Ces dernières apparaissent donc comme une problématique régionale que les pays membres de la CEDEAO doivent résoudre de concert afin de réduire leurs impacts sur le commerce. Pour la CEDEAO la facilitation des échanges est donc une question qui dépasse les frontières nationales.

En ce qui concerne les importations, les entreprises font face majoritairement à des mesures appliquées par le Bénin. Elles concernent surtout les inspections et contrôles aux frontières ainsi que les taxes et redevances à l'importation. Les céréales, les machines et équipements ainsi que les intrants pour l'agro-industrie (notamment les emballages en plastique) en sont les plus touchés. Les difficultés proviennent tout d'abord du manque de clarté des procédures : qui sont les agents mandatés dans l'inspection et le contrôle des produits importés (douaniers, agents des eaux et forêts, gendarmerie et police nationales) ? Quels types de contrôles sont obligatoires et où (à la douane uniquement, sur les routes) doivent-ils être effectués ? Les entreprises doivent-elles payer des frais de service pour inspection, manutention et stockage ? Qui doit percevoir les surtaxes à l'exportation et comment sont déterminés leur montant ? Toutes ces questions révèlent la complexité des procédures d'importation et en augmentent les délais et les coûts. Le Bénin est pourtant l'un des principaux fournisseurs de la sous-région en céréales notamment en riz. Le coût des procédures a donc un impact sur les prix à la consommation et sur la viabilité de la filière d'une manière générale. Enfin, les surtaxes imposées sur les produits importés touchent d'une manière importante les emballages utilisés dans la fabrication de jus exportés. Cette situation présente un handicap important pour la compétitivité des produits béninois exportés sur le marché régional et international.

Conclusion et recommandations de l'enquête

L'identification et la compréhension des différents obstacles liés aux MNT permettent aux autorités béninoises et régionales d'établir les bases pour définir les stratégies commerciales. La question de la transparence des procédures nationales et régionales est fondamentale afin de lever les contraintes sur les coûts et les délais. L'État béninois devrait inciter les entreprises à recourir aux services du Guichet unique des opérations du commerce extérieur (GUOCE) pour leurs formalités à l'import-export. En ce qui concerne les exigences techniques et l'évaluation de la conformité, le renforcement de la stratégie nationale qualité et la réorganisation des filières importantes permettraient d'améliorer la capacité technique des entreprises. Enfin, certaines actions requièrent une coopération régionale notamment en ce qui concerne la résolution des contraintes liées aux prélèvements sur les produits et aux formalités d'inspection et de contrôles.

Introduction

Le rôle croissant des mesures non tarifaires dans le commerce

Ces dernières décennies ont vu la conclusion d'un nombre important de négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales, ainsi que d'engagements volontaires tels que les tarifs préférentiels non-réciproques. D'une manière globale, les politiques commerciales se sont principalement concentrées sur la réduction des restrictions quantitatives au commerce, telles que les mesures de protection tarifaire, afin d'améliorer l'environnement commercial international. Dans le même temps, d'autres facteurs se sont montrés plus contraignants pour les entreprises exportatrices notamment dans les pays en développement. En effet, les mesures non tarifaires (MNT), moins visibles mais plus complexes que les mesures tarifaires, inquiètent de plus en plus les entreprises ainsi que les responsables des politiques commerciales.

Les MNT concernent un large éventail de règlements, qui varient selon les produits et selon les pays, et peuvent fréquemment changer dans le temps. Elles établissent les conditions d'exportation, d'importation et de production auxquelles les entreprises doivent se conformer. Parmi les MNT les plus souvent appliquées par les pays figurent les règlements techniques, les procédures d'évaluation de la conformité, les licences ou encore les contingents. La plupart de ces mesures visent à assurer la qualité et la sécurité des produits pour les consommateurs, comme certaines normes techniques ou règlements sanitaires.

Quel que soit l'objectif de leur application, toutes les MNT peuvent créer un coût et/ou un délai supplémentaire pour les entreprises à tout moment du processus de production et de commercialisation de leur produit. Les exportateurs et les importateurs peuvent également rencontrer des obstacles procéduraux en relation avec l'application des MNT, tels que des lourdeurs administratives ou des comportements discriminatoires dans les agences impliquées.

Au-delà des coûts additionnels engendrés par les MNT, l'accès aux informations relatives à ces mesures est limité. Souvent, les entreprises ne possèdent pas d'information leur permettant de répondre aux exigences imposées. Les informations existantes sont généralement éparpillées à travers les institutions nationales et étrangères rendant leur recherche et leur collecte longues et coûteuses. Les responsables des politiques nationales n'ont, quant à eux, pas toujours une vision claire des différents obstacles rencontrés par le secteur privé pour se conformer aux MNT. Cela ne leur permet pas toujours de prendre des décisions de manière optimale et peut également altérer l'efficacité des actions entreprises.

Classification des mesures non tarifaires et des autres obstacles au commerce

En raison de la nature complexe et diverse des obstacles au commerce, il est important de s'attarder sur leur terminologie et leur classification avant d'en faire une analyse détaillée. Les mesures non tarifaires peuvent être définies d'une manière générale comme « des mesures politiques, autres que des tarifs douaniers, qui peuvent potentiellement avoir un effet économique sur le commerce international de biens, en modifiant les quantités échangées, le prix des marchandises, ou les deux »³. Le terme MNT est un concept neutre qui doit être distingué du terme fréquemment utilisé de barrières non tarifaires (BNT). Ce dernier sous-entend qu'il y a un effet négatif sur le commerce. L'Équipe multi-agence de soutien (Multi Agency Support Team - MAST) et le Groupe de personnes éminentes sur les barrières non tarifaires (Group of Eminent Persons on Non-Tariff Barriers - GNTB) considèrent que les BNT représentent une catégorie de MNT ayant « un but protectionniste ou discriminatoire ». Étant donné la légitimité des politiques commerciales qui peuvent être mises en œuvre pour protéger la santé humaine, animale et végétale, ce rapport ne fera aucun jugement a priori sur les intentions des politiques commerciales et utilisera en général le terme de MNT. L'enquête porte uniquement sur les MNT qui constituent une entrave au commerce des entreprises. Ces mesures sont appelées des « MNT contraignantes ».

Afin de saisir la diversité des MNT et leur spécificité selon les pays et les produits concernés, il est nécessaire d'utiliser un système de classification unique et détaillé. L'enquête ITC se fonde sur une classification internationale des MNT qui a été développée par le MAST et adaptée à la dimension

³ Équipe multi-agence de soutien (2009).

entrepreneuriale pour l'enquête⁴. La classification distingue les mesures à l'importation de celles à l'exportation. Les mesures à l'importation sont appliquées par le pays qui importe le produit alors que les mesures à l'exportation sont appliquées par le pays qui exporte le produit. Parmi les mesures à l'importation, on distingue les mesures techniques, qui incluent les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce (OTC), des mesures non techniques. Les mesures techniques font référence aux exigences spécifiques aux produits comme la limite de tolérance de certaines substances, une norme sur l'étiquetage du produit ou des conditions spécifiques de transport. Elles incluent les exigences techniques en elle-même ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité telles que les procédures de certification ou d'analyse qui permettent de démontrer que les exigences techniques sont remplies. Les mesures non techniques comprennent principalement les groupes de mesures suivantes : les redevances, taxes et autres mesures para-tarifaires qui s'ajoutent aux droits de douanes, les mesures de contrôle quantitatif comme les licences non-automatiques ou les contingents, les mesures d'inspection avant expédition et les autres formalités d'entrée, les règles d'origine, les mesures financières comme les termes de paiement ou de change, les mesures de contrôle des prix.

En plus des mesures non tarifaires imposées par les gouvernements, l'enquête porte également sur les obstacles procéduraux⁵ (OP) et les obstacles relatifs à l'environnement des affaires afin d'apporter une vision complète des problèmes rencontrés par les entreprises. Les OP font référence aux défis pratiques qui sont directement liés à l'application des MNT. Il s'agit par exemple de problèmes issus du manque d'installations appropriées pour répondre à des exigences en matière d'analyse ou d'une documentation excessive à fournir pour obtenir une licence. Des problèmes similaires peuvent être rencontrés par les entreprises sans qu'ils soient liés à une MNT particulière. Il s'agit dans ce cas de problèmes relatifs à l'environnement des affaires.

Mieux comprendre le point de vue des entreprises face aux MNT

Les MNT constituent un obstacle de plus en plus important à l'accès aux marchés et sont devenues un élément déterminant dans les négociations multilatérales, régionales et bilatérales. Toutefois, il existe aujourd'hui très peu d'information sur l'étendue de ces mesures et leurs effets sur le commerce international. Les deux principales approches pour estimer les effets des MNT comprennent les techniques de quantification et l'évaluation directe. La première approche a été particulièrement utilisée dans le milieu académique afin de quantifier l'impact des MNT sur les quantités et les prix des produits échangés. Ces recherches se sont concentrées sur des mesures et des pays très spécifiques⁶, ou ont estimé de manière statistique l'effet moyen des MNT à partir d'un large échantillon de pays et de mesures⁷. Ces études apportent des éléments indispensables à la compréhension des effets des MNT mais elles sont bien souvent trop spécifiques ou trop générales pour permettre aux principaux acteurs commerciaux (secteur privé et décideurs politiques) d'en avoir une vision claire et utile pour leurs activités. De plus, les estimations quantitatives peuvent difficilement distinguer les effets directs des MNT de ceux des autres obstacles au commerce comme les obstacles procéduraux ou un environnement des affaires inopérant.

Ce rapport utilise la deuxième approche dite d'évaluation directe à travers une enquête auprès des entreprises sur les MNT et autres obstacles au commerce qu'elles rencontrent dans leurs activités journalières. Très peu d'études se sont penchées sur l'expérience des entreprises qui font face à de telles mesures lorsqu'elles exportent ou importent leurs produits. Le Centre du commerce international (ITC) souhaite répondre au besoin d'information et de transparence sur les MNT, et compléter les résultats des méthodes précédemment citées. Il s'agit, entre autres, d'aider les pays à identifier et à mieux comprendre les obstacles au commerce auxquels leur secteur privé fait face.

Personne mieux que les exportateurs et les importateurs ne connaissent les défis et les problèmes liés aux MNT auxquels ils sont confrontés. Le point de vue des entreprises semble indispensable à l'identification

⁴ Pour plus de détails sur la classification des MNT développée par l'ITC, voir appendice II.

⁵ Pour plus de détails sur la classification des OP, voir appendice III.

⁶ Calvin et Krissoff (1998) ; Yue, Beghin et Jensen (2006).

⁷ Disdier, Fontagné et Mimouni (2008) ; Dean et al' (2009); Kee, Nicita et Olarreaga (2008); Kee, Nicita et Olarreaga (2009).

de l'ensemble des entraves au commerce afin de mieux définir les stratégies nationales qui permettront d'y faire face.

Le programme de l'ITC sur les MNT

Dans le cadre de son programme sur les MNT, l'ITC réalise des enquêtes de grande échelle auprès des entreprises exportatrices et importatrices. Ce programme est financé par le département du développement international du gouvernement britannique (Department for International Development, DFID). L'objectif du programme est d'améliorer la transparence et la compréhension des MNT en vue de faciliter et de promouvoir le commerce international.

L'ITC a développé une méthodologie globale pour la conduite des enquêtes qui a été testée durant une phase expérimentale de 2008 à 2009, menée conjointement avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans sept pays. Depuis, l'enquête sur les MNT a été réalisée dans plus de 60 pays bénéficiaires depuis 2010 (y compris dans l'Union européenne), avec une attention particulière portée sur les pays les moins avancés, les pays enclavés en développement, les pays d'Afrique sub-saharienne et les petits États insulaires en développement.

L'enquête au Bénin

L'enquête sur les mesures non tarifaires fut mise en œuvre au Bénin avec la collaboration du Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Il s'agit d'un des six pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) où l'enquête fut réalisée, avec le Burkina Faso, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Mali⁸. L'étude a été conduite par le cabinet local Afrique Conseil entre décembre 2014 et septembre 2015 et a porté sur tous les secteurs-clés d'exportation, notamment les fruits, les noix et le jus de fruits.

Au total, 360 entreprises au Bénin ont participé à cette enquête et se sont exprimées sur les obstacles non tarifaires auxquels elles font face dans leurs activités commerciales. Ce rapport retranscrit ces témoignages et décrit de manière analytique les résultats de l'enquête. Il se compose de quatre chapitres. Le premier chapitre constitue un bref rappel de la situation économique et commerciale du Bénin afin de situer le contexte dans lequel l'enquête a été réalisée et de mieux comprendre les résultats. Le chapitre deux présente ensuite la méthodologie et la mise en œuvre de l'enquête au Bénin. Les chapitres suivants analysent les résultats d'enquête. Les résultats agrégés sont détaillés dans le chapitre trois alors que le chapitre quatre s'attarde sur les résultats du secteur des produits agricoles et alimentaires, et du secteur des produits manufacturés. Une conclusion finale résume enfin les principaux résultats et recommandations de l'étude.

⁸ La liste de tous les pays où l'enquête MNT a été lancée figure en annexe (page 75). Les rapports sont disponibles sur le site de l'ITC : <http://www.intracen.org/publications/ntm>

Chapitre 1 Contexte économique et commercial du Bénin

Le Bénin est un pays de l'Afrique de l'Ouest qui couvre une superficie d'environ 115 000 km² pour une population estimée à plus de 10 millions d'habitants⁹. Situé sur l'Atlantique, il partage ses frontières avec le Niger, le Nigéria le Togo et le Burkina Faso. Son accès à la mer en fait un important pays de transit notamment pour les produits à destination ou en provenance des pays sans littoral comme les États au nord du Nigéria.

Avec un revenu annuel par habitant de 779 \$ E.-U. en 2015, le Bénin est classé par la Banque mondiale au rang des pays à faible revenu et bénéficie du statut de « pays moins avancé (PMA) » auprès des institutions internationales. Son indice de développement humain (IDH), estimé à 0,48 en 2014, le classe également parmi les pays les plus pauvres au monde (166^e place sur 188 économies considérées)¹⁰. Son niveau de développement est cependant l'un des plus élevés en Afrique de l'Ouest, mais reste inférieur à la moyenne observée dans l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne (0,518 en 2014).

Depuis 1999, les autorités béninoises mettent en œuvre des politiques visant à renforcer la croissance et à lutter contre la pauvreté. Après la Stratégie de réduction de la pauvreté intérimaire (SRPI) en 2000, le troisième volet de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) du Bénin a atteint son terme en 2015¹¹. Les SCRPs ont adopté une vision à long terme qui a permis la mise en œuvre concrète des Orientations stratégiques de développement (OSD) du Bénin. Ces documents stratégiques, qui intègrent l'ensemble des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ont servi de cadre de référence et de dialogue avec les Partenaires techniques et financiers (PTF).

Les politiques de développement du Bénin ont cependant eu un effet mitigé sur la réduction de la pauvreté. En effet, le taux de pauvreté est passé de 37,5 % en 2006 à 40,3 % en 2015 avec une plus forte incidence en milieu rural. Les inégalités géographiques en matière de développement ou encore la forte croissance démographique au Bénin affaiblissent les impacts des politiques de croissance. Par ailleurs, la fluctuation du prix du coton sur le marché international ainsi que la dépendance vis-à-vis du Nigéria pour les exportations fragilisent également l'économie du Bénin. La maîtrise des effets de ces facteurs exogènes est autant de défis que le gouvernement doit résoudre afin de soutenir la croissance de l'économie béninoise.

Situation économique

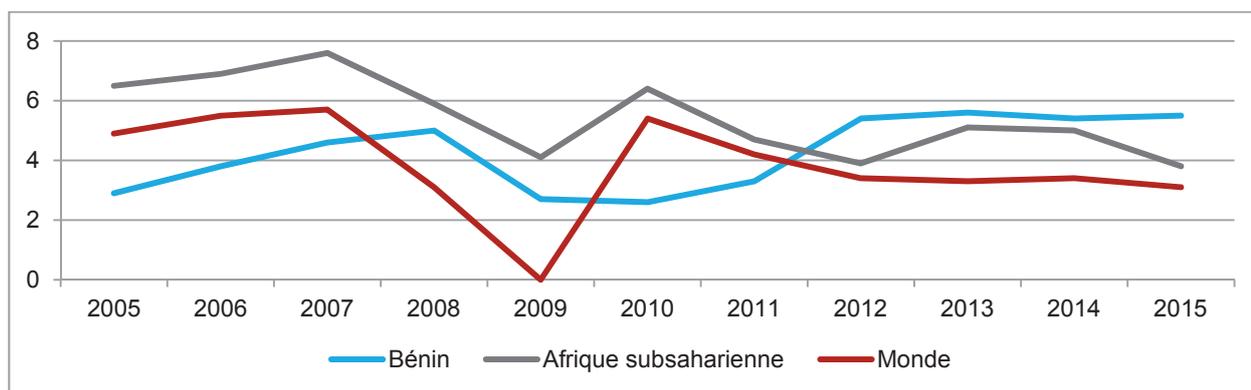
Le taux de croissance du PIB du Bénin s'est renforcé et demeure relativement stable durant la dernière décennie. Une phase de ralentissement est cependant observée en 2009 dû à la baisse des flux des capitaux étrangers et de celle des échanges commerciaux du Bénin avec ses principaux partenaires. Le regain du franc CFA (indexé à l'Euro) ainsi que la chute de la production de coton et d'arachide ont également pesé sur l'économie béninoise durant cette période.

Le Bénin est entré dans une nouvelle phase de croissance à partir de 2012 avec un taux de croissance annuel moyen de 5,5 % (figure 1), supérieur à la moyenne de l'ensemble des pays de l'Afrique subsaharienne (4,4 %) ainsi qu'à la moyenne mondiale (3,3 %). Les bonnes performances du Bénin résultent des mesures prises par le gouvernement afin de relancer la production agricole et les investissements privés. Ces mesures incluent la facilitation de l'accès aux intrants de bonne qualité et l'octroi de subventions ou encore les allègements fiscaux pour renforcer la mécanisation dans le secteur agricole. La production du coton et les flux d'investissement direct étranger (IDE) ont quasiment doublé de 2011 à 2014, encouragés notamment par des allègements fiscaux accordés au secteur privé. La politique des grands travaux d'infrastructures et la mise en place de la SCR 3 ont également favorisé la reprise de l'économie béninoise.

⁹ Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) 2013.

¹⁰ Rapport 2015 sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

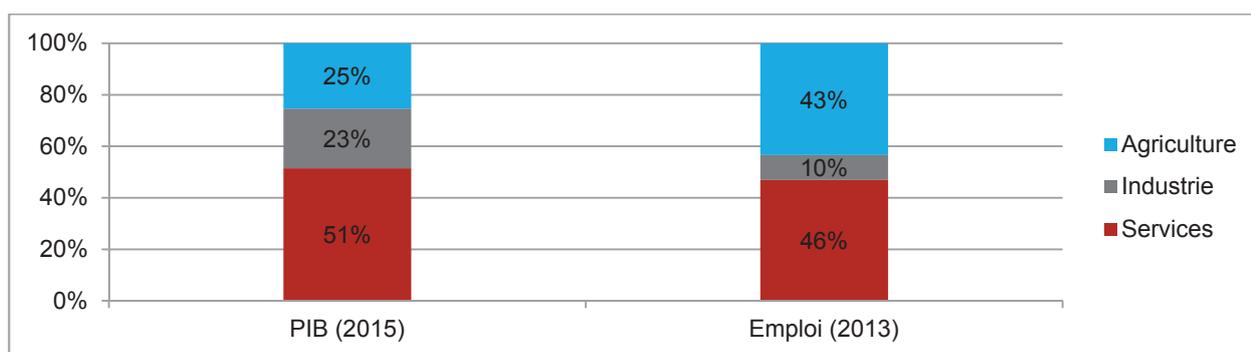
¹¹ En plus du SRPI, le Bénin a adopté la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP 1) entre 2003-2005, la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR 2) sur la période 2007-2009 et enfin le SCR 3. Un nouveau programme stratégique est en cours de préparation.

Figure 1. Croissance réelle du PIB du Bénin entre 2005 et 2015 (en pourcentage)

Source : Fonds Monétaire International (2015).

Le taux d'inflation est globalement stable au Bénin et demeure en-deçà des 3 % fixés par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). En effet, des mesures conjoncturelles telles que l'exonération de droits de douanes et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les produits de grande consommation sont généralement mises en place par les autorités béninoises afin de résorber les tensions inflationnistes. Le taux d'inflation est intimement lié à des facteurs exogènes notamment les prix des produits pétroliers et alimentaires sur les marchés étrangers, mais également le volume de la production vivrière locale.

La structure de l'économie béninoise a connu des modifications depuis le début des années 2000. La contribution du secteur secondaire dans le PIB a continuellement baissé (passant de 33 % en 2001 à 23 % en 2015)¹² au profit du secteur des services qui représente actuellement plus de la moitié du PIB (52 % en 2015 contre 41 % en 2001). Le secteur des services constitue également le premier employeur au Bénin (46 %) devant le secteur agricole (43 %). Toutefois, la contribution du secteur agricole à l'économie béninoise est restée relativement stable durant la dernière décennie (aux alentours de 25 %) du notamment à la faible diversité des produits exportés.

Figure 2. Contribution des principaux secteurs aux PIB et à l'emploi

Source : Fonds Monétaire International (2015).

L'agriculture au Bénin repose essentiellement sur le coton, la principale culture d'exportation du pays. En 2014, le coton graine représentait près d'un tiers (72 %) de la production agricole (en volume), suivi de l'arachide (26 %). Malgré une forte expansion durant ces dernières années, le volume de production reste très sensible aux conditions climatiques. En 2015, la sécheresse durant la période de semis a engendré une baisse significative de la production de coton durant la campagne suivante. Le secteur agricole béninois est également dépendant de diverses aides de l'État, notamment pour l'accès aux intrants

¹² World Development Indicators, Banque Mondiale (2015).

agricoles. La modernisation de l'appareil productif et la mise en place ou la réhabilitation des infrastructures pour l'irrigation sont des conditions essentielles pour relancer le secteur.

L'égrenage du coton, l'industrie du ciment, et la construction sont les activités majeures du secteur secondaire béninois. L'égrenage du coton a repris à partir de 2011 comme en témoigne la forte expansion des exportations de coton fibre ces dernières années (cf. section sur la structure commerciale du Bénin). Le dynamisme des secteurs du ciment et de la construction est lié à la conjoncture économique notamment à la demande locale. L'activité de construction a été soutenue par les grands travaux d'infrastructures (routes, hôtels, etc.) aussi bien publics que privés.

Le secteur tertiaire est le poumon de l'économie béninoise et s'appuie sur le développement des télécommunications, des services financiers et des transports. Le revenu généré par ce secteur est en constante hausse durant ces dernières années. Le développement des télécommunications a encouragé l'afflux des services financiers et l'implantation de plusieurs banques au Bénin. Au niveau du port, des mesures tels que le guichet unique et la dématérialisation des formalités de dédouanement ont été prises afin de réduire les délais et garantir plus de fluidité. Les services au Bénin reposent par ailleurs sur l'activité commerciale de réexportation vers le Nigéria qui s'effectue, dans la plupart des cas dans un cadre informel. Selon la Banque Mondiale, environ 80 % des importations du Bénin sont destinées au marché nigérian via des circuits informels.

Les perspectives économiques du Bénin à moyen terme sont favorables mais restent tributaires à des facteurs exogènes¹³, notamment les conditions climatiques, les cours des produits bruts sur les marchés et la demande nigériane. La diversification des exportations vers des produits agricoles transformés et de nouveaux marchés devrait donc permettre au Bénin de réduire l'impact de ces facteurs sur son économie. Une telle politique repose également sur la capacité des entreprises à faire face aux exigences sur les marchés notamment les réglementations non tarifaires.

Structure commerciale du Bénin

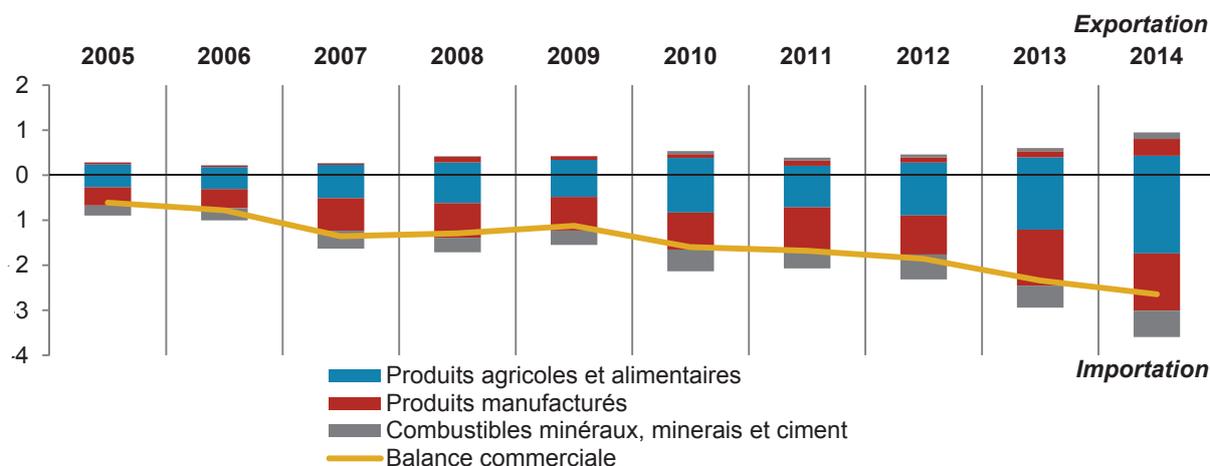
Durant la dernière décennie, la balance commerciale (hors armes et munitions) du Bénin se caractérise par un déficit structurel. Entre 2005 et 2014, le solde négatif de la balance courante a été quasiment multiplié par cinq en passant de 600 millions de \$E.-U. à plus de 2,6 milliards de \$E.-U. Ramené au PIB, ce solde est passé de 13 % en 2005 à 27 % du PIB en 2014. La forte augmentation des importations face à des exportations en stagnation est la principale cause de ce déficit.

Les importations béninoises ont connu une hausse de 70 % entre 2010 et 2014. Ce bond est avant tout attribuable aux produits agricoles et alimentaires dont la valeur a quasiment doublé, en passant de 827 millions à 1,7 milliards de \$E.-U. Avec des exportations en hausse de seulement 13 % durant la même période, le solde de la balance des produits agricoles et alimentaires pour l'année 2014 est largement déficitaire (1,3 milliards de \$E.-U.). Ce secteur pèse lourd sur le commerce du Bénin en raison de la hausse des importations en céréales, notamment du riz, destiné à alimenter le marché local et celui des pays voisins comme le Nigéria, souvent via des réseaux informels. D'une manière générale, les exportations du Bénin dépendent des fluctuations des cours mondiaux et de la production du coton. Elles sont également fonction des activités de réexportation vers le Nigéria via des circuits informels qui s'élevaient à plus de 5 milliards de \$ U.-S. en 2014 selon la Banque Mondiale¹⁴. En effet, les tarifs élevés et l'interdiction d'importation de certains produits stratégiques au Nigéria ont permis le développement d'un important circuit de réexportation du Bénin vers ce pays.

En 2014, le solde commercial des secteurs manufacturier et des combustibles minéraux, minerais et ciment sont également déficitaire de respectivement 900 et 440 millions de \$E.-U. Cette hausse des importations est imputable à l'appréciation du Franc CFA et des cours mondiaux du pétrole.

¹³ Perspective économique en Afrique – Bénin (2016).

¹⁴ Rapport N° 97242-BJ de la Banque Mondiale, "Actualisation de l'étude diagnostique pour l'intégration du commerce : Des rentes à la compétitivité", Rapport final, Mai 2015.

Figure 3. Évolution du commerce extérieur entre 2005 et 2014 (en milliards de \$E.-U.)

Source : calculs de l'ITC sur la base des données Trade Map 2015.

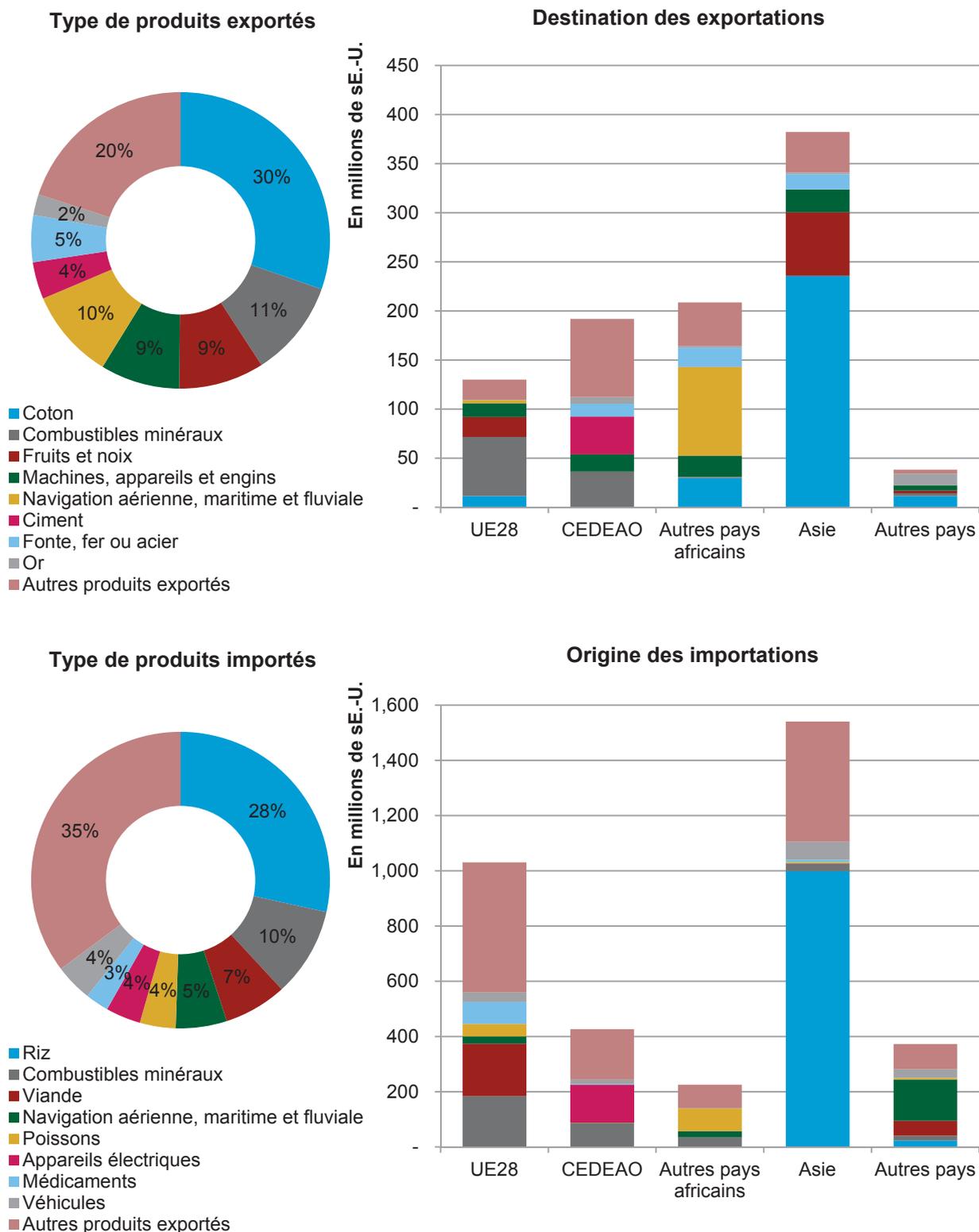
Face au déficit structurel de la balance courante, le Bénin gagnerait à diversifier les produits exportés en donnant une priorité au développement d'une industrie de transformation. Une meilleure maîtrise des systèmes d'irrigation et un développement de la mécanisation devraient également permettre de renforcer la production locale en produits agricoles exportés tout en se diversifiant vers de nouvelles cultures.

Pour l'heure, les recettes d'exportation du Bénin reposent essentiellement sur la filière coton. En 2014, les fibres et graines de coton représentaient 30 % des exportations totales (figure 4) et près de 70 % de celles du secteur agricole. La hausse du volume de production en coton est attribuable au programme de redynamisation mis en place par les autorités béninoises. Le coton béninois est toutefois exporté principalement vers la Chine (figure 4), ce qui pourrait fragiliser la filière coton du Bénin.

Par ailleurs, les exportations de fruits et noix ont connu une hausse importante durant ces dernières années, en passant de 209,7 millions de \$E.-U. en 2011 à 431 millions de \$E.-U. en 2014. L'ananas et la noix de cajou sont les principaux produits phares de ce secteur, exportés principalement vers l'Asie et l'UE. Les produits tels que l'anacarde, le karité et les produits du palmier ont également montré des potentialités intéressantes ces dernières années.

Si le secteur secondaire du Bénin est très peu développé, les produits manufacturés jouent un rôle important dans son commerce extérieur. Même si elles ne suffisent pas à résorber le déficit de la balance courante du secteur, les exportations ont connu un essor en passant de 30,96 millions de \$E.-U. en 2007 à 374 millions de \$E.-U. en 2014. Le Bénin exporte de l'or, du fer, mais également du sel et du ciment qu'il produit localement et achemine vers des pays voisins comme le Niger. La performance du secteur ciment est due en grande partie à la hausse de la demande au niveau régional. Une faible proportion du coton est par ailleurs transformée au Bénin et exporté en tant que produit manufacturé (4 %). Enfin, les combustibles minéraux proviennent des pays voisins comme le Nigéria et sont réexportés par le Bénin.

Figure 4. Exportations et importations du Bénin, par type de produits et partenaires



Source : calculs de l'ITC sur la base des données Trade Map 2015.

En ce qui concerne les importations, le riz (28 %), les combustibles minéraux (10 %) ainsi que la viande (7 %) constituent les produits les plus échangés par le Bénin. Leur valeur à l'importation a fortement augmenté au cours de la dernière décennie pour répondre à la hausse de la demande locale. En effet, les activités agricoles au Bénin ne suffisent pas à répondre au besoin local. Pour exemple, le secteur pêche ne couvre que 44 % des besoins nationaux et le déficit est comblé par les importations de poissons congelés dont la valeur a triplé entre 2001 et 2008. Enfin, une part importante des importations du Bénin en produits agricoles est réexportée vers le Nigéria.

Les importations béninoises proviennent essentiellement de l'Asie, de l'UE et des pays membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'Asie fournit le Bénin non seulement en riz mais également en matériels de transport (motocycles), médicaments et produits en fer. En ce qui concerne l'UE, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni sont les principaux pays partenaires. Les matériaux de navigation utilisés dans la recherche pétrolière sont par ailleurs importés des États-Unis

Politique commerciale

Le traitement des accords et traités internationaux du Bénin en matière de commerce sont régis par le Titre IX de la Constitution. Les dispositions de ce dernier prévoient que les accords commerciaux soient négociés par le Président de la République, ratifiés par le Parlement et enfin signés et promulgués par le Président de la République. Par ailleurs, les politiques commerciales du Bénin intègrent les directives des organisations économiques régionales auxquelles il appartient, en l'occurrence l'UEMOA et la CEDEAO, qui mettent progressivement en place des dispositions communes.

Le dernier examen des politiques commerciales du Bénin (2010) indique que certains programmes d'assistance auxquels le Bénin bénéficie ne sont pas systématiquement intégrés dans les stratégies nationales de développement du commerce. L'amélioration de l'environnement des affaires ainsi que la promotion du commerce et de l'investissement restent au cœur du programme de développement du Bénin. Dans le cadre du SCRP 2011-2015, les autorités béninoises ont identifié quatre domaines prioritaires d'intervention dont la consolidation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé, la diversification de l'économie via la promotion de nouvelles filières porteuses pour l'exportation et enfin la promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les réseaux mondiaux.

La formulation et la mise en œuvre de la politique commerciale du Bénin impliquent plusieurs institutions dont le Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (MICA), des structures locales telles que les guichets uniques ainsi que des agences et associations qui interviennent dans l'appui du secteur privé et dans la promotion du commerce et de l'investissement. Conscientes de l'importance du travail de concert entrepris par ces institutions dans la stratégie commerciale nationale, les autorités ont entrepris depuis quelques années des réformes visant à les restructurer. À titre d'exemple, l'Agence pour la promotion des investissements et des exportations (APIEX) a été créée en 2014 afin de reprendre les activités de trois agences : le Centre de promotion des investissements (CPI), l'Agence béninoise de la promotion des échanges commerciaux (ABePEC)¹⁵ et le Guichet unique de formalisation des entreprises (GUFÉ).

Accords commerciaux et dispositions tarifaires

Le Bénin a signé l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en septembre 1963, et a intégré l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1996 au rang des PMA. À ce titre, il bénéficie du programme « Cadre intégré » financé par la Banque mondiale dont l'objectif est de fournir aux pays bénéficiaires une assistance technique en matière de commerce.

A l'OMC, le Bénin a été particulièrement actif dans les discussions sur la problématique des subventions accordées sur le coton. Le Bénin porte également un intérêt particulier aux questions sur la facilitation des échanges étant un important pays de transit pour des biens destinés ou en provenance des pays de la sous-région. En tant que membre de l'OMC, le Bénin est tenu d'accorder à ses partenaires commerciaux au moins le traitement de la nation la plus favorisée (NPF). Le code des investissements du Bénin met

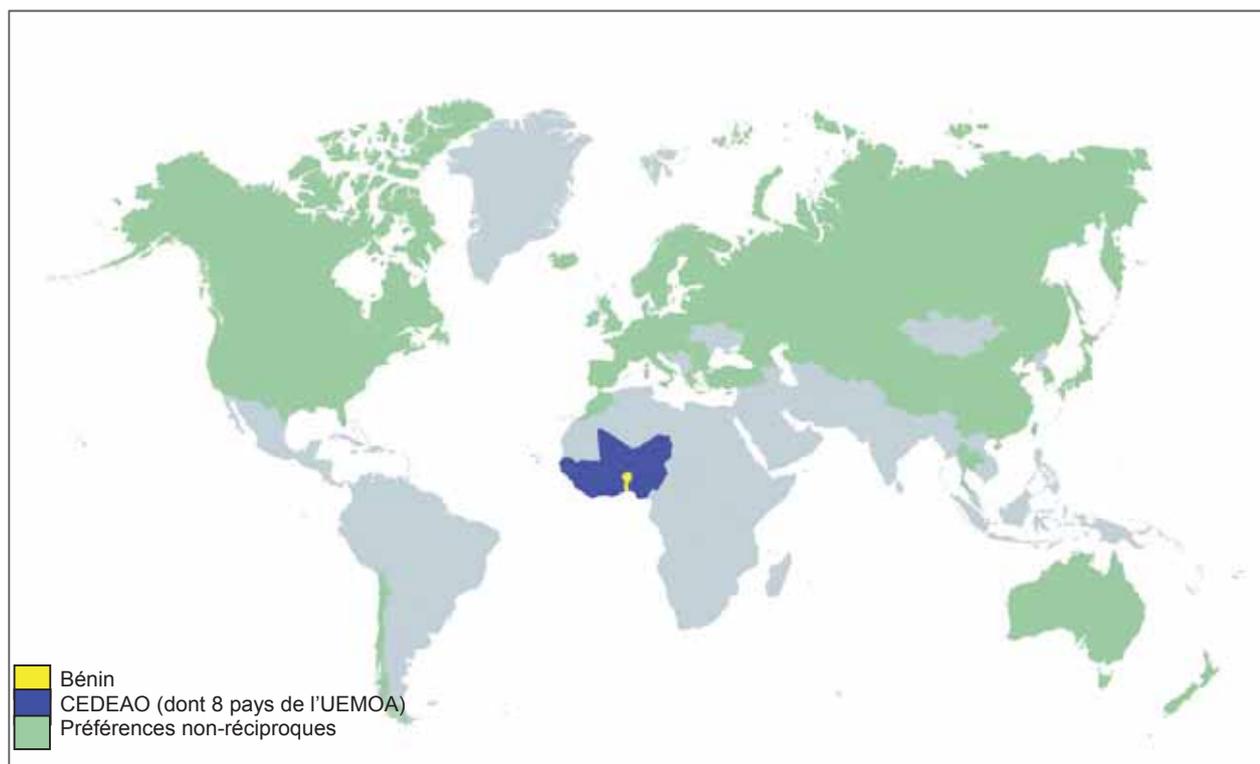
¹⁵ L'ABePEC était elle aussi née de la fusion du Centre béninois du commerce extérieur (CBCE) avec l'Observatoire des opportunités d'affaires (OBOPAF).

également en avant le principe du traitement national. Les entreprises publiques ou privées bénéficient des mêmes droits, et sont soumises aux mêmes obligations indépendamment de leur nationalité (béninoise ou étrangère).

Le Bénin est également membre de plusieurs organisations régionales dont l'UEMOA et la CEDEAO. Ces organisations œuvrent pour la mise en place d'un marché commun entre les pays membres. L'UEMOA a de ce fait mis en place une union douanière (UEMOA) en 2000 et un tarif extérieur commun (TEC) afin de renforcer la libre circulation des biens entre les pays membres. Le TEC de l'UEMOA, qui consiste à appliquer le même tarif sur les produits en provenance des pays non membres, comprend un tarif douanier *ad valorem* qui varie entre 0 et 20 %, d'une redevance statistique (1 %), d'un prélèvement communautaire de solidarité (1 %) et de dispositions complémentaires de taxation comme la taxe conjoncturelle sur les importations (TCI) et la taxe dégressive de protection (TDP). Enfin, le Bénin applique une exonération totale des droits et taxes d'entrée (à l'exception des taxes intérieures) sur les produits originaires de la région, conformément aux dispositions tarifaires prises au sein de l'UEMOA.

Au sein du marché commun de la CEDEAO, un nouveau tarif extérieur commun a été mis en place en janvier 2015 et appliqué par tous les pays membres y compris ceux de l'UEMOA. Le TEC de la CEDEAO ajoute une nouvelle bande tarifaire de 35 % afin de mieux protéger les secteurs stratégiques tels que les filières horticoles et avicoles, l'agro-business ou encore les industries de savonnerie et du textile. En effet, la moyenne simple du TEC de la CEDEAO est supérieure à celui de l'UEMOA (13,1 % contre 11,9 %). La nomenclature tarifaire et statistique de la CEDEAO comporte 5899 lignes contre 5544 pour l'UEMOA et elle étend le système harmonisé (SH) à dix chiffres¹⁶. Par contre, les critères d'éligibilité des marchandises aux régimes de franchise communautaire de la CEDEAO via les règles d'origine sont plus contraignants que ceux de l'UEMOA qui ont connu un assouplissement en 2009 (le seuil de valeur ajoutée requis est passé de 40 % à 30 %). Pour le financement de ses institutions, la CEDEAO ajoute également un prélèvement communautaire de 0,5 % aux autres droits permanents. Enfin, les TEC de la CEDEAO et de l'UEMOA se complètent par des mesures d'accompagnements notamment sur l'application d'un Code communautaire des douanes et les dispositions communes sur l'évaluation des marchandises.

¹⁶ La nomenclature tarifaire statistique est en effet basée sur la version 2012 du système harmonisé (SH) de l'Organisation mondiale des douanes (ou OMD)

Figure 5. Les pays accordant des préférences aux produits du Bénin

Source : Illustration de l'ITC sur la base des données de Market Access Map, 2016.

Note : Ce graphique représente la situation en janvier 2016 selon les informations collectées par l'ITC. Les préférences non réciproques sont accordées au Bénin parmi d'autres, dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP).

Par ailleurs, le Bénin fait partie des pays membres de la CEDEAO signataires de l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les pays de l'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) depuis décembre 2014.¹⁷ Avec cet accord non réciproque, l'UE ouvre entièrement son marché à l'Afrique de l'Ouest tandis que ce dernier diminuera progressivement sur une période transitoire de 20 ans ses tarifs douaniers sur les importations en provenance de l'UE. Dans l'APE, l'Afrique de l'Ouest devrait libéraliser 75 % des lignes tarifaires à la fin de la période de transition. Ainsi, 25 % des lignes tarifaires resteront similaires aux tarifs pour tous les pays tiers. Les produits sensibles, qui sont soumis au taux de 35 % sous le TEC de la CEDEAO, sont exclus de l'APE tout comme la moitié des produits soumis au taux de 20 %. En revanche, les tarifs douaniers seront progressivement éliminés sur les biens tels que les équipements et les intrants à la production. L'APE a bénéficié de la forte implication de l'UEMOA et de la CEDEAO, ce qui lui permet de soutenir également l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Par ailleurs, en tant que PMA, le Bénin bénéficie également de l'initiative « Tout sauf les armes (EBA – Everything but Arms) » de l'UE qui admet en franchise de droits les produits de ces pays sur les marchés européens.

Depuis sa mise en place en 2000 par les États-Unis, le Bénin figure parmi les pays éligibles aux bénéfices de la Loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés (AGOA). Pour différentes marchandises, y compris certains produits agricoles et textiles (sauf les vêtements), l'AGOA permet l'accès au marché des États-Unis en franchise de droits et de contingents. Le Bénin est également bénéficiaire du programme « Appareil provision¹⁸ » depuis janvier 2004 qui lui permet d'exporter vers les

¹⁷ Au moment de la rédaction de ce rapport, le Nigéria et la Gambie n'ont pas encore signé l'APE.

¹⁸ Ce programme est le fruit d'un amendement sur la partie coton et vêtements de l'AGOA dans le cadre de la Loi d'encouragement des Investissements en Afrique (Africa Investment Incentive Act). Près de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne de l'AGOA en bénéficient.

États-Unis et en franchise de droit de douane les vêtements confectionnés de fils et de tissus d'origine subsaharienne ou américaine.

En ce qui concerne la coopération commerciale bilatérale, le Bénin a des accords tarifaires avec d'autres pays tels que l'Afrique du Sud, la Libye et la Tunisie¹⁹. Des accords bilatéraux avec l'Égypte, le Nigéria, la Malaisie et les Pays-Bas sont en cours d'élaboration ou en attente de signature. Toutefois, les États membres l'UEMOA ont doté la Commission de la compétence exclusive sur leur politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers. Ainsi, la Commission de l'UEMOA devrait remplacer progressivement les accords bilatéraux de ses pays membres par des accords entre l'UEMOA et les pays tiers.²⁰

Encadré 1. TEC (CEDEAO)

La promotion de l'intégration régionale, via entre autres la mise en place d'un marché commun, est l'un des principaux objectifs de la CEDEAO (article 3 du traité révisé de la CEDEAO). La réalisation du marché commun repose sur la libre circulation des biens (assurée par le schéma de libéralisation des échanges) et des personnes, le droit de résidence et d'établissement ainsi que sur l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC). Le TEC de la CEDEAO, qui s'appuie sur celui de l'UEMOA, est entré en vigueur dans tous les pays membres en janvier 2015. Il comprend cinq bandes tarifaires (0% à 35%) réparties selon le degré de transformation et la nature sociale du produit. Les biens sociaux essentiels (produits destinés à la santé, produits culturels et certaines céréales) sont exonérés de droits de douane. Les produits de première nécessité, les matières premières, les intrants et autres biens intermédiaires sont soumis à des droits compris entre 5% et 10%. Les biens de consommation finale sont taxés à 20% tandis que les biens spécifiques pour le développement économique (produits sensibles qui sont stratégiques en raison de leur vulnérabilité, la promotion du secteur ou encore leur forte potentialité) le sont à 35%. Ainsi, le TEC de la CEDEAO permet de mieux protéger les industries de transformation, certains produits et de promouvoir le secteur privé. Il est accompagné de mesures complémentaires telles que la taxe d'ajustement à l'importation (TAI) et la taxe complémentaire de protection (TCP). Toutefois, le taux maximum de droit de douane qu'un État membre peut appliquer, y compris la TAI et la TCP, ne doit pas dépasser 70%.

Tableau 1. Tarifs appliqués aux produits béninois sur les principaux marchés

Principaux marchés de destination (2015)		Droit NPF du commerce au niveau de la ligne tarifaire, moyenne pondérée ^{a/}	Tarif préférentiel, moyenne pondérée ^{b/}	Importation en franchise de droits, en termes de valeur ^{b/}
Produits agricoles	1. Inde	0.9 %	0.0 %	97.0 %
	2. Nigéria	5.7 %	0.0 %	0.0 %
	3. Chine	19.6 %	18.6 %	52.0 %
	4. Viet Nam	1.5 %	0.0 %	52.0 %
	5. Indonésie	0.1 %	0.0 %	97.9 %
Produits non agricoles	1. Mali	8.0 %	0.0 %	3.7 %
	2. Chine	0.0 %	0.0 %	100.0 %
	3. République Libanaise	0.0 %	0.0 %	99.8 %
	4. Inde	4.2 %	0.0 %	24.1 %
	5. Nigéria	10.0 %	0.0 %	0.1 %

Source : OMC, ITC, CNUCED. Profil tarifaire dans le monde, 2015.

a/ Les moyennes pondérées des taux tarifaires sont calculées sur la base de la valeur actuelle des échanges bilatéraux comme étant reportés par les pays importateurs.

b/ Le calcul des préférences tarifaires porte sur les lignes tarifaires potentiellement éligibles dans le cadre des accords commerciaux pertinents.

¹⁹ Les informations sur ces accords sont disponibles sur le site internet d'Investir en Zone Franc (IZF) : <http://www.izf.net/content/accords-promotion-et-protection-des-investissements-au-benin>

²⁰ Examen des politiques commerciales, OMC (2010).

Principales préférences accordées par le Bénin

Le régime du commerce transfrontalier du Bénin est très complexe et dépend de plusieurs facteurs dont le mode de transport, le type d'activité, le pays d'origine et de provenance des marchandises. En plus des tarifs douaniers, il existe effectivement une multitude de droits et de taxes pouvant affecter les opérations d'importation ou d'exportation. Ces droits et taxes peuvent faire l'objet de plusieurs dérogations selon les périodes ou en fonction du type d'entreprise conformément au Code des investissements.

En ce qui concerne les importations, elles sont soumises à divers droits et taxes autre que les droits de douane tels que le droit de plombage, la taxe spéciale de réexportation, la redevance informatique, la taxe de statistique, la taxe d'importation temporaire, et la taxe de circulation sur les véhicules²¹. Le Bénin applique également des droits d'accises à taux variables sur l'importation de certains produits notamment le tabac et la cigarette (30 %) ou encore les produits de parfumerie et cosmétiques (5 %). À ceux-ci s'ajoute une écotaxe instaurée en 2004 sur les activités polluantes notamment sur les produits tels que les véhicules, les pneus et les emballages jetables en plastique. En outre, conformément aux dispositions de l'UEMOA, le Bénin prélève une TVA unique de 18 % sur les produits importés. Toutefois, de nombreuses exemptions relatives à l'ensemble de ces droits et taxes sont en vigueur, notamment celles accordées par le Code des investissements.

Quant aux exportations, elles sont soumises à beaucoup moins de contraintes que les importations. En effet, le Bénin ne perçoit plus de droits sur les exportations depuis 1993. Le Code des investissements du Bénin, notamment le régime de zone franche industrielle (ZFI), permet diverses exonérations et incitations fiscales même si les autorités ont notifié à l'OMC qu'ils n'accordent aucune subvention à l'exportation. Pour être éligible à ce régime de zone franche, les entreprises doivent entre autres exporter au moins 65 % de leur production annuelle et réserver une priorité aux emplois permanents béninois. Ainsi, elles pourront notamment bénéficier d'une réduction ou d'une exonération des taxes sur les matières premières et emballages importés utilisés comme intrants dans la production. Toutefois, les exportations sont soumises à quelques droits et taxes tels que la redevance informatique, la taxe de sortie ou encore la taxe de voirie.

D'autres mesures appliquées par le Bénin peuvent constituer par ailleurs des entraves à son commerce extérieur. Pour importer, les opérateurs doivent se munir d'une carte d'importateur délivrée par le MICA et d'une intention d'importation pour toute commande dont la valeur est supérieure à 500 000 francs CFA. Selon leur valeur à l'exportation, les marchandises sont soumises au système d'inspection avant expédition au Bénin. Cette inspection, effectuée par la société BIVAC, vise à la vérification et l'évaluation de la conformité aux normes des importations qui y sont soumises. En fonction du mode d'acheminement et de la provenance des produits, les opérateurs subissent des charges supplémentaires dont celles perçues par les sociétés de manutention, le Port autonome de Cotonou et le Conseil national des chargeurs du Bénin (CNCB).

En matière de réglementations techniques, le Bénin ne dispose pas de mesures nationales en tant que telles. Toutefois, une multitude de structures notamment le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) et la Direction de la promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles, veillent au respect des règlements techniques internationaux, en l'occurrence le Codex alimentarius. Certains produits végétaux sont prohibés à l'importation notamment pour des raisons de santé publique. Enfin, le Bénin applique certaines prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage tels que la description du contenu, les instructions d'utilisation ou encore le nom et l'adresse du fabricant.

Contrairement aux importations, les exportations au Bénin ne sont pas soumises à l'inspection obligatoire avant expédition. Toutefois, les opérations d'exportation doivent être autorisées la Direction du commerce extérieur qui délivre un certificat d'origine ou un titre d'exportation. À l'exportation, certains produits sont également prohibés ou sujets à un contrôle des autorités. À titre d'exemple, les exportations de bois de teck non transformé et de charbon de bois sont interdites depuis 1997 tandis que celles de métaux précieux, selon la quantité, sont soumises à l'approbation du Ministère de l'économie et des finances.

²¹ Le Code général des impôts et l'Examen des politiques commerciales du Bénin (2010) fournissent des informations sur les modalités d'application de ces droits et taxes.

De plus, en accord avec les autorités nigérianes, la douane du Bénin veille à ce que les produits prohibés à l'importation par ce pays ne passent pas par le Bénin même s'il existe un important circuit informel.

Stratégie nationale de promotion et de facilitation des échanges

Le commerce transfrontalier, y compris le transit, joue un rôle important dans l'économie béninoise. Les impôts sur le commerce extérieur représentent près de la moitié des recettes fiscales (hors dons) et contribuent à hauteur de 8 % du PIB. Quant au commerce de transit, l'escorte douanière (obligatoire depuis 2006) représente jusqu'à 4 % des recettes fiscales. Par ailleurs, le secteur tertiaire repose d'une manière importante sur les activités de réexportation principalement vers le Nigéria. Depuis la fin des années 2000, les autorités nationales procèdent à des réformes visant à accroître l'attractivité du Bénin à travers notamment des allègements fiscaux (réformes du code général des impôts), la révision du code des investissements, et également l'assainissement de l'activité portuaire et les services annexes.

En plus de la généralisation de l'identifiant fiscal unique, le Bénin s'est appuyé sur les réductions d'impôts afin d'attirer les entreprises du secteur informel. L'impôt sur les bénéfices, le versement patronal sur salaire et l'impôt progressif sur les traitements et salaires ont entre autres été revus à la baisse²². Au niveau du Port autonome de Cotonou, le Guichet unique et la dématérialisation des formalités de dédouanement ont permis une réduction des délais et plus de fluidité. La volonté des autorités de soutenir le commerce et l'investissement privé est réellement mise en évidence par les divers avantages qu'octroie le Code des investissements aux entreprises, notamment le régime de zone franche industrielle (ZFI).

Le Code des investissements du Bénin a fait l'objet de plusieurs réformes durant ces dernières années. Il prévoit plusieurs avantages douaniers et fiscaux aux entreprises agréées sous l'un des trois régimes (A, B et C) privilégiés quelle que soit leur nationalité. Il s'agit en l'occurrence des nouvelles entreprises présentant un intérêt particulier pour la réalisation des objectifs du Plan national de développement économique et social ou en cas d'extension d'activité des anciennes. L'octroi d'un agrément aux entreprises est aussi fonction de plusieurs critères notamment la contribution de leurs activités dans la valorisation des ressources locales. Ces régimes permettent des exonérations des droits et taxes à l'entrée sur les machines et outillages destinés à la production ainsi que les pièces de rechange lors de la période d'installation. D'autres dispositions telles que les exonérations sur les droits d'enregistrement lors de la création de l'entreprise et sur la patente sont également prévues dans le Code.

Les réformes mises en œuvre par le Bénin ont conduit à une baisse continue des délais de création d'entreprise estimés à 12 jours en 2015, contre plus de 34 jours en 2010, classant le pays parmi les dix meilleurs pays réformateurs dans les rapports 2015 et 2016 *Doing Business* de la Banque mondiale. Elles ont aussi permis d'améliorer son classement général qui est passé de 172^{ème} (sur 183 économies) à 158^{ème} (sur 189) entre 2010 à 2016. Toutefois, des défis restent à relever notamment l'importance du secteur informel, des délais d'exécution des contrats très longs en raison des faiblesses de la justice et surtout le problème d'accès aux facteurs de production (énergie, eau, internet).

En matière d'accès aux marchés, les entreprises béninoises se positionnent principalement sur les marchés sous régionaux, notamment celui du Nigéria. Cette stratégie s'avère actuellement prometteuse avec la mise en place du TEC de la CEDEAO depuis 2015. Ainsi, les entreprises béninoises aspirent à être des acteurs importants de l'intégration économique et commerciale en Afrique de l'Ouest.

²² À titre d'exemple, les réductions de taux d'imposition et de taxes intérieures ont engendré des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 0,5% du PIB en 2009 (EPC, 2010).

Chapitre 2 Mise en œuvre de l'enquête au Bénin

L'enquête au Bénin a été conduite de décembre 2014 à septembre 2015 en collaboration avec le Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (MICA) et différents partenaires nationaux notamment la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIM), l'Agence pour la promotion des exportations (APEX) et les groupements d'entreprises des principales filières à l'exportation. Une réunion avec les représentants du secteur privé, public et des institutions d'appui au commerce béninoises a été organisée avant le démarrage de l'enquête afin de recueillir les attentes des autorités et d'adapter la méthodologie de l'étude en fonction des besoins. Ainsi, une attention particulière a été donnée aux produits de l'agro-industrie (jus de fruits) ainsi qu'aux fruits frais et noix produits par le Bénin du à leur fort potentiel d'exportation. Le lancement officiel de l'enquête sur les MNT au Bénin a eu lieu le 7 décembre 2014 à Cotonou.

Les entretiens ont débuté en décembre 2014 et ont duré 10 mois. Le cabinet Afrique Conseil a mis en œuvre le projet sur le terrain auprès des entreprises dans les différentes régions du pays et selon un échantillonnage réalisé par l'ITC. Les enquêteurs ont bénéficié d'une formation complète dispensée par l'ITC qui couvre la méthodologie de l'enquête, la classification des MNT, la saisie des données et les techniques d'entretien au téléphone et en face-à-face.

En octobre 2016, les résultats de l'enquête MNT ont été présentés et discutés durant une table ronde sur les MNT qui a réuni des représentants des secteurs publics et privés béninois. Cet événement avait pour objectif de discuter des résultats de l'enquête et de dresser des actions concrètes au vu des obstacles identifiés et des recommandations préliminaires qui ont été formulées. Les recommandations de l'enquête sont présentées à la fin du rapport.

Échantillonnage et processus d'enquête

L'enquête porte sur les entreprises exportatrices et importatrices qui sont légalement enregistrées au Bénin, quels que soient leur taille et le type de propriété (entreprise nationale ou à propriété étrangère). Elle cible toutes les entreprises des secteurs qui opèrent dans le commerce de produits agricoles et manufacturés. Les entreprises qui exportent ou importent des produits miniers et pétroliers ne sont pas couvertes par l'enquête car elles sont généralement soumises à différentes règles commerciales et peuvent bénéficier d'un statut particulier. Le commerce d'armes et munitions est également exclu de l'enquête. Ainsi, l'étude identifie 13 secteurs²³ qui vont des produits agricoles frais, aux produits chimiques ou encore aux textiles. Enfin, l'enquête vise à couvrir au minimum 90 % des exportations totales du pays et inclut tous secteurs représentant plus de 2 % des exportations.

L'enquête de l'ITC sur les MNT adopte une méthode d'évaluation directe qui consiste à interroger directement les entreprises sur les obstacles qu'elles rencontrent. Cette approche permet de capturer trois niveaux d'informations essentiels : le type de réglementation contraignante et les obstacles auxquels elle est liée, selon la perspective de l'entreprise interrogée ; le produit (au niveau SH-6) touché par la réglementation ainsi que son pays de destination ou d'origine ; et les informations sur les obstacles identifiés (lieu, agence impliquée, coût engendrés et retards induits par les procédures, etc.). Les coûts sont exprimés en monnaie locale et incluent non seulement les frais formels (p.ex. : frais de stockage et de manutention, taxes et redevances), mais également des frais informels (pots-de vin etc.). Ainsi, une approche d'évaluation directe permet non seulement d'identifier les MNT contraignantes mais également de mesurer leur impact sur les activités des entreprises.

Il est essentiel que l'échantillon de l'enquête soit représentative des secteurs nationaux à l'exportation comme à l'importation. Pour ce faire, une première sélection se fait parmi les entreprises figurant dans le registre national en utilisant une méthode d'échantillonnage aléatoire stratifié. Elle consiste à regrouper préalablement les entreprises contenues dans le registre national selon leur secteur d'exportation et/ou

²³ La méthodologie de l'ITC distingue pour cela 13 secteurs au total (cf. appendice I).

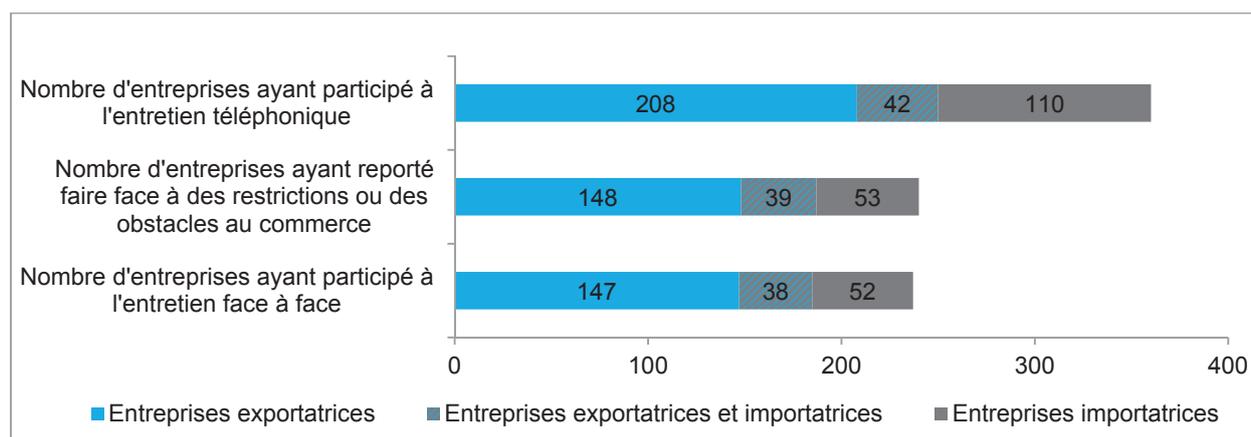
d'importation²⁴. Un nombre d'entreprises à enquêter afin d'obtenir des résultats représentatifs par secteur est ensuite calculé pour chaque secteur. Il s'agit du nombre d'entreprises qui participeront à la première étape de l'étude, c'est-à-dire aux entretiens téléphoniques.

L'enquête consiste en effet en deux étapes. Tout d'abord, les entreprises sont contactées par téléphone afin d'identifier celles qui ont rencontré des obstacles non tarifaires durant les 12 mois qui précèdent l'enquête. Une deuxième étape de l'enquête qui consiste en des entretiens face-à-face, est ensuite conduite auprès des entreprises qui ont déclaré faire face à des obstacles non tarifaires. Les informations collectées lors de ces entretiens portent sur le type de mesures non tarifaires et sur la nature et le lieu où sont rencontrés les obstacles. Ces entretiens permettent également de saisir les produits touchés, leur pays d'origine ou de destination et le pays appliquant la mesure. Ces informations sont ensuite analysées en collaboration avec les experts locaux afin de déterminer les recommandations appropriées qui seront présentées, pour le cas du Bénin, dans la conclusion du présent rapport.

Profil des entreprises enquêtées

L'enquête a porté sur un échantillon de 360 entreprises au Bénin dont 208 (58 %) sont exclusivement exportatrices, 110 (31 %) importatrices et le reste effectue les deux activités à la fois (figure 6). Sur les 360 entreprises interviewées au téléphone, 240 ont déclaré faire face à des restrictions ou des obstacles au commerce, et 237 ont participé à l'entretien en face-à-face.

Figure 6. Évolution du nombre d'entreprises au cours de l'enquête



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Les données analysées dans la suite de ce chapitre proviennent de l'échantillon téléphonique de l'enquête au Bénin. La répartition par secteur (tableaux 2 et 3) montre que les entreprises exportatrices interviewées par téléphone opèrent majoritairement (71 %) dans le secteur agricole et alimentaire tandis que les importatrices sont en grande partie portées sur les produits manufacturés (79 %). Le secteur des aliments frais et matières premières agricoles est le plus représenté à l'exportation (41 %). Parmi les produits les plus exportés, les fruits et noix frais ainsi que les produits de consommation qui ont subi une faible transformation (farine et jus de fruits) prennent la première place des produits échangés par les entreprises béninoises, et sont principalement écoulés vers les pays voisins membres de la CEDEAO.

À l'importation, le secteur des autres produits manufacturés (38 %) regroupe le plus d'entreprises enquêtées. Il inclut notamment les emballages en plastique destinés à conserver certains aliments mais également les équipements médicaux en provenance principalement de l'UE et d'Asie. Par ailleurs, environ 12 % des entreprises enquêtées exportent des produits textile et vêtement (tissus artisanaux) que les entreprises acheminent principalement vers les pays de la sous-région. Le Bénin est l'un des acteurs

²⁴ L'échantillon de départ a été constitué à partir de registres d'entreprises fournis par les différents partenaires locaux notamment la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin, la Direction générale du commerce extérieur du MICA, l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE), et l'Agence béninoise de promotion des échanges commerciaux (ABePEC).

principaux de la filière textile dans la sous-région CEDEAO. Il est également l'un des principaux fournisseurs en produits chimiques (savons, médicaments, etc.), en produits électroniques (téléphone, ordinateur, etc.) mais également en matériel de transport qu'il importe puis réexporte vers les pays voisins. Ce secteur représente 7 % de l'échantillon enquêté au téléphone.

Cette répartition des entreprises enquêtées par secteur est en phase avec la structure du commerce extérieur du Bénin qui repose également sur les produits agricoles à l'exportation et les produits manufacturés à l'importation.

Tableau 2. Répartition des entreprises enquêtées par secteur à l'exportation

Secteur		Exportatrices	Exportatrices /importatrices	Total
Agricole et alimentaire (71 %)	Aliments frais et matières premières agricoles	86	16	41 %
	Aliments préparés et produits agricoles	64	12	30 %
Manufacturier (29 %)	Textile et habillement	29	2	12 %
	Bois, produits en bois et papier	14	4	7 %
	Produits chimiques, métaux et autres produits manufacturés de base	9	5	6 %
	Autres produits manufacturés	6	3	4 %
Total		208	42	100 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Tableau 3. Répartition des entreprises enquêtées par secteur à l'importation

Secteur		Importatrices	Exportatrices /importatrices	Total
Agricole et alimentaire (21 %)	Aliments frais et matières premières agricoles	3	4	5 %
	Aliments préparés et produits agricoles	17	4	14 %
Manufacturier (79 %)	Textile et habillement	9	3	8 %
	Bois, produits en bois et papier	9	5	9 %
	Produits chimiques, métaux et autres produits manufacturés de base	32	8	26 %
	Autres produits manufacturés	40	18	38 %
Total		110	42	100 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

En ce qui concerne la répartition des entreprises enquêtées par région partenaire, la CEDEAO constitue la destination principale des produits exportés par les entreprises. Plus de la moitié des opérateurs interrogés (53 %) déclarent échanger principalement dans la sous-région. En revanche, à l'importation, l'UE et la Chine sont les principaux partenaires des entreprises et représentent respectivement 44 % et 35 % des entreprises de l'échantillon téléphonique. Cette proportion diffère sensiblement à celle de la structure du commerce (figure 4) où l'Asie représente à la fois la première destination et la principale origine. Toutefois, dans la partie téléphonique de l'enquête MNT, les entreprises sont invitées à préciser leur principal produit et leur principal pays partenaire, selon la part de marché que ces derniers représentent dans leurs activités. Certains produits peuvent donc être exportés dans plusieurs pays ou importés de plusieurs origines. Cette information sera capturée plus tard dans l'enquête, pour les entreprises ayant rencontré des difficultés à l'importation ou à l'exportation.

Tableau 4. Principaux partenaires des entreprises enquêtées

Partenaires	Entreprises enquêtées à l'exportation	Entreprises enquêtées à l'importation
CEDEAO	53 %	16 %
UE28	13 %	44 %
Asie	24 %	35 %
Autres pays	10 %	5 %
Total	100 %	100 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

La répartition des entreprises enquêtées par taille montre une proportion élevée d'entreprises de 5 à 20 employés. Trois-quarts de ces entreprises opèrent principalement dans secteur agricole et alimentaire, le principal secteur à l'exportation. La proportion est de 61 % pour les entreprises des secteurs des produits chimiques et métaux et des autres produits manufacturés. Les résultats de l'enquête montrent que 83 % des entreprises ont plus de 5 années d'activité, ce qui leur permet de se développer et de dépasser le stade de micro entreprises.

Tableau 5. Répartition des entreprises enquêtées selon leur taille

Taille des entreprises	Entreprises enquêtées à l'exportation			Entreprises enquêtées à l'importation		
	Exportatrices	Exportatrices /importatrices	Part	Importatrices	Exportatrices /importatrices	Part
Micro (moins de 5 employés)	32	4	14 %	26	4	24 %
Petite (entre 5 et 20 employés)	120	19	56 %	64	19	58 %
Moyenne (entre 21 et 100 employés)	50	11	24 %	18	11	16 %
Grande (plus de 100 employés)	6	8	6 %	2	8	2 %
Total	208	42	100 %	110	42	100 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Enfin, près de la moitié des exportateurs et importateurs béninois enquêtés se trouvent dans la région du Littoral qui comprend Cotonou, le premier port d'échange du pays. Elle est suivie par la région d'Ouémé qui comprend la capitale politique (Porto-Novo). Par ailleurs, d'autres départements tels que l'Atlantique, Collines et Plateau sont également bien représentés dans l'enquête.

Tableau 6. Répartition des entreprises enquêtées selon leur localité

Département	Entreprises enquêtées à l'exportation			Entreprises enquêtées à l'importation		
	Exportatrices	Exportatrices /importatrices	Part	Importatrices	Exportatrices /importatrices	Part
Atacora	3	0	1 %	0	0	0 %
Atlantique	42	6	15 %	3	6	7 %
Borgou	11	0	3 %	1	0	2 %
Collines	21	0	7 %	3	0	7 %
Couffo	0	0	0 %	1	0	2 %
Donga	11	0	3 %	0	0	0 %
Littoral	56	99	49 %	20	99	48 %
Mono	1	0	0 %	1	0	2 %
Ouémé	24	4	9 %	6	4	14 %
Plateau	9	0	3 %	1	0	2 %
Zou	30	1	10 %	6	1	14 %
Total	208	110	100 %	42	110	100 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'enquête

La méthodologie de l'enquête MNT a été conçue afin de saisir au mieux les différents cas de mesures affectant les entreprises et leurs effets sur les transactions commerciales. La méthode d'échantillonnage permet de conserver au mieux la représentativité de chaque secteur enquêté au niveau national. Ainsi, la fiabilité de l'enquête dépend dans une large mesure de la qualité du registre d'entreprises. Dans de nombreux pays enquêtés par l'ITC, l'échantillon de départ a pourtant fréquemment subi des modifications plus ou moins conséquentes tout au long de l'enquête entraînant des contraintes supplémentaires pour les enquêteurs.

Dans le cas du Bénin, les bases de données des entreprises n'étaient pas suffisamment à jour. Les coordonnées et les adresses des opérateurs, ainsi que des informations globales sur leurs secteurs et leur domaine d'activité, étaient dans la majorité des cas manquants. Les enquêteurs ont donc été contraints de compléter les informations par des recherches sur le terrain. Par ailleurs, de nombreuses entreprises qui n'exercent plus d'activités commerciales figuraient encore dans la base de données.

Néanmoins, au Bénin, le taux de participation aux entretiens en face-à-face par rapport à celui des entretiens téléphoniques est parmi les plus élevés (99 %). Les entreprises ont également démontré leur volonté de parler de leur expérience à l'exportation et à l'importation ainsi que de leurs recommandations. Le nombre d'entretiens requis pour pouvoir mener une analyse pertinente et objective a donc pu être atteint dans les différents secteurs-clés du Bénin.

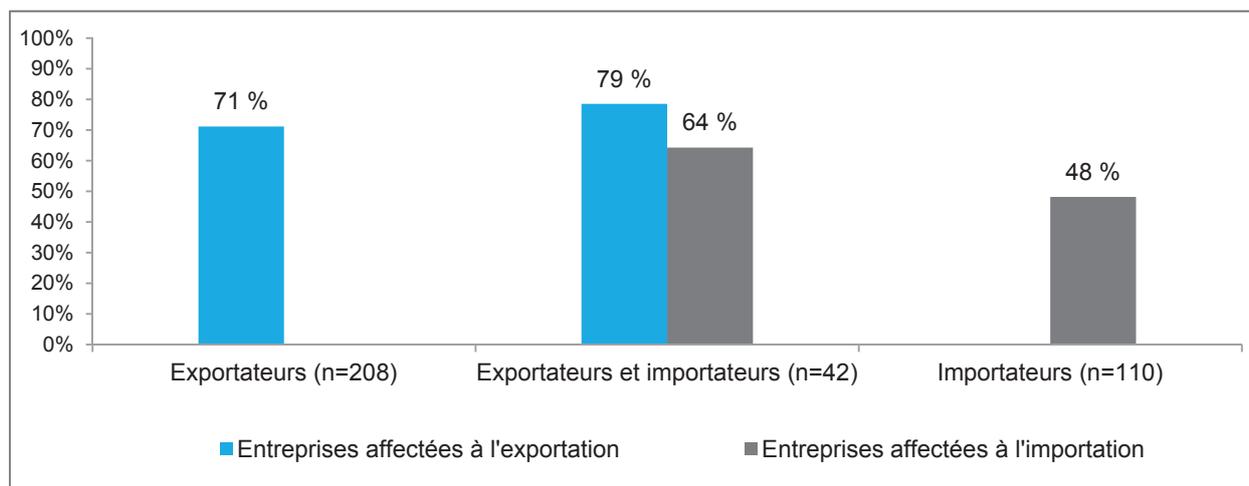
Chapitre 3 Résultats de l'enquête

Sur les 360 entreprises interrogées au téléphone, 240 ont déclaré faire face à des difficultés liées aux réglementations non tarifaires. Environ deux entreprises béninoises sur trois (67 %) sont donc affectées par une ou plusieurs MNT contraignantes. Ce taux place le Bénin en-dessous de la moyenne (73 %²⁵) des pays de la CEDEAO où une enquête MNT a été menée. Cette proportion globale présente cependant plusieurs disparités qui méritent d'être soulevées.

Perception des mesures non tarifaires

Si le taux d'entreprises béninoises affectées est globalement inférieur à la moyenne de la CEDEAO, il reste plus élevé en ce qui concerne les exportateurs (72 % contre 64 % dans la sous-région). En revanche, à l'importation le taux d'entreprises touchées par un obstacle au commerce est inférieur à celui de la CEDEAO (respectivement 53 % et 67 %). La forte proportion d'entreprises affectées à l'exportation s'explique principalement par la nature des produits exportés par le Bénin (produits agricoles et alimentaires) auxquels le nombre et le niveau des exigences appliquées par les pays partenaires sont plus élevés. Les produits agricoles et alimentaires sont soumis davantage à des exigences sanitaires et phytosanitaires (SPS) mises en place afin de veiller à la santé et à la sécurité des consommateurs.

Figure 7. Part des entreprises affectées par des MNT ou d'autres obstacles au commerce, selon l'activité



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Le taux d'entreprises affectées est également plus élevé pour les entreprises qui font à la fois des activités d'exportation et d'importation (respectivement 79 % et 64 %). Cette tendance peut s'expliquer par les caractéristiques et niveau d'activité des entreprises. Les résultats ont montré que ces entreprises sont en effet plus grandes comparées aux entreprises exclusivement exportatrices ou importatrices (plus de 90 contre 22 employés en moyenne) et ont donc un niveau d'activité plus important. En exportant et important plus de produits, les entreprises rencontrent plus de réglementations et ont donc une forte probabilité de faire face à des mesures contraignantes.

Par ailleurs, les pays ont généralement tendance à créer les conditions nécessaires pour faciliter leurs exportations et appliqueront donc moins de restrictions sur les produits exportés. Ils veilleront, a contrario, à appliquer plus de réglementations et de restrictions sur les produits importés non seulement pour des raisons SPS mais également économiques. Cependant, l'enquête au Bénin révèle que les exportateurs

²⁵ Sur la base des enquêtes MNT réalisées au Burkina Faso (2010), au Sénégal (2011), en Côte d'Ivoire (2012), en Guinée (2012), et au Mali (2015).

subissent des MNT contraignantes des deux côtés de la frontière, c'est-à-dire au Bénin et dans le pays de destination. Ces résultats expliquent la forte proportion d'entreprises affectées à l'exportation (72 %). Le tableau ci-dessous montre qu'en moyenne un produit béninois fait face à 5,5 MNT contraignantes à l'exportation contre seulement 1,5 à l'importation. Le nombre de réglementations contraignantes est donc quatre fois plus élevé pour les produits béninois exportés que pour les produits importés, ce qui témoigne de la difficulté que représente l'activité d'exportation pour les entreprises au Bénin.

Tableau 7. Moyenne des MNT contraignantes recensées par produit

	Secteurs	Valeur totale du commerce en 2014 (en millions de \$E.-U.)	Part du secteur sur la valeur totale du commerce	Nombre de produits couverts par l'enquête (au niveau SH6)	Moyenne des MNT contraignantes recensées par produit
Exportation	Agricole	430,6	54 %	62	7,1
	Manufacturier	373,9	46 %	38	2,9
	Sous-total	804,5	100 %	100	5,5
Importation	Agricole	1 735,5	58 %	18	1,2
	Manufacturier	1 275,3	42 %	84	1,5
	Sous-total	3 010,9	100 %	102	1,5

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

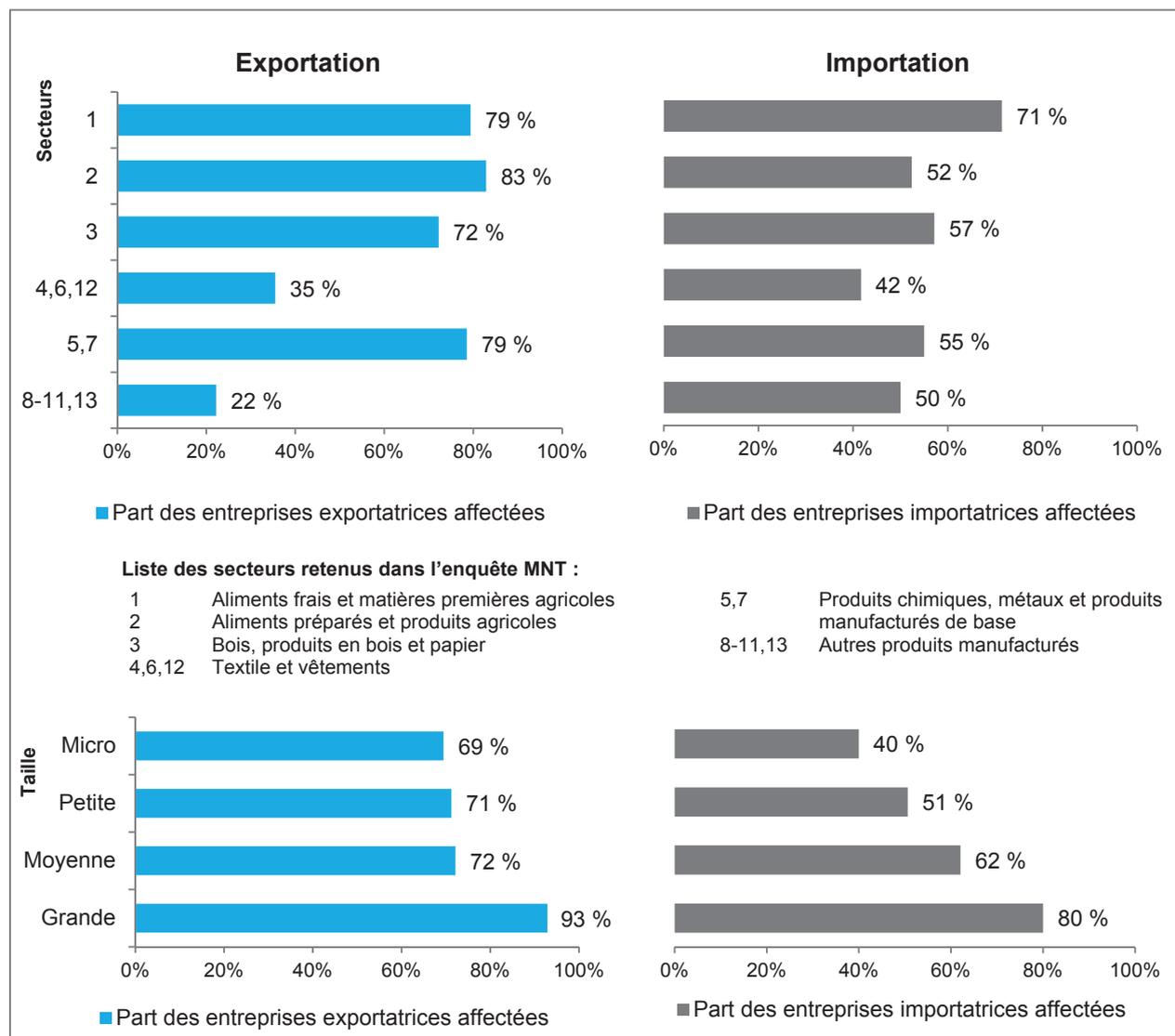
En revanche, lorsqu'elles importent, les entreprises font quasi exclusivement face à des obstacles relatifs aux MNT nationales (appliquées par le Bénin). La moyenne des MNT contraignantes appliquées sur les produits est donc quasiment la même pour les deux secteurs (1,2 pour le secteur agricole et 1,5 pour le secteur manufacturier).

Les secteurs-clés de l'économie béninoise sont les plus affectés par des MNT contraignantes

Les produits agricoles et alimentaires sont généralement soumis à plus de réglementations et de contrôles que les produits manufacturés en raison du risque qu'ils peuvent présenter notamment pour la santé humaine. Le tableau 7 montre qu'en moyenne, le nombre de MNT recensées à l'exportation est deux fois plus élevé pour les produits agricoles béninois que pour les produits manufacturés (7,1 contre 2,9).

Si on désagrège le secteur agricole (figure 8), il apparaît que les entreprises exportatrices d'aliments préparés (secteur 2) sont particulièrement touchées par des obstacles au commerce (83 %) tout comme celles du secteur des produits chimiques, métaux et produits manufacturés de base (secteurs 5 et 7, 79 %). Ces résultats révèlent qu'en plus des produits frais (secteur 1, 79 %) qui constituent le premier poste à l'exportation du Bénin, des produits spécifiques représentant une valeur ajoutée sont également entravés par des obstacles au commerce. Il s'agit particulièrement des produits alimentaires comme les jus de fruits et l'huile, ainsi que des produits d'hygiène fabriqués à base de matières premières locales comme le savon.

Figure 8. Part des entreprises affectées par des MNT ou d'autres obstacles au commerce, selon le secteur et la taille



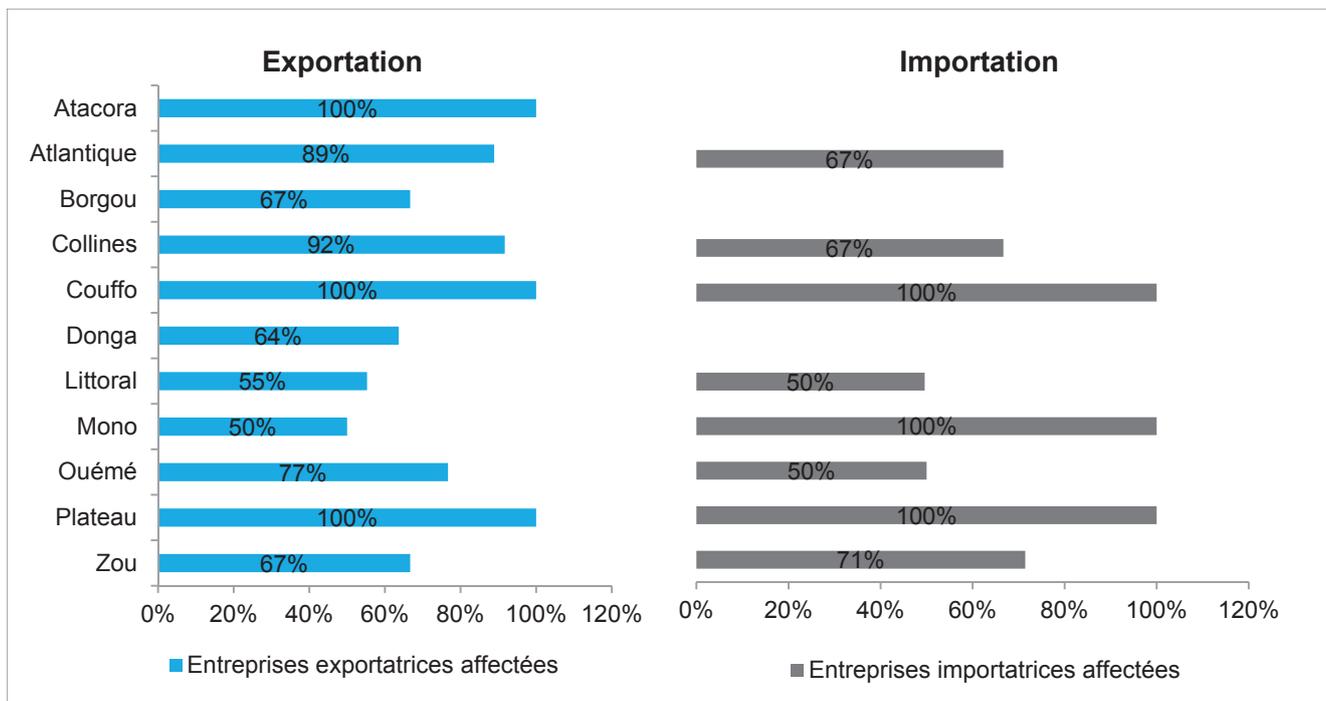
Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

À l'importation, les produits agricoles (secteur 1), les produits chimiques (secteur 5) et les produits en bois (secteur 4) sont les plus touchés par des réglementations non tarifaires. Celles-ci sont appliquées dans la majorité par le Bénin qui applique des mesures de contrôle aux marchandises entrant sur le territoire. Les produits de consommation courante comme la volaille et les céréales, ainsi que les produits utilisés dans l'industrie locale (emballages, barres de fer) sont les plus affectés par des obstacles au commerce. Cette situation pourrait avoir un impact sur les prix des marchandises importées mais également sur les produits issus de l'industrie locale qui utilisent des intrants importés.

En ce qui concerne la taille des entreprises, les résultats ont révélé que les entreprises de grande taille sont les plus touchées par des MNT contraignantes, à l'exportation (93 %) comme à l'importation (80 %). En effet, à l'exportation les grandes entreprises enquêtées opèrent en majorité dans le secteur agricole et alimentaire, et dans les secteurs des produits chimiques, métaux et autres produits manufacturés à l'importation. Ces secteurs sont les plus exposés par des réglementations non tarifaires contraignantes. En revanche, les microentreprises qui sont les moins affectées à l'importation (40 %) échangent surtout du matériel de transport et autres équipements, des produits importés moins touchés par des MNT.

D'autre part, les résultats de l'enquête au Bénin montrent que la perception des MNT contraignantes varie selon les localités. Les entreprises de la région du Littoral qui regroupe les principaux centres d'activité du Bénin présente un taux d'entreprises affectées relativement inférieur à celui des autres régions (Atlantique, Ouémé et Zou). Les entreprises éloignées de la capitale disposent en effet moins d'information sur les procédures à l'exportation et à l'importation et doivent également accomplir des formalités lors de leur déplacement du/vers le Port de Cotonou.

Figure 9. Part des entreprises affectées par des MNT ou d'autres obstacles au commerce, selon leur localité



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

La CEDEAO : principale destination contraignante à l'exportation

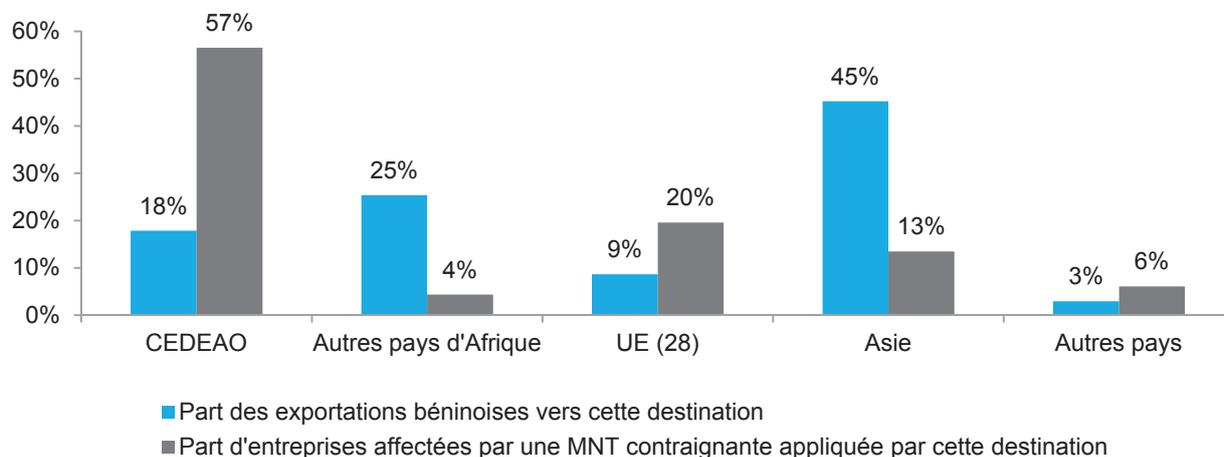
Les entreprises exportatrices du Bénin font face à diverses mesures contraignantes dans les pays partenaires. De la même façon que la perception des MNT contraignantes dépend du type d'activité et des caractéristiques des entreprises, elle varie également selon l'origine et la destination des produits. Cette section est donc consacrée à l'analyse des MNT selon les partenaires et les produits.

Le rapport entre le commerce et les MNT montre que la CEDEAO est la destination la plus contraignante à l'exportation. Plus de la moitié (57 %) des entreprises exportant vers cette destination sont confrontées à des MNT appliquées par un pays membre, une proportion bien supérieure à celle enregistrée dans les autres régions. Cette proportion dépasse la part des exportations vers la CEDEAO (18 %). Ainsi, malgré le partage d'un espace économique commun, les obstacles commerciaux demeurent entre les pays membres de la CEDEAO contrairement aux objectifs et directives de la commission de cette communauté. Cela reflète les limites de la coopération économique en Afrique de l'Ouest et les progrès à réaliser. Au sein de la CEDEAO, les exportateurs béninois sont essentiellement confrontés à des obstacles relatifs aux exigences techniques et aux redevances et taxes à l'importation.

Bien que sa part dans les exportations du Bénin est faible et continue de diminuer depuis quelques années, l'UE est la deuxième région la plus contraignante pour les entreprises exportatrices enquêtées. Les entreprises se plaignent principalement des exigences techniques et des problèmes liés à l'évaluation de la conformité des produits.

Enfin, l'Asie apparaît comme la destination la moins touchée par des MNT. Elle représente la première destination des exportations béninoises (en particulier les noix de cajou et les produits textiles), mais ne compte que 13 % d'entreprises affectées.

Figure 10. Exportations et MNT appliquées par les régions partenaires



Source : TradeMap et enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

MNT contraignantes à l'exportation

Les résultats de l'enquête ont révélé qu'environ trois-quarts (73 %) des MNT contraignantes auxquelles les exportateurs béninois sont confrontés sont appliquées par les pays partenaires (figure 11). Il s'agit en premier lieu des exigences techniques et de l'évaluation de la conformité des produits (respectivement 31 % et 33 % des cas de MNT), des redevances et taxes appliquées sur les produits importés (18 %) ainsi que des règles commerciales (16 %).

Les exigences techniques et l'évaluation de la conformité sont deux types de mesures complémentaires qui touchent en particulier le secteur agricole béninois. Elles font référence aux réglementations et normes appliquées par le pays importateur afin de s'assurer de l'innocuité des produits et de protéger la santé humaine et l'environnement. Elles regroupent les exigences sur la qualité et les caractéristiques du produit, les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que les procédés de vérification (certification, analyses et inspection technique) pour s'assurer que les produits satisfont les règlements techniques imposés. Le tableau 8 donne un aperçu de toutes les mesures contraignantes recensées dans l'enquête MNT et appartenant à cette catégorie.

Les redevances et taxes à l'importation regroupent les prélèvements obligatoires que les entreprises doivent s'acquitter une fois sur le territoire du pays importateur. Elles regroupent notamment les surtaxes douanières ainsi que divers frais de service à l'exemple des frais d'inspection et de stockage des marchandises à la douane. Elles incluent également les procédures d'évaluation des marchandises pour déterminer le montant des droits et taxes que l'entreprise doit payer à la douane du pays importateur. Les résultats ont montré que les entreprises perçoivent les prélèvements comme trop élevés et que des problèmes de transparence doivent être résolus quant au montant et à l'objectif des différentes taxes perçues.

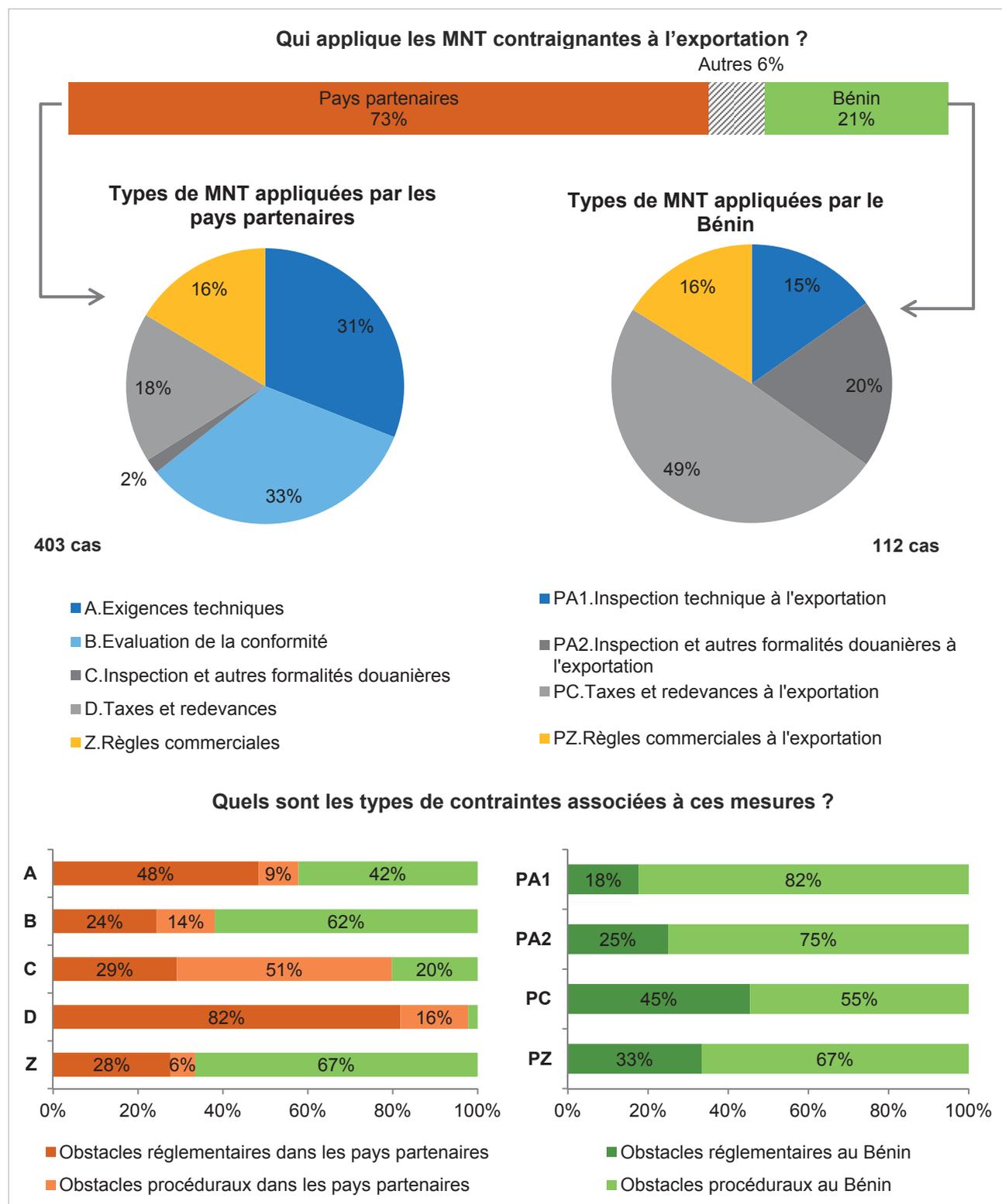
Les règles commerciales quant à elles regroupent les exigences non techniques et les formalités obligatoires liées aux opérations d'exportation. Elles représentent 16 % des MNT contraignantes qui touchent les produits exportés par le Bénin, et incluent notamment les règles d'origine et certificats (10 %), ainsi que les agréments requis pour le commerce dans la sous-région. Les règles d'origine font partie intégrante des dispositions des accords commerciaux et énoncent les conditions qui déterminent l'origine du produit afin qu'il bénéficie d'un traitement préférentiel spécifique. L'origine du produit est démontrée par

un certificat d'origine généralement délivré par les institutions du pays d'origine du produit. Au Bénin, l'enquête a révélé que les contraintes liées aux réglementations sur l'origine des produits portent davantage sur l'obtention du certificat d'origine plutôt que sur les règles d'origine elles-mêmes.

Par ailleurs, les entreprises exportatrices ont également rapporté faire face à des mesures contraignantes nationales (appliquées par le Bénin). Elles concernent 21 % des réglementations auxquelles les entreprises exportatrices doivent se conformer. Il s'agit en particulier des taxes et redevances prélevées par le Bénin sur les exportations (49 %), des procédures d'inspection physique et des formalités douanières (20 %), de l'inspection technique à l'exportation (15 %) et enfin des règles commerciales (16 %).

Les normes privées contraignantes (6 %) sont en revanche peu présentes à l'exportation. Quelques cas concernent la qualité des fruits et noix de cajou exportés ainsi que la certification biologique et en matière de commerce équitable. Les exigences des entreprises partenaires sont également contraignantes pour les exportateurs béninois, notamment en ce qui concerne les emballages des produits. Les clients requièrent par exemple que le jus de fruit ou encore les noix soient conditionnés de manière spécifique afin de préserver leur qualité. Ces exigences émanant des entreprises clientes représentent une difficulté supplémentaire pour les entreprises béninoises dû aux coûts qu'elles peuvent représenter.

Figure 11. MNT à l'exportation et origine des obstacles



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

L'origine des contraintes associées à une MNT peut être réglementaire ou procédural. Une MNT engendre un obstacle réglementaire quand les entreprises la perçoivent comme trop stricte ou difficile de s'y conformer. C'est le cas par exemple d'une réglementation trop rigoureuse en matière de qualité des

produits qui pourrait empêcher les entreprises d'exporter vers un marché en particulier. Cependant, une mesure engendre un obstacle procédural quand la contrainte relève d'une procédure plutôt que de la mesure elle-même. Par exemple, des coûts ou des délais excessifs dans la délivrance d'un certificat sont des obstacles procéduraux associés à l'évaluation de la conformité du produit. Les contraintes liées à la mesure (certification) peuvent être résolues en révisant les droits à payer par les entreprises pour l'obtention du certificat et en diminuant les délais. Cette distinction entre obstacle réglementaire et procédural est pertinente afin de déterminer les actions à prendre pour résoudre les contraintes liées aux MNT.

Les résultats de l'enquête révèlent que la majorité des mesures qui touchent les exportations béninoises sont contraignantes en raison de leurs procédures de mise en application (obstacles procéduraux), plutôt qu'à la nature des mesures elles-mêmes. La proportion d'obstacles procéduraux est particulièrement élevée pour les inspections et autres formalités douanières aussi bien exigées par les pays partenaires que par le Bénin (respectivement 71 % et 75 %). Les résultats de l'enquête révèlent plusieurs types d'obstacles associées à ces mesures notamment le manque de transparence dans l'application des réglementations, les paiements informels ou encore les délais qui touchent en particulier les produits exportés dans la sous-région. Le commerce intra régional étant l'une des importantes sources de revenu de l'économie béninoise, la résolution des contraintes liées aux formalités douanières est donc primordiale. En revanche, les taxes et redevances étrangères sont contraignantes dû aux obstacles réglementaires. Les entreprises interrogées dénoncent le nombre trop élevé de prélèvements sur les produits qu'elles exportent ainsi que leur nature. Les difficultés liées à ces mesures peuvent en partie être résolues en révisant les réglementations en vigueur telles qu'elles sont appliquées par les pays partenaires. Il en est de même pour les taxes et redevances prélevées par le Bénin aux produits exportés que les entreprises perçoivent comme trop strictes dans la majorité des cas évoqués.

Tableau 8. Types de MNT contraignantes à l'exportation, et normes privées

Catégorie de mesures et de normes privées		Part ²⁶
Mesures appliquées par les pays partenaires		73 %
A. Exigences techniques	Qualité des produits, hygiène et processus de production	5 %
	Conditionnement et étiquetage des produits	12 %
B. Évaluation de la conformité	Analyse et traçabilité des produits	9 %
	Certification des produits	16 %
C. Inspection et autres formalités douanières	Inspection physique et contrôles aux frontières	2 %
D. Taxes et redevances	Surtaxes douanières à l'importation	12 %
	E. Agréments dans la sous-région	6 %
Z. Règles commerciales	G. Contrôle des prix à l'importation	2 %
	O. Règles d'origine et certificat	10 %
Mesures appliquées par le Bénin		21 %
PA1. Inspection technique à l'exportation	Inspection technique à l'exportation	4 %
PA2. Inspection et autres formalités douanières à l'exportation	Inspection physique et contrôles aux frontières	4 %
PC. Taxes et redevances à l'exportation	Taxes et redevances à l'exportation	10 %
PZ. Règles commerciales à l'exportation	Permis et autorisation d'exportation	3 %
Autres : normes privées et conditions commerciales		6 %
Exigences techniques	Qualité, traçabilité et certification aux normes volontaires	2 %
	Conditionnement et étiquetage des produits	4 %
Conditions commerciales	Fixation des prix à l'importation	1 %

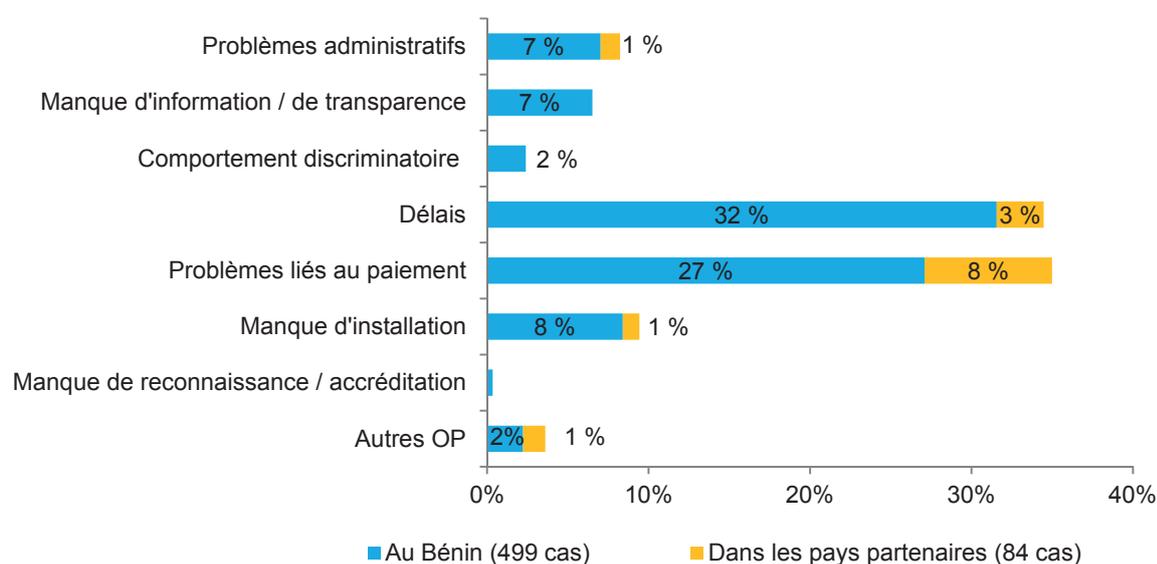
Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

²⁶ Il s'agit du part sur le nombre total des MNT et normes privées recensées à l'exportation.

Mise à part le type d'obstacle, l'enquête souhaite également déterminer où les obstacles sont rencontrés afin de mieux identifier les actions qui nécessitent d'être mises en place pour les surmonter. Les mesures étrangères (exigences techniques et évaluation de la conformité, règles commerciales) ainsi que les mesures appliquées par le Bénin sont particulièrement contraignantes en raison de leurs procédures de mise en application au Bénin (figure 11). Ainsi, les produits exportés font face à des obstacles avant même de franchir la frontière nationale.

La figure 12 ci-dessous nous montre qu'il s'agit surtout des problèmes administratifs (7 % des cas d'obstacles procéduraux), de délai (32 %) et de paiement (27 %) dans les procédures d'exportation, ou encore du manque d'installation (8 %) pour les analyses requises à l'exportation. Ces obstacles procéduraux sont étroitement liés aux problèmes de transparence des réglementations et au comportement arbitraire des agents béninois en charge des procédures. Seuls quelques cas d'OP sont relevés dans les pays partenaires et concernent notamment les problèmes de paiements informels durant les procédures d'inspection physique à l'importation (8 %).

Figure 12. Type d'obstacles procéduraux liés aux MNT contraignantes à l'exportation



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Bien qu'ils soient moins nombreux, les obstacles procéduraux présentent quasiment la même structure que ceux au Bénin. Les problèmes liés au paiement (55 %) ainsi que les retards dû aux procédures trop longues (20 %) sont les principales difficultés associées aux mesures. Les sections suivantes présenteront ces obstacles de manière détaillée et les lieront aux mesures auxquelles ils sont associés.

Contraintes associées aux mesures appliquées par les pays partenaires

Rigueur des exigences en matière de qualité, hygiène et processus de production

Les exigences en matière de qualité, d'hygiène et de processus de production touchent exclusivement les produits agricoles et alimentaires exportés, en particulier les fruits frais et préparés, les noix de cajou, les céréales préparées et le poisson. Environ 78 % des cas de MNT de cette catégorie sont contraignantes parce qu'elles sont trop strictes. Ces exigences concernent notamment la qualité, la maturité, le calibrage ou encore la teneur en sucre de certains fruits.

78% des exigences sur la qualité, les caractéristiques des produits et le processus de production sont jugées trop strictes.

Il en est de même pour les conditions en matière de production telles que le système HACCP²⁷, le processus d'élevage et de capture des poissons, l'utilisation de substances chimiques (comme les pesticides) dans la production des fruits ou encore les méthodes de fumigation. Ces exigences représentent une difficulté de taille car les entreprises manquent de capacité technique et financière pour s'y conformer. Elles estiment donc que les opérateurs doivent être soutenus et accompagnés par l'État dans la mise en conformité aux réglementations et normes techniques. La France et la Belgique sont les principaux pays identifiés par les

entreprises comme à l'origine de ces mesures.

Certaines entreprises mentionnent également la nécessité d'avoir des informations complètes au niveau du MICA ou de la Chambre de commerce pour les aiguiller dans leurs démarches. À titre d'exemple, les entreprises manquent d'information sur les exigences requises par l'Agence nationale pour l'administration et le contrôle des denrées alimentaires et des médicaments (NAFDAC) au Nigéria, pour les produits agricoles exportés dans ce pays.

Principaux pays partenaires appliquant la mesure	Principaux produits affectés
1. France	1. Fruits frais
2. Belgique	2. Noix
3. Nigéria	3. Jus de fruits

Conditionnement et étiquetage des produits : un processus trop coûteux

Les exigences en matière de conditionnement et d'étiquetage des produits représentent 12 % des contraintes à l'exportation et touchent en particulier les produits agricoles transformés (en particulier le jus de fruits) ainsi que les plantes médicinales exportés par le Bénin. Les exigences des pays partenaires concernent tout d'abord le type d'emballage qui doit être conforme à des normes d'hygiène ou assez résistants afin que les marchandises ne soient pas altérées durant le transport. Selon les entreprises, la plupart des contenants requis qui respectent les réglementations des pays partenaires ne sont pas toujours disponibles au Bénin et doivent être importés. Cela est particulièrement vrai pour le conditionnement des jus de fruits (packs et bouteilles en plastique), des noix de cajou (sacs de jute) ainsi que des plantes médicinales (paquets plastifiés).

D'autre part, les pays partenaires requièrent à ce que les étiquettes apposées sur les emballages présentent des informations assez détaillées sur les produits qu'ils contiennent. Ces informations ont trait par exemple au nom et type de produit ou à la description technique du produit (traduits en deux ou plusieurs langues selon le pays de destination). Le manque de structures spécialisées dans l'étiquetage des produits au Bénin constitue cependant un frein pour les entreprises. Les entreprises doivent acquérir elles-mêmes les équipements nécessaires à l'étiquetage de leurs produits ce qui nécessite un investissement financier important.

75% des entreprises déclarent que le problème de conditionnement et d'étiquetage est avant tout un problème de coût.

²⁷ Hazard Analysis Critical Control Points ou Analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise. Il s'agit d'« un système qui identifie, évalue et maîtrise les dangers significatifs au regard de la sécurité des aliments (...). La mise en place de l'HACCP se fait en suivant une séquence logique de 12 étapes, dont l'analyse des dangers et la détermination des points critiques pour leur maîtrise. » Source : http://www.haccp-guide.fr/definition_haccp.htm

« ...Nous négocions avec nos clients afin qu'ils nous trouvent les emballages requis pour l'exportation de nos produits... »

Un exportateur d'ananas séché vers l'UE

« Nous utilisons des bouteilles recyclées pour conditionner nos jus. Avec cela, le coût de fabrication du jus lui-même est déjà nettement inférieur au coût de conditionnement. Pourtant, pour des raisons d'hygiène, nous devons utiliser des bouteilles neuves. Il n'y a pas de bouteilles neuves au Bénin, donc il faut les importer. »

Un exportateur de jus de fruits vers le Burkina Faso et le Mali

de cajous exportés en Asie mais également la farine exportée dans l'UE. Les entreprises clientes demandent des emballages spécifiques pour aérer les produits mais également pour préserver leur qualité nutritive. Ces emballages ne sont toutefois pas disponibles au Bénin et doivent être importés, occasionnant un coût supplémentaire pour les entreprises.

Aujourd'hui, il existe quelques unités de production d'emballages au Bénin mais elles restent privées, c'est-à-dire des entreprises qui fabriquent des contenants pour les produits qu'elles commercialisent elles-mêmes. En 2012, une initiative visant à fédérer les différentes entreprises souhaitant développer la production d'emballages au Bénin a vu le jour dans le cadre de la mise en place d'un Centre de Services Communs aux Entreprises. Ce projet n'a cependant pas encore abouti.

Principaux pays partenaires appliquant la mesure	Principaux produits affectés
1. Burkina Faso	1. Jus de fruits
2. Belgique	2. Plantes médicinales
3. Nigéria	3. Fruits frais

Délais et coûts élevés des analyses des produits et des exigences de traçabilité

Les exigences en matière d'analyse des produits visent à assurer que les produits importés sont conformes aux règlements techniques appliqués par les pays partenaires. Elles regroupent les procédures de vérification en laboratoire du risque sanitaire et phytosanitaire que représentent certains produits. Elles incluent notamment les tests sur les résidus de pesticides, les analyses sanitaires et phytosanitaires ainsi que les analyses biomédicales effectuées sur les produits.

Environ la moitié de ces exigences sont contraignantes dû à des problèmes réglementaires et procéduriers dans les pays partenaires. Les entreprises jugent en effet que les analyses requises par les pays importateurs sont trop strictes et complexes. Il s'agit par exemple d'un test spécifique requis sur le fonio exporté aux États-Unis, dont un échantillon doit être envoyé dans le pays partenaire par manque d'infrastructure au Bénin.

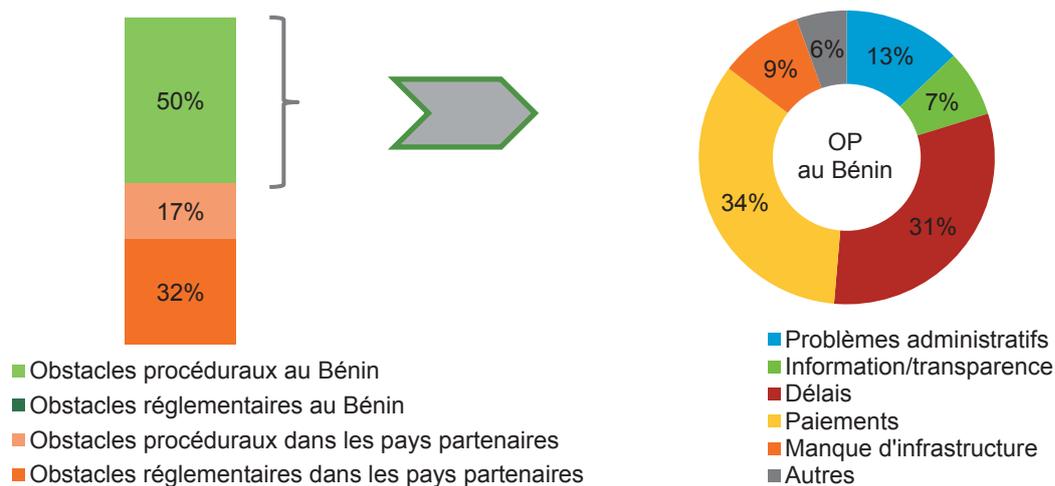
Cette contrainte induit par ailleurs des coûts importants pour les entreprises qui doivent supporter les frais d'envoi des échantillons à analyser. Pour les produits exportés en grande quantité tels que les plantes médicinales, les tests obligatoires dans les pays partenaires représentent une contrainte particulière pour les entreprises car ils sont souvent longs alors que les résultats affectent toutes les marchandises expédiées.

'Nos tests se font à l'étranger'

Malgré le coût que cela représente, certaines entreprises choisissent cette option pour démontrer leur conformité aux normes SPS.

L'autre moitié des contraintes associées à cette mesure porte sur les obstacles procéduraux rencontrés au Bénin. Il s'agit essentiellement des problèmes de coûts et de délais trop élevés pour les tests réalisés sur les produits. Ces délais et coûts résultent du manque d'infrastructure au Bénin pouvant accueillir les produits à analyser. Certaines entreprises doivent parcourir un long trajet afin de trouver un laboratoire pour l'analyse des produits.

Figure 13. Origine des obstacles liés à l'analyse et la traçabilité des produits



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Le manque d'infrastructures constitue également un défi pour les entreprises souhaitant prouver l'origine de leurs produits au moyen d'un code-barres ou d'un label. Si un système de code-barres n'est pas encore disponible au Bénin, un label de qualité notamment de l'ananas frais béninois existe depuis juillet 2016 dans le cadre d'un projet de labellisation de l'ananas mené par l'ITC en collaboration avec le MICA. Ce label permet de garantir la provenance et la qualité du produit, et améliorer sa visibilité sur les marchés étrangers. Un tel projet étendu sur les différents produits clés à l'exportation sera bénéfique pour le commerce du Bénin et favorisera entre autres la coopération et la synergie des différents acteurs des principales filières à l'exportation.

Complexité des procédures de certification

La certification représente la plus importante contrainte rencontrée par les exportateurs béninois (16 % des cas de MNT recensées à l'exportation). La certification est une procédure qui atteste, au moyen d'un certificat, que les produits sont conformes aux règlements techniques appliqués par les pays partenaires. Les produits béninois doivent par exemple obtenir un certificat sanitaire ou phytosanitaire, ou encore un certificat de qualité ou de fumigation, pour être exportés.

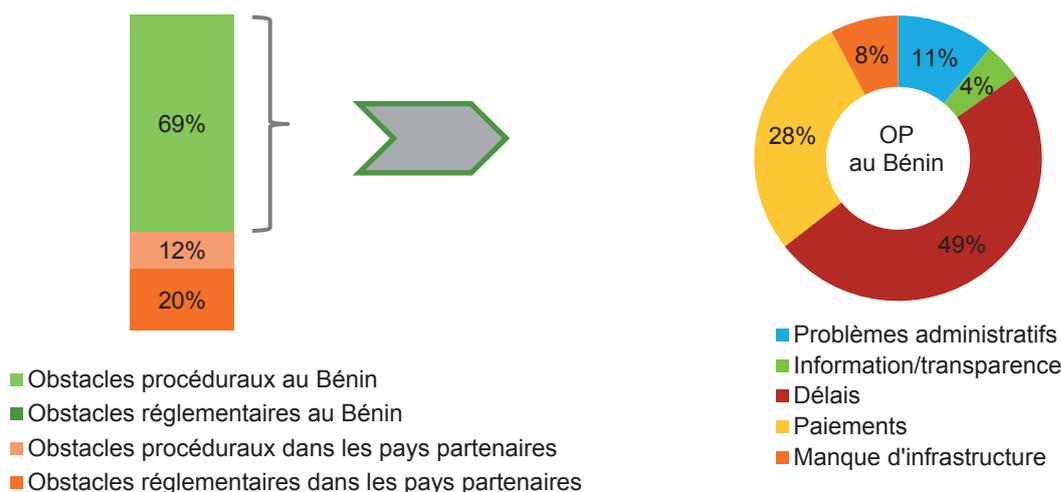
« Nous devons obtenir un certificat délivré par le MAEP pour le beurre de karité que nous exportons. Pour cela, nos produits sont soumis à un contrôle de qualité, mais le processus est souvent trop long et compliqué. Nous devons fournir 7 à 8 documents et attendre 2 semaines pour obtenir notre certificat. »

Un exportateur de beurre de karité vers la Chine.

Bien que ces mesures soient imposées par les pays partenaires, les résultats ont montré que 69 % d'entre elles sont problématiques en raison des obstacles engendrés dans les agences béninoises (figure 14). Les démarches de certification impliquent notamment le MAEP, le MICA et pour certains produits, la Direction générale des forêts et des ressources naturelles.

Les entreprises se plaignent tout d'abord des procédures pour l'obtention de certificats de qualité et de conformité qui implique la DANA (MAEP) mais également la DPQC (MAEP). Cette mesure touche particulièrement les entreprises exportatrices de jus de fruits, de noix de cajou, de beurre de karité, de thé vert et de savons vers les pays membres de la CEDEAO, l'UE ou encore les États-Unis et l'Inde. Les exportateurs affirment que trop de documents sont exigés pour l'obtention de ces certificats. De plus, les agences ne sont pas assez réparties sur le territoire ce qui augmente les contraintes des entreprises. Enfin, les coûts et les délais d'obtention de ces certificats sont trop élevés. Certaines entreprises ont indiqué payer 300 000 à 400 000 francs CFA et attendre plus de 12 mois afin d'obtenir leurs certificats.

Figure 14. Origine des obstacles liés à la certification



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Il en est de même pour les certificats phytosanitaires délivrés par le MAEP mais également par le MICA pour les noix de cajou, l'ananas et certains légumes exportés en Asie et dans l'UE. D'après les entreprises interrogées, les procédures sont en effet longues et les formalités compliquées. Certaines entreprises souhaitent une plus grande disponibilité des agences qui délivrent les certificats afin d'accélérer les procédures d'exportation et diminuer les risques de perte. Plusieurs ont également affirmé payer des frais informels afin d'accélérer leurs démarches.

Par ailleurs, un certificat HACCP, un laissez-passer ou encore un certificat de fumigation sont également exigés pour certains produits tels que les noix de coco, les noix de cajou et le bois exportés principalement en Asie. Les démarches pour l'obtention de ces documents sont difficiles selon les entreprises en raison des coûts qu'elles induisent. En effet, les réglementations ne sont pas toujours claires en ce qui concerne les droits à payer ainsi que les délais de délivrance des documents. À titre d'exemple, les frais d'obtention d'un laissez-passer auprès de la Direction générale des forêts et des ressources naturelles sont passés de 1 à 1,6 millions de francs CFA, ce qui représente un coût important pour les entreprises.

Enfin, certains obstacles relatifs à la certification sont également rencontrés dans les pays partenaires. Il s'agit en particulier du certificat NAFDAC requis par le Nigéria pour les huiles, les jus de fruits ou les fruits qu'il importe. Les entreprises béninoises déplorent les coûts élevés de certificat mais également les délais trop longs pour leur délivrance.

6 semaines

est le délai moyen pour l'obtention d'un certificat d'après les exportateurs béninois enquêtés*.

*Selon les exportateurs rencontrant un problème lié à la certification et ayant mentionné un délai approximatif des procédures. Les certificats regroupent notamment le certificat SPS, de qualité, de fumigation, ou encore HACCP.

Manque de transparence des surtaxes douanières

Les surtaxes douanières représentent 12 % des mesures contraignantes qui touchent les produits béninois exportés et concernent tous les types de marchandises notamment à destination de la sous-région (jus de fruits, fruits, tissus et vêtements). En principe, les dispositions réglementaires en vigueur dans l'UEMOA et la CEDEAO garantissent la libre circulation des produits originaires, en franchise totale de droits et taxes de douane. Cependant, les résultats de l'enquête révèlent que des surtaxes douanières sont appliquées de facto par les pays partenaires sur les produits qu'ils importent. La plupart (83 %) des entreprises ayant fait face à des surtaxes jugent les réglementations trop strictes mais également peu transparentes.

La quasi-totalité des cas concerne les surtaxes douanières appliquées par les pays membres de la CEDEAO et l'UEMOA. Les destinations comme le Niger (29 % des cas) le Burkina Faso (23 %) ou encore le Sénégal (17 %) sont les plus contraignantes en ce qui concerne les surtaxes douanières. Quelques cas sont aussi recensés dans d'autres pays tels que le Cameroun (3 %) et le Gabon (1 %).

Les entreprises se plaignent principalement des prélèvements aux frontières. En effet, malgré l'accord sur la libre circulation des marchandises au sein de la sous-région, les pays appliquent des surtaxes sur les produits. Ainsi, la majorité des entreprises enquêtées déclarent que ces mesures sont trop strictes et, contrairement à ce qui est prévu dans les accords, n'ont pas de portée sur la libéralisation du commerce intra régional (tableau 9). Au Sénégal, Togo ou encore au Burkina Faso, près des 90 % des contraintes sont liées à la réglementation elle-même plutôt qu'à la procédure.

Les entreprises se plaignent également des procédures d'application de ces surtaxes. La nature des prélèvements, le taux utilisé ou encore les agences habilitées à prélever ce type de surtaxes ne sont pas transparents. Ce manque de transparence favorise l'application de taux définis arbitrairement par les agents douaniers lors des contrôles aux frontières. La majorité des obstacles liés aux surtaxes douanières dans les pays partenaires concernent des paiements informels ou des paiements de montants non transparents. Les entreprises ont déclaré que les montants qu'elles payent varient très souvent et peuvent atteindre 35 % de la valeur estimée de leurs marchandises, sans que ce taux soit justifié par des réglementations officielles. Un exportateur de volaille vers le Niger a indiqué payer 10 voire 14 millions de francs CFA pour un conteneur de produits sans avoir une certitude sur la nature et le mode de calcul de la surtaxe exigée.

Jusqu'à 35%
de la valeur des marchandises. Il s'agit des surtaxes appliquées sur les exportations du Bénin dans la sous-région.

Tableau 9. Répartition des cas de surtaxes douanières contraignantes, par pays partenaire

Pays partenaire	Nombre de cas	%	Pourquoi la mesure est-elle contraignante ?		
			OR dans le pays partenaire	OP dans le pays partenaire	OP au Bénin
Burkina Faso	16	23 %	88 %	13 %	
Cameroun	2	3 %	50 %	50 %	
Côte d'Ivoire	3	4 %	67 %	33 %	
Gabon	1	1 %		100 %	
Mali	6	9 %	83 %	17 %	
Niger	20	29 %	70 %	21 %	9 %
Nigéria	2	3 %	100 %		
Sénégal	12	17 %	92 %	8 %	
Togo	7	10 %	86 %	14 %	
Total	69	100 %			

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Délais importants dans la délivrance des certificats d'origine

Grâce aux règles d'origine et aux certificats d'origine, les entreprises au Bénin peuvent bénéficier de tarifs préférentiels lors de l'exportation vers certains marchés, en vertu d'un accord commercial signé avec le pays partenaire. Cependant, selon les entreprises enquêtées, les procédures d'octroi des certificats d'origine sont très complexes. La CEDEAO constitue la destination la plus touchée en ce qui concerne les règles d'origine et certificats (27 cas recensés), devant l'UE (13) et l'Asie (7).

Le Tableau 11 montre que 79 % des contraintes associées aux règles d'origine et certificats sont des obstacles procéduraux rencontrés au Bénin. Une analyse par produit révèle qu'il s'agit notamment de 84 % des obstacles pour le cas des textiles et vêtements et 86 % pour les fruits et noix. Les entreprises se plaignent principalement du délai d'obtention du certificat d'origine auprès des institutions béninoises, dû au nombre de documents qui doivent être fournis et au délai de traitement des dossiers (figure 15). À titre d'exemple, un exportateur de vêtements vers la France déclare attendre trois semaines avant de pouvoir obtenir un certificat d'origine. Mise à part les problèmes de paperasserie et de délais, les coûts de ces certificats sont également jugés trop importants et non transparents.

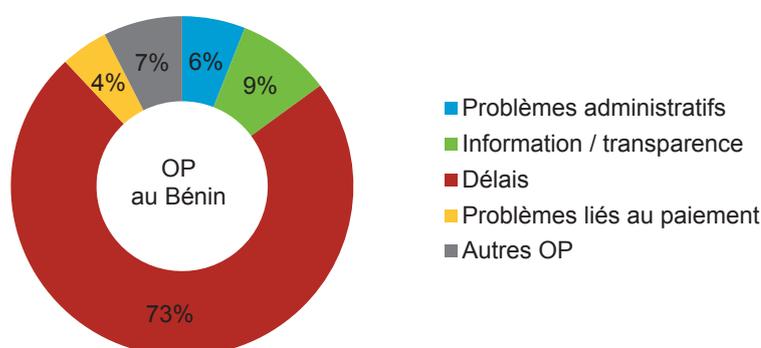
79% des obstacles liés aux règles d'origine concernent les procédures d'octroi des certificats d'origine dans les agences béninoises.

Tableau 10. Répartition des cas d'obstacles liés aux règles d'origine et certificats

Produits	Pourquoi la mesure est-elle contraignante ?		
	OR dans le pays partenaire	OP dans le pays partenaire	OP au Bénin
Textiles et vêtements	16 %		84 %
Céréales et ses préparations	6 %		94 %
Fruits et noix	14 %		86 %
Huiles alimentaires et beurre de karité	36 %		64 %
Fer et matériels de construction	50 %	21 %	29 %
Savons			100 %
Jus de fruits			100 %
Bois			100 %
Total	18 %	4 %	79 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Figure 15. Type d'OP au Bénin associés aux règles d'origine et certificats



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Quelques entreprises jugent également que les réglementations sur l'origine des produits sont trop strictes, en particulier dans la sous-région. Elles perçoivent les critères pour démontrer l'origine des produits tels que les huiles alimentaires ainsi que le fer exportés dans la sous-région particulièrement difficiles.

Ainsi, dans l'ensemble, le secteur manufacturier béninois est particulièrement touché par les problèmes liés aux règles d'origine et certificats. Les produits incluent notamment les vêtements, tissus et autres produits textiles. Au niveau du secteur agricole, il s'agit surtout de l'huile alimentaire et du beurre de karité, des noix ainsi que des céréales.

Contraintes associées aux MNT appliquées par le Bénin

Délais et paiements informels dans les procédures d'inspection physique et contrôles aux frontières

Environ 20 % des réglementations nationales qui entravent les exportations du Bénin concerne l'inspection physique et les contrôles aux frontières. Les marchandises doivent subir une rangée de contrôles et de vérifications (inspections physiques par la douane et les agents aux frontières, vérifications au port, etc.) avant de quitter le territoire béninois. Les exportations en sont affectées quels que soient le produit et leur destination. Les exportateurs de produits agricoles ou manufacturés soutiennent que les procédures d'inspection physique prennent énormément de temps au niveau des postes douaniers, de SGS Bénin ou du Port autonome de Cotonou. Ces retards peuvent aller jusqu'à deux ou trois jours, et sont principalement dus au manque d'agents en fonction qui peuvent effectuer les contrôles requis, et ils représentent un risque majeur pour des produits sensibles tels que le poisson congelé.

En dehors du Port de Cotonou, des procédures de contrôle ont également lieu sur les axes vers les pays voisins (pour les produits exportés par voie routière). Les opérateurs ont déclaré qu'ils subissent des paiements informels injustifiés principalement au niveau des postes de contrôle (gendarmerie et police nationales). Les agents procèdent en effet à la vérification physique des marchandises afin d'en autoriser le passage et exigent souvent des montants qui peuvent aller jusqu'à 200 000 francs CFA par poste pour certains produits agricoles. Ainsi, pour accélérer la vérification du contrôle de leurs produits, les exportateurs payent des pots-de-vin.

« L'inspection de nos produits prend beaucoup de temps au niveau du port de Cotonou. L'inspection est effectuée par la société SGS qui ne dispose pas de suffisamment d'agents, ce qui retarde toutes les opérations. Par ailleurs, il faut parcourir plusieurs guichets au niveau de la Douane du Bénin pour obtenir tous les documents nécessaires à l'expédition des marchandises. Les agents de la douane nous rançonnent et nous devons leur payer 25 000 francs CFA pour accélérer les procédures qui peuvent prendre jusqu'à 6 jours. »

Un exportateur de noix de cajou vers le Viet Nam.

Principaux produits exportés affectés	Principaux marchés affectés
1. Noix de cajou	1. Inde
2. Jus de fruits	2. Burkina Faso
3. Bois bruts et semi transformés	3. Chine
	4. Niger

Prélèvements systématiques et sans base légale sur les produits exportés

Les entreprises enquêtées rencontrent également des difficultés au niveau des taxes et redevances à l'exportation qu'elles doivent s'acquitter au Bénin. Elles touchent plusieurs produits dont les jus de fruits, les fruits et divers produits manufacturés tels que les matériels de construction. Les exportateurs déplorent le manque de transparence sur le type et la nature des taxes obligatoires, leur mode de calcul mais surtout leur mode de prélèvement.

Les entreprises se plaignent du montant trop élevé des taxes perçues à la douane du Bénin, souvent calculé d'une manière arbitraire. Un exportateur de jus de fruits a mentionné avoir été contraint à payer un montant représentant 76 % de la valeur des marchandises qu'il exporte. Certaines entreprises ont précisé que les taxes doivent normalement représenter au maximum 35 % de la valeur de leurs exportations sur la base du taux appliqué pour le Tarif extérieur commun (TEC). Cependant, le TEC est en principe appliqué pour les produits importés et non exportés. Ce flou dans la mise en application des réglementations décourage de nombreux opérateurs qui connaissent les accords au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO mais ne peuvent pas refuser de payer sous peine de voir leurs marchandises confisquées. D'autres entreprises déclarent également que les taux appliqués par la douane du Bénin augmentent d'années en années.

« La libre circulation des marchandises dans l'UEMOA n'est pas respectée. Les taxes appliquées par les douanes béninoises sont trop élevées. De plus, nous faisons face à des faux frais le long des routes, lors du transport des marchandises vers le Niger. Si nous refusons de payer des taxes, les cargaisons seront délibérément saisies jusqu'à ce que les produits se dégradent. »

Un exportateur de jus de fruits vers le Niger.

Tableau 11. Principaux produits et destinations affectés, et types de prélèvements exigés à l'exportation

Principaux produits exportés affectés	Principaux marchés affectés	Principaux prélèvements cités par les entreprises
1. Jus de fruits	1. Burkina Faso	1. Taxes à l'exportation, au niveau des douanes du Bénin
2. Bois bruts et semi transformés	2. Niger	2. Taxes et frais exigés par les postes de contrôle (gendarmerie et police nationales)
3. Matériels de construction	3. France	3. Taxes de développement local perçues par les communes
4. Poissons frais et séchés	4. Togo	

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

En matière d'exportation, le Bénin a pourtant supprimé la perception de droits à l'exportation en 1993. Toutefois, une taxe fiscale de sortie de 3 % de la valeur FOB est appliquée sur la fève de cacao, le pétrole brut et les métaux précieux. Par ailleurs, des taxes censées refléter les coûts de services rendus sont prélevées sur une base ad valorem (taxe de voirie, taxe statistique, fonds de garantie, redevance de suivi et contrôle ainsi que des taxes pour des produits en transit/réexportation). Il s'agit des seuls prélèvements admis à l'exportation. Il est donc essentiel d'améliorer la transparence en ce qui concerne ces prélèvements et de porter les réglementations à la connaissance de tous les opérateurs. Un mécanisme pour lutter contre les paiements informels devra également être mis en place.

Par ailleurs, les taxes à l'exportation sont également prélevées dans tous les postes de contrôle au Bénin (policiers, gardes forestiers, gendarmes) quand la marchandise est acheminée par voie routière. D'autres prélèvements (taxes de développement local) sont également perçus par certaines communes. Dans tous les cas, les entreprises déplorent les prélèvements abusifs sur les produits qui s'apparentent à des droits de passage.

Jusqu'à 24
postes de contrôles nationaux sont franchis par les entreprises pour exporter leurs produits vers les pays voisins.

Autres mesures appliquées par le Bénin sur les exportations

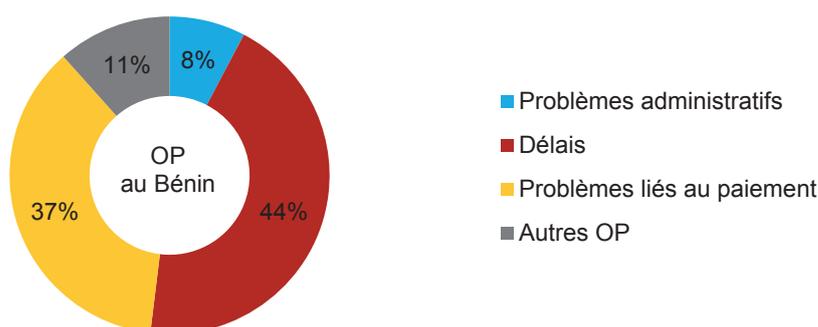
Afin d'exporter leurs produits dans la sous-région, les entreprises doivent également effectuer certaines formalités au Bénin. Il s'agit notamment du contrôle technique des produits et de l'octroi des autorisations pour l'exportation du bois ou encore des animaux vivants (p.ex. les reptiles). Ces produits bénéficient en effet d'une protection en vertu des réglementations internationales comme CITES. Les entreprises se plaignent tout particulièrement des délais d'obtention des permis d'exportation notamment au niveau de la Direction des eaux et forêts et des coûts qu'ils peuvent engendrer.

Tableau 12. Répartition des obstacles liés aux autres mesures nationales affectant les exportations

Type de mesures	Nombre de cas	Pourquoi la mesure est-elle contraignante ?	
		OR au Bénin	OP au Bénin
Permis et autorisations d'exportation	16	35 %	65 %
Inspection technique des produits	17	22 %	78 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Figure 16. Type d'OP au Bénin associés aux autres mesures nationales à l'exportation



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Normes privées et conditions commerciales à l'exportation

Les normes privées et les conditions commerciales à l'exportation représentent 6 % des contraintes évoquées par les exportateurs béninois. Contrairement aux MNT, elles ne sont pas imposées par les autorités nationales ou étrangères. Elles s'imposent toutefois aux entreprises lorsqu'elles souhaitent accéder à certains segments de marchés tels que les produits biologiques ou encore des marchés spécifiques comme celui des produits biologiques.

Ainsi certains exportateurs accomplissent des démarches pour être conformes à des normes biologiques. Ces démarches coûtent très cher pour les entreprises car les tests sont réalisés, la plupart du temps, à l'étranger. Les entreprises doivent par exemple envoyer des échantillons à des laboratoires en France pour obtenir un certificat délivré par GLOBALGAP ou faire venir un expert international pour le contrôle du respect de la norme biologique dans les champs de culture au Bénin. Les produits exportés vers l'UE (Belgique, France, Italie) et l'Asie sont les plus touchés par ces exigences.

« Pour obtenir un certificat biologique et un label de commerce équitable, nos produits et nos champs de culture doivent être inspectés régulièrement. Cette procédure est effectuée par une société allemande. Cette démarche nous coûte cher car les frais de déplacement des experts de l'Allemagne vers le Bénin sont à notre charge. La démarche nous coûte environ 2 000 000 de francs CFA par an. »

Un exportateur de noix de cajou vers la Suisse.

Des obstacles ont également été rapportés en ce qui concerne le conditionnement des produits requis par les entreprises des pays partenaires. Des entreprises en Inde et aux États-Unis exigent par exemple que les noix de cajou du Bénin soient présentées dans des sacs spécifiques afin de préserver leur qualité. Les entreprises béninoises doivent importer ces sacs d'autres pays comme le Ghana. De telles exigences représentent un coût important pour l'entreprise.

Enfin, des conditions commerciales contraignantes ont été reportées par les entreprises qui exportent au Nigéria. Les partenaires dans ces pays achètent les produits béninois tels que le cacao et l'huile de palme à des prix bas. Une entreprise a déclaré avoir cédé 25 litres d'huile de palme à 12 000 francs CFA. Les opérateurs béninois déplorent le manque d'accompagnement de l'État dans l'organisation des filières cacao et huile de palme au Bénin afin de réguler les prix et améliorer le revenu des exportations. Une stratégie de relance de la filière cacao en particulier a été mise en place par les autorités. Selon les entreprises, les recommandations n'ont cependant pas été appliquées.

MNT contraignantes à l'importation

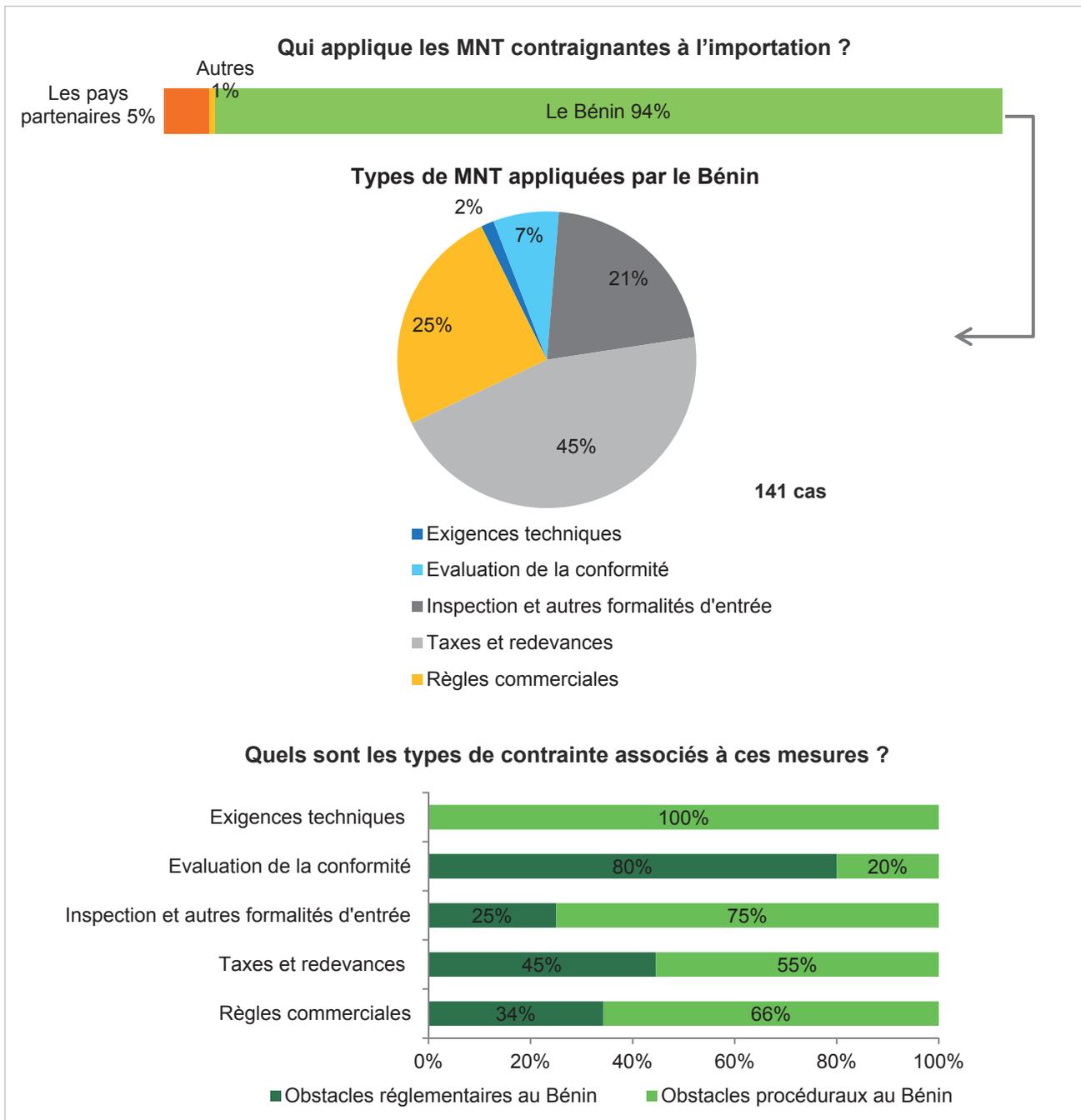
La quasi-totalité (93 %) des mesures contraignantes à l'importation sont appliquées par le Bénin (figure 17) et touchent une catégorie plus large de produits.

Les MNT nationales contraignantes à l'importation sont semblables à celles rencontrées à l'exportation. Les redevances et taxes que le Bénin exige sur les produits importés constituent la principale mesure contraignante (46 % des cas) rapportée par les entreprises importatrices suivies des règles commerciales (26 %) et des procédures d'inspection et autres formalités douanières (21 %). Si à l'exportation, les mesures techniques et les règles d'origine représentent des obstacles pour les entreprises, elles sont en revanche moins présentes à l'importation. Le Bénin semble en effet moins exigeant en ce qui concerne les réglementations techniques (7 % des cas) ainsi que les réglementations sur l'origine pour les produits importés (2 %).

Il existe également des similitudes dans le type d'obstacle rencontré à l'importation et à l'exportation. La majorité des contraintes liées aux MNT nationales sont dues à leurs procédures de mise en application au Bénin. Ceci est particulièrement vrai pour les procédures d'inspection et les formalités d'entrée au Bénin (75 % des obstacles au Bénin sont d'ordre procédural), les taxes et redevances (55 %) et les règles commerciales (66 %). Les procédures d'inspection et les formalités d'entrée au Bénin sont en effet trop longues et coûteuses et les réglementations en matière de taxes et redevances douanières sont jugées peu transparentes. Il en est de même pour les délais d'octroi des autorisations de change (règles commerciales) que les entreprises considèrent comme trop longs.

Les délais (34 %) et les problèmes de paiement (27 %) sont donc les principaux obstacles procéduraux révélés à l'importation (figure 18). L'administration douanière béninoise ainsi que les postes de contrôle aux frontières sont les principales institutions impliquées dans les obstacles au Bénin dans la mesure où elles interviennent dans l'application des taxes et redevances à l'importation mais également dans les procédures d'inspection et de contrôles aux frontières. La majorité des obstacles touche les produits manufacturés (matériaux de construction, mobiliers, vêtements et produits manufacturés de base, aluminium, etc.) notamment en provenance de l'UE et de l'Asie.

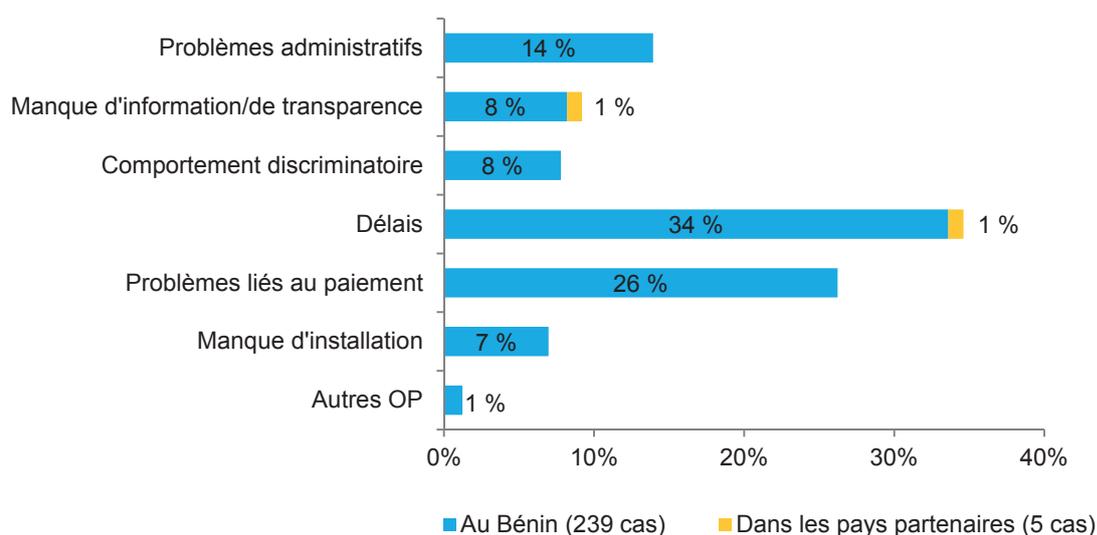
Figure 17. MNT à l'importation et origine des obstacles



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Tableau 13. Types de MNT contraignantes à l'importation

Catégorie de mesures		Part ²⁹
Mesures appliquées par le Bénin		94 %
Exigences techniques et évaluation de la conformité	Analyse et traçabilité des produits	3 %
	Inspection technique et certification	3 %
Inspection et autres formalités douanières	Inspection physique et contrôles nationaux aux frontières	20 %
Taxes et redevances	Evaluation en douanes et prélèvements à l'importation	43 %
	Licence, agrément et carte d'importateur	5 %
	Formalités bancaires (autorisation de change, etc.)	16 %
Règles commerciales	Règles d'origine et certificats	2 %
	Admission temporaire et recours à des services nationaux	1 %
Mesures appliquées par les pays partenaires et de transit		6 %

Figure 18. Type d'obstacles procéduraux liés aux MNT contraignantes à l'importation

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Contraintes associées aux mesures appliquées par le Bénin

Lenteur des procédures d'inspection et de contrôle

Au Bénin les inspections et formalités d'entrée portent sur toutes les importations quel que soit le régime douanier, à l'exception des régimes de transit, de réexportation et d'admission temporaire.

Les marchandises importées doivent subir différents contrôles par les douanes béninoises. Il s'agit d'une série de procédures qui comprend la vérification de la nature des produits, leurs composants ou encore leurs poids. Le savon ou encore les insecticides sont parmi les produits qui font l'objet de procédures rigoureuses. Ces contrôles ont pour but de vérifier la conformité des produits aux documents de déclaration et de délivrer une autorisation d'enlever (ou une autorisation directe pour les produits

²⁹ Il s'agit du part sur le nombre total des MNT recensées à l'importation.

exonérés). Environ 75 % des obstacles liés à l'inspection et contrôle sont contraignants dû à des obstacles procéduraux au Bénin (tableau 17).

Selon les entreprises enquêtées, les procédures d'inspection et de contrôle par la douane béninoise sont trop longues et induisent des charges supplémentaires qui ne sont pas toujours prévisibles (tableau 18). Ces frais sont dus aux nombreuses vérifications et incluent notamment des frais de manutention et d'entreposage qui sont à la charge de l'entreprise. Les entreprises enquêtées ont déclaré que les inspections à l'importation prennent généralement 3 à 4 jours. Ces délais peuvent entraîner des frais de stockage élevés en particulier pour des produits comme le poisson. De plus, les entreprises procèdent souvent à des paiements informels qui permettent selon eux, d'accélérer les procédures d'inspection.

Manque de transparence et coûts élevés des procédures d'évaluation en douanes

À l'importation, les entreprises affirment que les procédures d'évaluation en douane des marchandises et d'exonération de taxes sur certains produits sont peu transparentes et mal appliquées par la douane béninoise. Selon elles, aucune prévisibilité ne peut être faite en matière de montant de droits à payer à la douane car les taux officiels ne sont pas portés à la connaissance de tous. Certaines entreprises affirment que les services concernés établissent des procédures ad hoc qui permettent la mise en place de taxes et

« La douane béninoise procède à une importante augmentation de l'ordre de 20% du niveau des surtaxes douanières, sans qu'on en connaisse les raisons. »

Un importateur de lampes électriques en provenance de Belgique.

« Il n'y a pas de barème officiel pour les droits de douane à payer. Il est impossible de connaître les taux à l'avance car ils ne sont pas portés à la connaissance de tous. Ils sont en effet déterminés arbitrairement par l'agent douanier. Il nous arrive de payer plus pour une même quantité et un même type de produits importés. »

Un importateur de ciments en provenance d'Espagne.

redevances non justifiées qui ne répondent à aucune réglementation. Ces prélèvements peuvent atteindre 20 % du barème officiel. Elles sont négociables au profit des agents en charge de l'opération de dédouanement.

En ce qui concerne le type de prélèvements, malgré l'existence du TEC, des surtaxes sont encore appliquées sur des produits importés, ce qui résulte en des prélèvements plus élevés que ceux des autres pays de la sous-région.

Ainsi, les entreprises déplorent non seulement des problèmes réglementaires (45 % des obstacles identifiés), mais aussi des obstacles procéduraux (55 %) au Bénin qui ont trait au manque de transparence des procédures, au délais, mais surtout aux paiements informels (tableau 18). Les produits tels que le ciment, les vêtements ou encore les emballages sont les plus touchés par les surtaxes douanières. Ces produits proviennent généralement de Chine, France ou encore de Ghana.

Lenteur des formalités bancaires à l'importation

Il s'agit en premier lieu des formalités bancaires obligatoires à l'importation, qui représentent 16 % des cas de MNT contraignantes (Tableau 16). Dans les États membres de l'UEMOA, la réglementation sur le change des devises relève de la tutelle du Ministre chargé des Finances. Tous les transferts de fonds vers l'étranger en rapport à une transaction courante (importation par exemple) sont soumis à la présentation de pièces justificatives comme une copie certifiée de la facture ou du contrat commercial établi par le fournisseur, une attestation d'importation délivrée par le service des douanes, et un formulaire d'autorisation de change dûment rempli par la banque domiciliataire au moment du règlement de l'opération.

« Nous devons attendre jusqu'à 5 jours pour obtenir une autorisation de change délivrée par le Ministère de l'Économie et des Finances au Bénin. Ce délai est trop long. »

Un importateur d'articles d'emballage de France.

La réglementation sur l'allocation des devises est jugée trop stricte par les entreprises enquêtées. De plus, les entreprises éprouvent des difficultés à obtenir une autorisation de change délivrée par le Ministère de l'Économie et des Finances au Bénin dû au nombre de documents qu'elles doivent fournir (comme la carte d'importateur) et au nombre de pièces qu'elles doivent remplir. Enfin, les entreprises jugent que les délais de délivrance de l'autorisation de change sont trop longs. En effet, ce genre de procédures peut prendre plus de 4 jours.

Autres mesures appliquées par le Bénin sur les importations

Les importateurs béninois sont également confrontés à d'autres obstacles relatifs aux MNT. Il s'agit notamment des mesures techniques, du recours obligatoire à des services nationaux (pour l'assurance et le transport des produits) ou encore des licences et agréments à l'importation. La majorité de ces mesures sont liées à des obstacles procéduraux rencontrés par les opérateurs au Bénin (tableau 17). Le manque d'installation au Bénin pour contrôler les produits et justifier les normes strictes en matière SPS, ou encore les problèmes administratifs (nombreux documents à fournir, trop de guichets impliqués dans les procédures) sont les principales contraintes évoquées par les entreprises (tableau 18). En ce qui concerne les règles d'origine, les obstacles procéduraux rencontrés par les entreprises béninoises sont dans le pays partenaire et concerne le nombre de documents trop élevés pour obtenir le certificat.

Contraintes associées aux mesures appliquées par les pays partenaires et de transit

Quelques mesures appliquées par les pays partenaires et de transit ont été recensées lors des procédures d'importation par les entreprises béninoises. Il s'agit notamment des surtaxes à l'exportation (appliquées par les pays membres de la CEDEAO) que les entreprises estiment trop élevées. L'enquête a également permis de relever des cas d'inspection à l'exportation qui sont rigoureuses en Turquie.

Tableau 14. Répartition des obstacles par type de mesure à l'importation

MNT	Pourquoi la mesure est-elle contraignante ?			
	OR dans les pays partenaires	OP dans les pays partenaires	OR au Bénin	OP au Bénin
Mesures appliquées par les pays partenaires	69 %	31 %		
Mesures appliquées par le Bénin			40 %	60 %
Analyse et traçabilité des produits			60 %	40 %
Inspection technique et certification			100 %	
Inspection physique et contrôles nationaux aux frontières			25 %	75 %
Evaluation en douanes et prélèvements à l'importation			45 %	55 %
Licence, agrément et carte d'importateur				100 %
Formalités bancaires (autorisation de change, etc.)			40 %	60 %
Règles d'origine et certificats		17 %	83 %	
Admission temporaire et recours à des services nationaux			50 %	50 %
Mesures appliquées par les pays de transit			50 %	50 %
Surtaxes douanières dans le pays de transit			50 %	50 %

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Tableau 15. Type d'OP par mesure à l'importation

MNT	Délais	Problèmes liés au paiement	Problèmes administratifs	Manque d'information / de transparence	Comportement discriminatoire	Manque d'installation	Autres OP
Mesures appliquées par les pays partenaires							
Inspection technique à l'exportation	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert
Surtaxes douanières	Vert	Vert	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert
Agrément d'exportation	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert
Contrôle des prix	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert
Mesures appliquées par le Bénin							
Analyse et traçabilité des produits	Orange	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert
Inspection technique et certification des produits	Orange	Orange	Vert	Orange	Orange	Orange	Orange
Inspections	Orange	Orange	Orange	Vert	Orange	Orange	Orange
Taxes et redevances nationales sur les produits importés	Orange	Rouge	Orange	Orange	Orange	Orange	Vert
Licence, agrément et carte d'importateur	Orange	Orange	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert
Formalités bancaires	Orange	Orange	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert
Règles d'origine et certificats	Vert	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert
Admission temporaire et recours à des services nationaux	Vert	Orange	Orange	Vert	Vert	Vert	Vert
Mesures appliquées par les pays de transit							
Surtaxes douanières	Vert	Vert	Vert	Orange	Vert	Vert	Vert

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Note : le tableau présente les obstacles procéduraux (OP) associés aux MNT contraignantes pour les importations du pays selon le type de MNT. Plus il y a d'obstacles plus la couleur tend vers le rouge, moins il y a d'obstacles plus la couleur tend vers le vert.

Agences nationales en lien avec les obstacles procéduraux

Seize agences béninoises ont été recensées dans l'enquête pour leur rôle dans les procédures à l'exportation et à l'importation. A l'exportation comme à l'importation, les problèmes de paiement et de délais sont les principales contraintes évoquées par les entreprises. Ils sont rencontrés quasiment dans toutes les agences mais la fréquence est beaucoup plus élevée pour le MICA et la Douane béninoise, le MEF et le Port de Cotonou (à l'importation). La DANA a été citée par les entreprises comme en relation avec le problème de manque de laboratoires pour l'analyse des produits exportés. Il en est de même pour le Ministère de la Santé qui regroupe les laboratoires d'analyses nationales. Mise à part les institutions publiques, les sociétés privées sont également à l'origine des difficultés perçues par les entreprises. SGS Bénin, qui intervient dans les procédures d'inspection des produits, retardent les démarches des entreprises.

Tableau 16. Agences nationales en lien aux OP à l'exportation et à l'importation

Agences nationales	Délais	Problèmes liés au paiement	Manque d'installation	Problèmes administratifs	Manque d'information / de transparence	Comportement discriminatoire	Autres OP
Exportation							
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat							
Douane du Bénin							
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche							
Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée							
Institut des sciences biomédicales appliquées							
Direction générale des forêts et des ressources naturelles							
Ministère de la Santé							
Laboratoire central de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments							
Chambre de commerce et d'industrie du Bénin							
Ministère de l'Économie et des Finances							
SGS Bénin							
Autres agences							
Importation							
Douane du Bénin							
Ministère de l'Économie et des Finances							
Port autonome de Cotonou							
Banques commerciales au Bénin							
Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises							
Agence d'administration de la Zone franche industrielle							
MAERSK, Bénin							
Société béninoise des manutentions portuaires							
Autres agences							

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

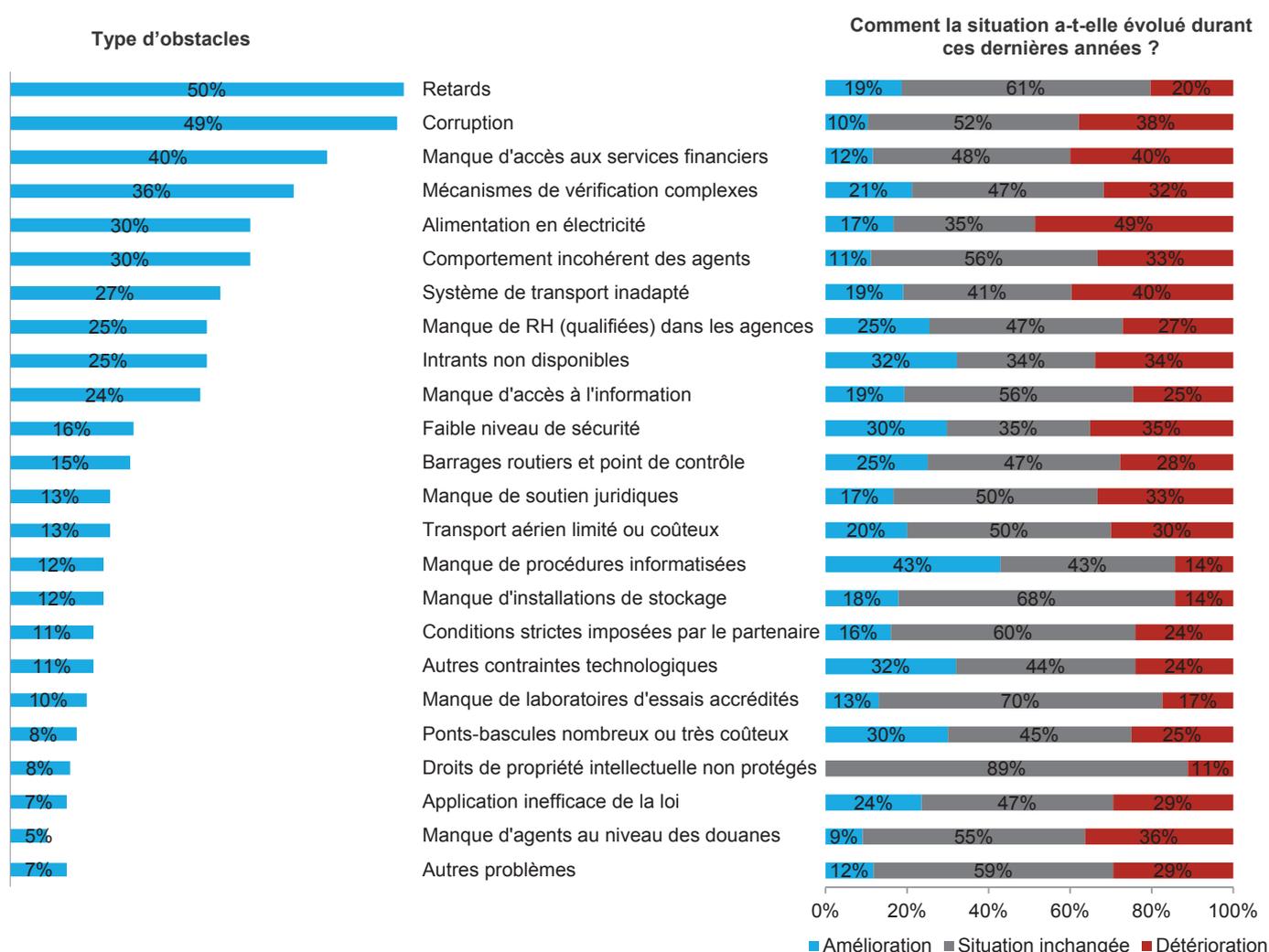
Note : Le tableau présente les OP associés aux MNT contraignantes selon le lieu, au Bénin, et le type d'obstacle. Plus il y a d'obstacles plus la couleur tend vers le rouge, moins il y a d'obstacles plus la couleur tend vers le jaune. Les agences dans lesquelles aucun OP n'a été rapporté sont en vert. Le tableau montre que de nombreux problèmes de délais se déroulent au niveau du MICA (à l'exportation) et des Douanes du Bénin (à l'importation).

Problèmes relatifs à l'environnement des affaires

En plus des réglementations non tarifaires, d'autres facteurs peuvent également avoir un impact sur les activités commerciales des entreprises, notamment l'environnement des affaires. L'enquête sur les MNT souhaite couvrir l'ensemble de ces conditions afin de dresser un tableau complet des contraintes que peuvent subir les entreprises dans leurs opérations commerciales quotidiennes. Les 24 questions sur l'environnement des affaires sont d'ordre général et ne sont pas liées à une réglementation ou procédure particulière. Les entreprises sont invitées à s'exprimer si elles rencontrent ou non un obstacle, indépendamment de la réglementation ou procédure à laquelle il est lié, des produits ou encore de leurs destinations.

Pour près de la moitié des entreprises béninoises (exportatrices et importatrices confondues) interrogées, le retard dans les procédures commerciales et la corruption sont les principaux obstacles qui rendent leurs opérations commerciales difficiles. Respectivement 61 % et 52 % des entreprises affirment que ces problèmes n'ont pas été résolus durant ces dernières années. Près de 40 % des entreprises interrogées affirment même que la corruption s'est aggravée, contre 20 % concernant les retards. Ce constat confirme que le retard et les problèmes de paiement sont les principales raisons rendant les MNT contraignantes.

Figure 19. Perspectives des entreprises sur l'environnement des affaires au Bénin



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Chapitre 4 Analyse sectorielle des mesures non tarifaires

Ce chapitre présente les résultats des enquêtes MNT pour les principaux secteurs de l'économie béninoise, que sont les produits agricoles et alimentaires, et les produits manufacturés. Il vise à identifier les mesures non tarifaires représentant un obstacle dans chaque secteur et pour chaque produit. Il identifie également les marchés représentant des contraintes pour les produits exportés et importés. Des recommandations sectorielles afin d'éliminer ou de réduire l'impact des obstacles identifiés sont esquissées à la fin de chaque section. Les produits présentés dans ce chapitre ont été sélectionnés sur la base de leur importance dans commerce extérieur du Bénin et de leur degré d'exposition aux obstacles commerciaux liés aux MNT contraignantes. Les résultats complets de l'enquête sont présentés dans l'appendice IV.

Perspectives des MNT pour les secteurs-clés à l'exportation

Malgré une hausse progressive du commerce de produits manufacturés, les produits agricoles et alimentaires restent le principal contributeur au commerce du Bénin. Le secteur regroupe en effet plusieurs produits dont le coton, les fruits frais et le jus de fruit qui présentent un potentiel élevé à l'exportation. Afin de couvrir et recueillir des informations pertinentes pour tous les produits du commerce du Bénin, un échantillonnage par sous-secteur a été effectué. Ainsi, sur les 250 exportateurs béninois ayant participé aux entretiens téléphoniques, 178 (71 %) sont exportatrices de produits agricoles et alimentaires et 72 (29 %) de produits manufacturés. Les entretiens en face-à-face ont couverts 179 exportateurs avec plus ou moins la même répartition entre les deux secteurs (80 % et 20 %).

La répartition des cas de MNT contraignantes est également proportionnelle à la part des entreprises dans chaque secteur (80 % et 20 %). Sur les 550 cas de MNT contraignantes rencontrées par les exportateurs, 440 (80 %) touchent le secteur agricole et alimentaire et 110 (20 %) le secteur manufacturier. Non seulement la répartition des cas de MNT est très déséquilibrée entre les deux secteurs, mais la proportion de chaque MNT dans chaque secteur est également différente. Si les mesures techniques (44 % des cas) sont plus nombreuses pour le secteur agricole, les règles commerciales (30 %) dominent dans le secteur manufacturier. Les produits agricoles et alimentaires font en effet l'objet de plusieurs exigences (SPS, emballages, traçabilité, etc.) imposées par les pays partenaires afin de notamment garantir leur innocuité pour les consommateurs. Les produits manufacturés subissent quant à eux plus d'exigences commerciales notamment en ce qui concerne l'origine des produits (figure 20).

Etonnamment, les mesures appliquées par le Bénin affectent plus les produits manufacturés que les produits agricoles et alimentaires. Elles représentent un-tiers des cas de mesures contraignantes pour ce secteur, face à 18 % dans le secteur primaire. Il s'agit en particulier des taxes et redevances à l'exportation (15 %) mais également de l'inspection et des procédures de contrôle (10 %) que le Bénin impose sur les produits exportés. Cette tendance peut handicaper fortement des secteurs porteurs à l'exportation du Bénin, tels que les le bois et les ouvrages en bois, ou encore le fer et les ouvrages en métaux (figure 21) qui font face à d'importantes barrières avant même qu'ils ne franchissent la frontière nationale. Les marchés de ces produits sont pourtant en croissance, notamment en Asie et dans la sous-région.

Enfin, les normes privées touchent plus le secteur agricole que le secteur manufacturier béninois (respectivement 8 % et 1 % des cas de mesures à l'exportation). Bien qu'elles ne fassent pas l'objet de réglementations officielles, ces mesures peuvent affecter certains produits et marchés. Les exportateurs de noix de cajou vers l'Asie ont notamment indiqué devoir se procurer de sacs de jute, souvent importés du Ghana, pour conditionner leurs produits et préserver leur qualité. Selon les exportateurs interrogés, les partenaires sont particulièrement exigeants sur cette mesure et peuvent refuser de recevoir les produits sans ce type de conditionnement. Pour le commerce avec le Nigéria, les entreprises se plaignent particulièrement des conditions dans lesquelles sont fixés les prix des produits tels que l'huile de palme et le cacao.

Figure 20. Type de mesures contraignantes par secteur à l'exportation

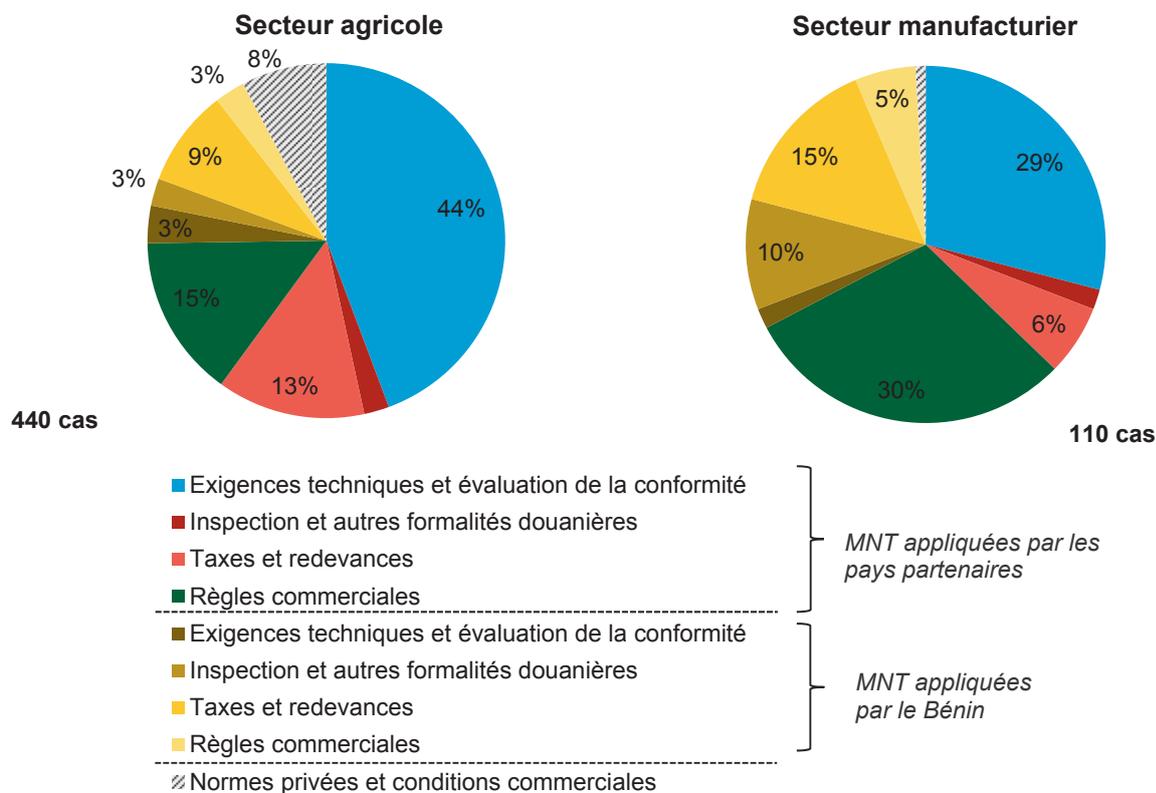
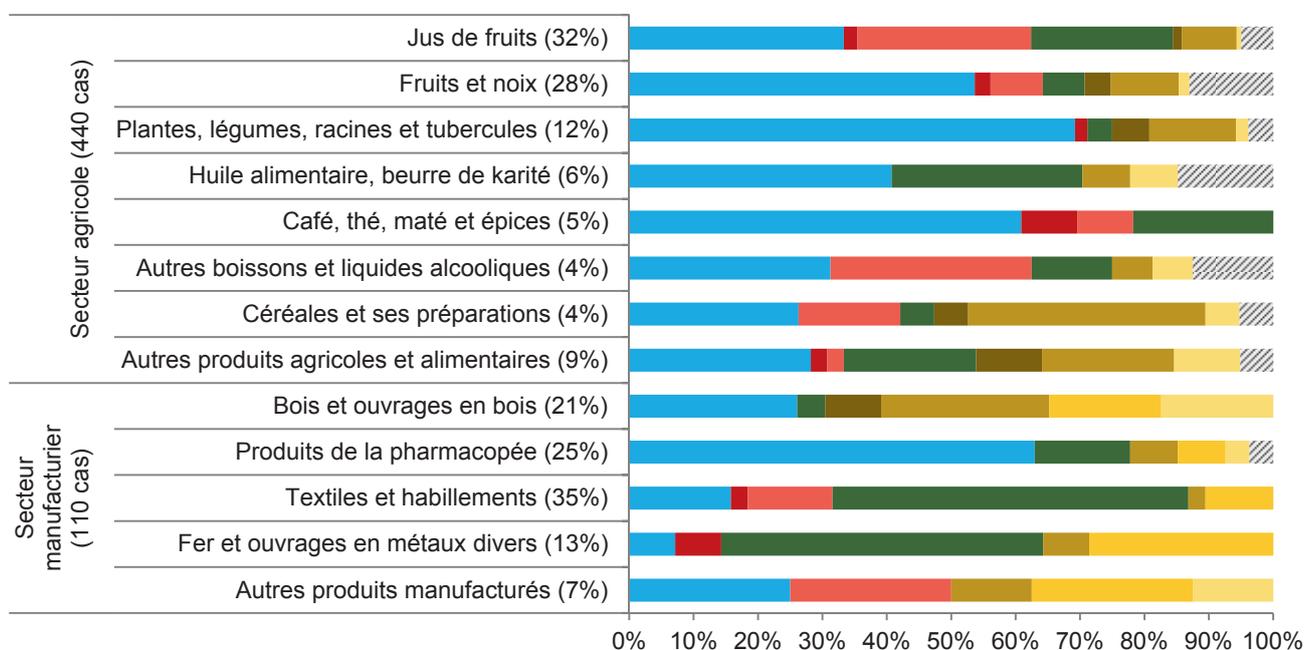


Figure 21. Répartition des MNT par type de produit exporté



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Jus de fruits et autres boissons

Une bonne partie des fruits produits au Bénin sont transformés en jus de fruits écoulés principalement sur le marché régional. Cette agro-industrie est en plein essor et représente un débouché important pour les fruits frais béninois à l'heure où l'accès au marché international devient de plus en plus complexe. La production de jus dépend toutefois de la maîtrise de la production et de la chaîne d'approvisionnement en matières premières. Les coopératives de producteurs d'ananas, de mangue ou encore d'orange jouent donc un rôle important dans l'organisation de la filière. Aujourd'hui, de nombreuses coopératives de producteurs de fruits travaillent directement avec une unité de transformation locale.

Les entreprises enquêtées dans cette filière exportent principalement du jus d'ananas et du jus d'orange, mais également du vermouth, destinés notamment au Burkina Faso, au Sénégal, au Niger ou encore au Nigéria. Elles font face à des réglementations contraignantes sur les surtaxes douanières exigées par ces pays mais également sur les agréments d'exportation (vers les pays membres de la CEDEAO et de l'UEMOA).

« La douane du pays partenaire procède au prélèvement de surtaxes dont le taux ne cesse d'augmenter. Aujourd'hui, nous devons payer 35% du prix de cession du produit. »

Un exportateur de jus de fruits vers le Burkina Faso et le Mali

Les entreprises affirment que non seulement les procédures d'octroi de ces agréments sont très rigoureuses, mais il est très difficile de juger sa portée pour le commerce régional. Plusieurs exportateurs ne connaissent pas l'utilité de ces agréments et préfèrent y renoncer. Selon eux, la mise en application des réglementations communautaires doit être accompagnée par des mesures visant à faciliter les démarches des entreprises. Trop de documents sont en effet exigés et différentes agences sont impliquées. Les formalités prennent donc plusieurs mois, voire un an. Cette situation handicape les entreprises d'autant plus que les agréments sont utiles afin d'obtenir des documents d'expédition importants comme le certificat d'origine pour certains produits.

Le problème de surtaxes douanières qui frappent ces produits est lié, d'une part, à la difficulté d'obtention de l'agrément. Les entreprises qui n'ont pas réussi à obtenir leurs agréments ne peuvent pas demander un certificat d'origine pour leurs produits. Les pays partenaires de la sous-région appliquent donc le TEC aux produits béninois, comme s'ils étaient originaires d'un pays non membre de la CEDEAO. D'autre part, plusieurs entreprises en possession d'un certificat d'origine affirment également devoir payer des surtaxes dans la sous-région. Selon elles, le problème vient du comportement arbitraire des douaniers qui prélèvent des surtaxes sans base légale et souvent à l'encontre de la politique commerciale régionale. Des exportateurs ont déclaré payer systématiquement 35 % de la valeur de leurs marchandises quel que soit le document qu'ils présentent aux autorités douanières. Ce flou dans l'application des règlements en matière de taxation handicape les entreprises exportatrices de jus de fruits.

Figure 22. Mesures étrangères contraignantes aux exportations de jus de fruits et autres boissons

Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Enfin, la filière jus souffre également d'un problème d'accès à des emballages adéquats et aux normes pour le conditionnement des produits. Les entreprises béninoises déclarent que les bouteilles neuves doivent être importées car elles ne sont pas disponibles au Bénin. Le conditionnement des jus de fruits représente donc un coût important pour les entreprises. Aujourd'hui, plusieurs d'entre elles utilisent des bouteilles recyclées qui sont pourtant interdites dans certains pays pour des raisons d'hygiène. Ce manque d'accès à des intrants de qualité est un frein au développement de la production de jus, notamment pour les petites structures. Ces exigences sont non seulement appliquées par les pays partenaires mais également par les entreprises clientes.

Fruits, noix, légumes et plantes

Les exportations béninoises de fruits et noix représentaient 21 % du commerce du secteur agricole en 2014, et se chiffraient à 91 millions de \$E.-U. La plupart des entreprises de cette filière qui ont participé à l'enquête exportent de l'ananas, de la mangue, des noix de cajou et des plantes médicinales. Ces produits sont destinés vers plusieurs pays dont l'Inde, la France, la Belgique ou encore le Burkina Faso et le Togo.

« Les pays partenaires exigent que le produit remplisse des conditions bien définies. Ils exigent que la teneur en amande de la noix de cajou varie entre 42 et 45%, ce qui est vraiment difficile à respecter. »

Un exportateur de noix de cajou vers l'Inde et le Viet Nam

Les entreprises de cette filière font face aux normes sur la qualité des produits. Des exportateurs de noix de cajou indiquent que des exigences spécifiques telles que sur la qualité de l'amande sont trop sévères. Il s'agit par exemple du grainage ou encore du rendement par sac de noix décortiqués. Ces éléments sont vérifiés par une société de contrôle au Bénin, notamment par la Société Générale de Surveillance. Les fruits frais font quant à eux face à des mesures telles que la teneur en sucre, leur couleur ou encore la forme de leur couronne (pour l'ananas spécifiquement). Ces critères peuvent être imposés par le pays partenaire mais également par les clients eux-mêmes. Dans tous les cas, elles sont souvent décisives pour que les produits soient ou non admis à l'exportation. Les tris effectués sur les produits avant leur expédition ou à leur arrivée dans le pays partenaire sont généralement très contraignants et peuvent entraîner la perte d'une grande quantité de produits. L'ananas et la mangue frais sont particulièrement touchés par ce type de mesures.

« ...La Suisse, notre premier partenaire, exige une certification Bio qui est délivrée par une société allemande. Cette certification nous revient très chère car il faut faire déplacer tous les deux ans des spécialistes allemands qui inspectent notre unité de production au Bénin. »

Un exportateur de noix de cajou vers la Suisse

Au même titre que les exigences sur la qualité, des certificats pour des normes privées (commerce équitable, norme biologique, certificats délivrés par GLOBALGAP) sont également exigés sur les produits. Ils sont spécifiques à certains marchés comme la Suisse. Les entreprises déclarent que les coûts liés à cette certification sont trop élevés. Elles doivent notamment faire déplacer les experts d'un organisme de certification allemand, et les coûts sont à leur charge. De telles dispositions rendent difficile l'obtention de label nécessaire pour des marchés à haut rendement (tels que le marché des produits biologiques) par les entreprises de petite structure.

Figure 23. Mesures étrangères contraignantes aux exportations de fruits, noix, légumes et plantes



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Huile, beurre de karité, thé, épices et cacao

L'analyse et la certification des produits représentent une étape contraignante pour les exportateurs de cette filière. Des analyses sont en effet requises par les pays partenaires pour vérifier notamment la teneur en certains résidus, le taux d'acidité pour le beurre de karité, la teneur en cacao ou la conformité des produits aux normes SPS. Ces analyses demandent du temps car il n'y a pas suffisamment de laboratoires au Bénin. Aussi, le manque d'information sur le type de tests requis pour les produits augmente les délais des procédures. Les entreprises doivent se déplacer dans plusieurs agences afin de se renseigner sur les formalités requises. Les analyses coûtent également très cher pour l'entreprise, surtout pour les produits qui demandent plusieurs types de test avant leur expédition (par exemple le thé exporté).

« Les analyses bactériologiques et physico-chimiques par la DANA prennent du temps. Théoriquement, les tests peuvent être faits en une ou deux semaines mais prennent généralement plus de temps (plus de trois semaines). »

Un exportateur de thé vers l'UE

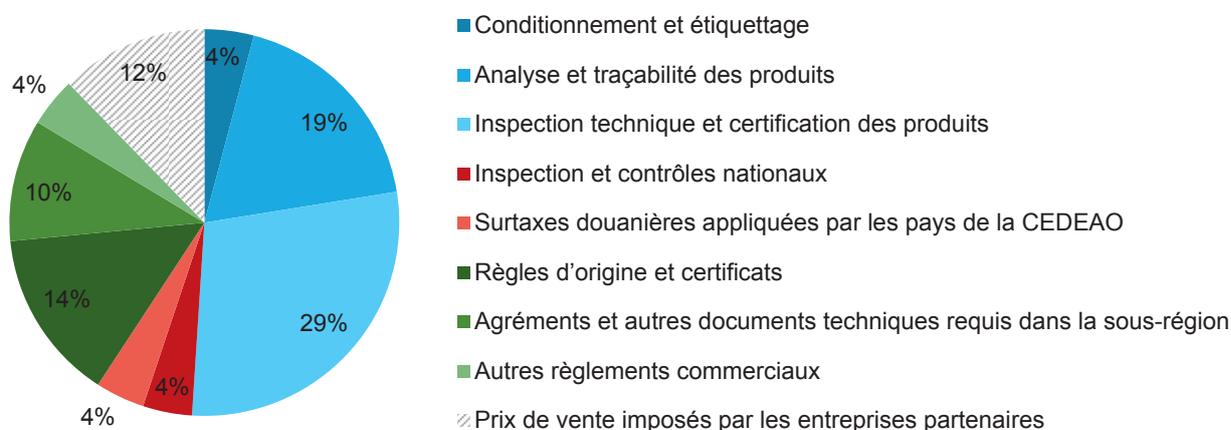
L'obtention des certificats (délivrés à l'issue des analyses) est également compliquée. Il s'agit de certificats SPS ou encore de certificats de qualité. Certaines entreprises ont dû patienter plusieurs mois, voire plusieurs années avant d'avoir un certificat. Dans ce cas précis, les entreprises ont approché une antenne

régionale dont le mandat est d'aider les producteurs dans leur démarche de conformité aux normes SPS imposées par les pays partenaires. Cependant, les services offerts par ces centres régionaux ne répondent pas toujours aux attentes des entreprises. Cela a eu un impact sur leur possibilité d'exporter vers des pays membres de la sous-région.

Par ailleurs, les exportateurs d'huile de palme et de cacao en fèves rencontrent des difficultés liées à l'imposition des prix des produits par les partenaires nigériens. Il ne s'agit pas de MNT, mais de conditions commerciales qui peuvent affecter certaines filières au Bénin donc capturées par l'enquête. Selon les entreprises interrogées, les partenaires viennent au Bénin et s'entendent sur un prix d'achat commun qu'ils imposent aux producteurs locaux. Les entreprises béninoises se plaignent du manque d'accompagnement de l'Etat du Bénin dans l'organisation et la protection de ces filières. Elles estiment que les programmes de relance de la filière existent mais ne sont pas suffisamment mis en œuvre par les autorités compétentes.

Enfin, les exportateurs de thé quant à eux sont confrontés à des obstacles relatifs à la certification du produit qui coûte très cher tout comme l'agrément NAFDAC lorsqu'ils exportent vers le Nigéria. Les analyses bactériologiques et physico-chimiques effectuées par la DANA prennent du temps, en général plus de deux semaines. La traçabilité via les codes-barres et le conditionnement du thé dans du papier filtre constituent également des obstacles importants pour les exportateurs de cette filière en raison du manque de moyens techniques.

Figure 24. Mesures étrangères contraignantes aux exportations d'huile, de beurre de karité, de thé, épices et cacao



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Textile et vêtements

Les entreprises de cette filière sont particulièrement touchées par les règles d'origine et les certificats qui y sont liés. Les règles d'origine fixent les critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit. Le certificat d'origine fournit une preuve officielle du pays de provenance des produits. Ces mesures représentent plus de la moitié des cas de MNT contraignantes relevées dans la filière textile et vêtements. Les destinations les plus affectées par ce type de mesure sont la France, la Guinée équatoriale ou encore le Togo.

« Nous avons des difficultés liées à la conformité de nos produits par la DANA. Nous sommes à Natitingou et on nous a demandé de nous rapprocher des CARDER (Centre d'action régional pour le développement rural). Il y a trois ans, nous avons remis l'échantillon de notre produit et nous attendons toujours les résultats des tests. Sans une certification, nos produits ne sont pas acceptés dans la sous-région. »

Un exportateur de beurre de karité

Les contraintes soulevées par les entreprises interviewées concernent l'obtention du certificat d'origine. Dans la plupart des cas, les pays importateurs ne sont pas directement mis en cause, mais plutôt les agences béninoises responsables de la délivrance des certificats. Les entreprises rencontrent principalement des problèmes dus au manque d'information au niveau des agences locales. Elles stipulent que les procédures ne sont pas très claires et qu'il y a trop de paperasse à remplir pour obtenir le document. Les retards pour l'obtention des certificats sont également très fréquents et varient dans la plupart du temps entre une et trois semaines.

Les institutions nationales qui sont mises en cause par les exportateurs béninois sont principalement la Direction de la promotion du commerce extérieur du MICA ou encore la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin.

Bois, fer et produits artisanaux

Les entreprises manufacturières du Bénin sont également soumises à des mesures nationales contraignantes. Elles ont rapporté des cas des retards dans les inspections douanières au Bénin qui prennent plusieurs heures. Les entreprises interrogées ont indiqué que ces retards sont dus à la lenteur des procédures au niveau des agents de la douane mais également au manque d'effectif.

En ce qui concerne les prélèvements sur les produits, il s'agit notamment de frais d'escorte exigés par la douane béninoise notamment pour l'expédition des camions remplis de cargaisons. Les entreprises dénoncent le manque de clarté dans la détermination des frais à payer. Normalement les taxes doivent être imposées par camion, mais le paramétrage dans SYDONIA contraint les entreprises à payer un montant par produit. Ainsi, non seulement le montant des prélèvements est trop élevé, mais il y a également un manque de transparence sur la nature de certains prélèvements. Les entreprises déclarent avoir payé des taxes à l'exportation sans avoir reçu une preuve de paiement. Ces contraintes notamment financières pèsent énormément sur les entreprises et handicapent des filières dont le potentiel de développement est assez important.

Perspectives des MNT pour les secteurs-clés à l'importation

Les contraintes appliquées par les autorités nationales représentent la quasi-totalité des mesures relevées à l'importation (94 % des cas, figure 25). Le **secteur manufacturier** est celui qui apparaît le plus affecté en absorbant 85 % des cas de MNT appliquées par le Bénin. Les produits tels que les machines et équipements (18 %), des emballages en plastique (13 %) pour les jus et noix exportés ou des pièces de rechange pour voiture (8 %) sont les plus touchés. Les taxes et redevances imposées par le Bénin dominent la liste des mesures mises en cause, et les contraintes concernent trois groupes de mesures qui sont les surtaxes elles-mêmes, les frais de service ainsi que l'évaluation de droits de douanes sur les produits importés. Le problème de coût et de transparence demeure la principale préoccupation des entreprises concernant ces prélèvements. Les taux des surtaxes sont trop élevés (jusqu'à 49 % de la valeur des marchandises) et sont nettement moins compétitifs comparés aux taux appliqués par les pays voisins tels que le Togo. La nature des prélèvements n'est pas non plus suffisamment claire selon les entreprises. La douane béninoise impose des surtaxes (en plus des droits de douane) mais également des frais d'inspection ou des droits de passage obligatoires déterminés selon des critères qui ne sont pas portés à la connaissance de tous. Enfin, en ce qui concerne l'évaluation en douane des marchandises, les entreprises déplorent le manque de communication sur la base officielle pour le calcul des droits de douane. Il est très difficile de connaître les critères pour la détermination de la valeur des marchandises.

Mise à part les prélèvements à l'importation, les formalités bancaires au Bénin alourdissent également les entreprises importatrices au Bénin. La viande, les aliments pour animaux ou encore les matières en plastique en sont les plus touchés. Il s'agit principalement de la difficulté d'obtention d'une autorisation de change pour ces produits, qui prend généralement jusqu'à quatre jours selon les entreprises, et demande plusieurs documents à fournir.

Enfin, les céréales sont parmi **les produits agricoles** les plus touchés par des MNT appliquées par le Bénin sur les importations. Ils constituent pourtant l'un des premiers postes des importations du Bénin, notamment le riz dont la valeur importée est de 1,02 milliards en 2014. Une grande partie de ce riz importé est réexportée par le Bénin vers les pays voisins et constitue donc l'un des poumons du commerce sous

régional. La filière souffre de prélèvements élevés, notamment en ce qui concerne les frais perçus sur l'inspection des conteneurs, et d'autres conditions imposées, comme l'obligation de recourir à un transitaire particulier pour le transport des marchandises. Les entreprises ont déclaré devoir subir les frais de stockage supplémentaire induits par des retards (une semaine) dans la livraison des marchandises par cette compagnie.

Figure 25. Type de mesures nationales contraignantes par secteur à l'importation

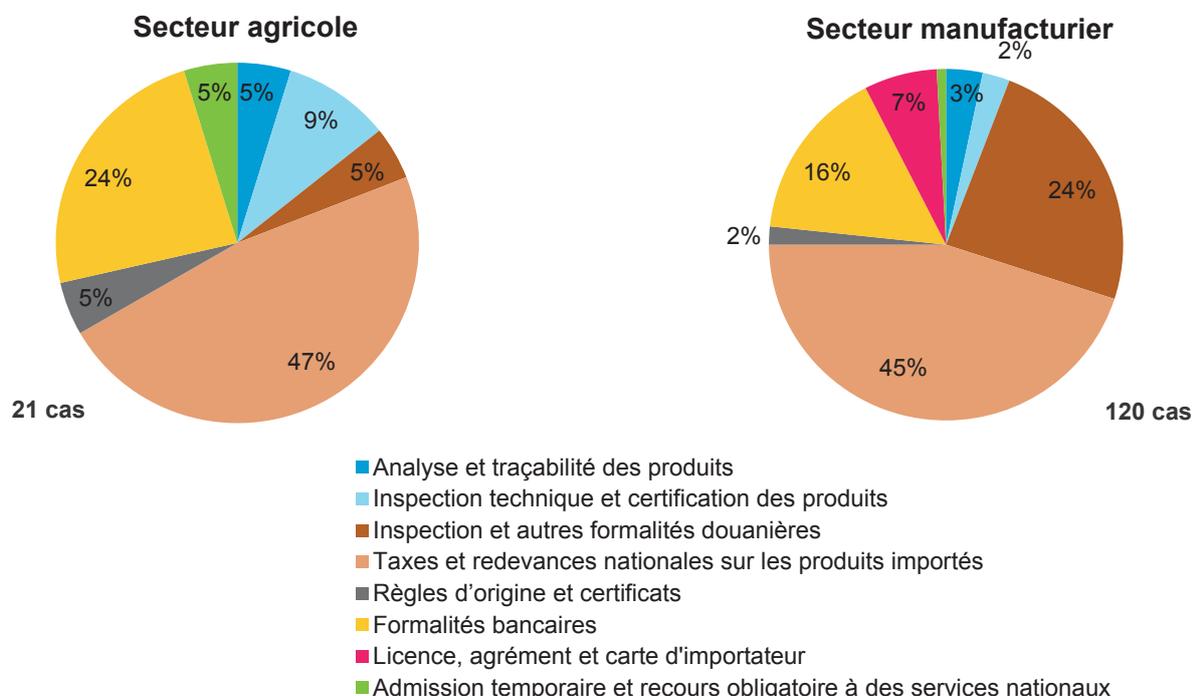
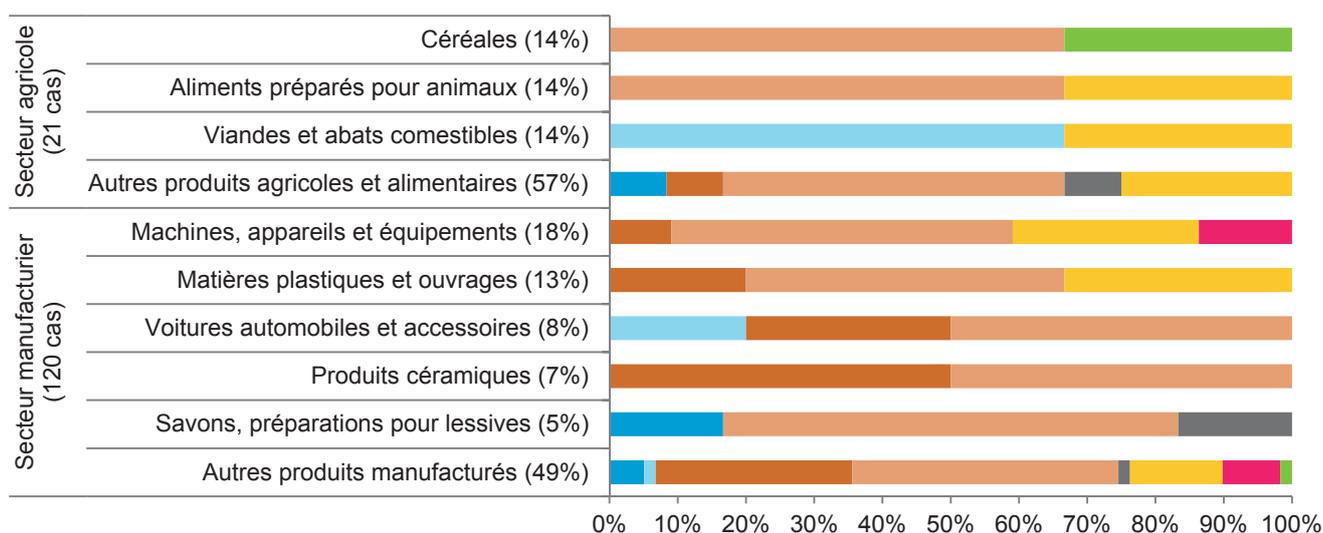


Figure 26. Répartition des MNT nationales par type de produit importé



Source : enquête de l'ITC sur les MNT au Bénin, 2015.

Conclusion et recommandations

L'enquête de l'ITC au Bénin auprès de 360 entreprises révèle que les mesures non tarifaires (MNT) sont une source majeure d'obstacles au commerce. Généralement mises en œuvre pour des raisons légitimes, elles ont bien souvent un effet négatif sur le commerce. Ces effets sont cependant difficiles à évaluer étant donné la diversité et la complexité des mesures non tarifaires. Par ailleurs, les coûts qu'elles induisent sur le commerce ne sont pas toujours perceptibles. L'ITC souhaite lever une partie de ces contraintes en donnant la voix aux entreprises afin qu'elles s'expriment sur les mesures qu'elles rencontrent dans leurs opérations commerciales quotidiennes. L'enquête de l'ITC sur les MNT saisit la perception des entreprises sur les réglementations et procédures et ainsi contribue à une meilleure transparence sur les obstacles non tarifaires. La finalité de l'étude est de fournir une base concrète aux autorités nationales et internationales pour mettre en œuvre des politiques visant à en éliminer les effets néfastes sur le commerce.

Lors de l'exportation ou l'importation de leurs produits, deux entreprises béninoises sur trois font face à des MNT contraignantes. Les entreprises exportatrices sont plus affectées par les MNT que les entreprises importatrices. La raison est que les exportateurs subissent à la fois les mesures appliquées par les pays partenaires, et celles appliquées par leur propre pays. En termes de proportion, le nombre de réglementations contraignantes est quatre fois plus élevé pour les produits béninois exportés que celui des produits importés.

La perception des mesures non tarifaires par les entreprises béninoises dépend également de la nature des produits, de la taille et du partenaire commercial. Les produits agricoles et alimentaires exportés, notamment les aliments frais et préparés (ananas, noix de cajou, plantes, jus de fruits) sont les plus affectés par des obstacles relatifs aux MNT. Ces produits sont soumis à davantage de réglementations et de contrôles que les produits manufacturés en raison du risque qu'ils peuvent présenter pour la santé humaine. Les mesures appliquées par les pays partenaires posent donc le plus de difficultés aux entreprises de ce secteur. Pour le secteur manufacturier en revanche, la proportion de réglementations contraignantes appliquées par le Bénin est étonnamment élevée (près d'un tiers des MNT recensées). Cette situation représente un handicap considérable pour des secteurs-clés tels que le bois et les produits artisanaux, qui subissent des barrières au commerce avant même de franchir la frontière nationale.

À l'exportation, les mesures étrangères sont quatre fois plus élevées que les mesures appliquées par le Bénin. Les exigences techniques (qualité, conditionnement) et l'évaluation de la conformité (analyse, certification, etc.) représente près de deux-tiers des mesures mises en œuvre par les pays partenaires. Cette tendance est en lien au secteur enquêté à l'exportation, représenté majoritairement par des produits agricoles et issus de l'agro-industrie locale. Les règles d'origine posent également problème aux entreprises dû aux procédures très compliquées d'obtention des certificats.

Les mesures nationales notamment les procédures d'inspection floues et les taxes et redevances non transparentes représentent la moitié des cas recensés sur les produits exportés. Il s'agit également des mêmes problématiques relevées à l'importation. Cette tendance souligne les défis auxquels le Bénin doit faire face en termes de facilitation et de transparence des procédures aux frontières.

La majorité des mesures posent problème en raison de leurs procédures de mise en œuvre plutôt que de la nature de la mesure elle-même. Les procédures d'octroi des certificats SPS et de qualité sont trop longues, les analyses sur les produits coûtent cher, les taxes et redevances sont peu transparentes ou encore les démarches pour l'obtention du certificat d'origine et des agréments à l'exportation sont trop compliquées.

Étonnamment, la quasi-totalité des obstacles procéduraux recensés à l'exportation sont rencontrés au Bénin. Quelle que soit la nature de la mesure (étrangère ou nationale, technique ou non technique), il y a plus de chance que l'obstacle auquel il est associé se trouve au Bénin que dans le pays partenaire. Cette tendance confirme que les entreprises béninoises se heurtent à des barrières commerciales à l'intérieur des frontières nationales. Elle confronte les institutions locales telles que le Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, la douane béninoise, le Ministère de la santé ou encore la Direction des eaux et forêts, sur l'urgence de résoudre les obstacles dans leurs procédures afin de faciliter le commerce.

Seules les exigences sur la qualité des produits, appliquées par les pays partenaires et en particulier sur les fruits exportés, et les surtaxes douanières au niveau national et régional, posent problème aux entreprises dû à leur rigueur. Dans ces cas précis, les entreprises béninoises suggèrent que l'on revoie les réglementations afin de les assouplir et de leur permettre d'accéder facilement aux marchés.

Enfin, en ce qui concerne la destination, les produits exportés vers/des pays membres de la CEDEAO sont les plus touchés par des MNT contraignantes. Les surtaxes douanières, les règles d'origine ou encore les agréments posent le plus de problème aux entreprises. Cependant, en se basant sur les résultats de toutes les enquêtes MNT réalisées dans la CEDEAO, il apparaît clairement que les obstacles sont similaires entre les pays. En effet, les obstacles que les exportateurs béninois subissent dans le pays partenaire sont quasiment les mêmes que ceux rencontrés par l'exportateur du pays voisin. Il s'agit dans la majeure partie des cas de surtaxes douanières ou d'inspection aux frontières. Les résultats de l'enquête au Bénin confirment donc les problématiques dressées au niveau régional, notamment sur la transparence des procédures aux frontières.

Recommandations et suivis

Les résultats de l'enquête ont été présentés et validés lors d'un atelier national qui a réuni les représentants des secteurs privés et publics du Bénin organisé à Cotonou, le 5 octobre 2016. L'objectif était de dresser des actions concrètes afin de résoudre les obstacles identifiés dans l'enquête MNT. Les discussions ont été organisées dans trois tables rondes différentes : les exigences techniques et évaluations de la conformité des produits ; les règles commerciales notamment les certificats d'origine ; et les inspections, taxes et redevances.

En ce qui concerne les **exigences techniques et évaluations de la conformité des produits**, l'enquête a révélé que les principaux problèmes émanent du manque de capacité technique et financière des entreprises ; la complexité des démarches d'obtention des certificats ; le nombre et coûts élevés des certificats ; le manque d'infrastructure au Bénin pour des tests spécifiques ; délais excessifs de l'inspection ; et enfin l'absence d'un organisme habilité d'octroyer des codes-barres. Les participants ont donc formulé les recommandations suivantes :

- Renforcer la stratégie qualité des produits béninois à fort potentiel d'exportation à travers le développement de la Politique Nationale de Qualité ;
- Regrouper et centraliser les organismes de contrôle des produits sous la coordination d'une institution afin de simplifier et d'accélérer les démarches à l'exportation ;
- Cette structure devra être accompagnée jusqu'à sa reconnaissance internationale afin de garantir la reconnaissance des certificats qui seront délivrés ;
- Assurer la répartition de cette structure sur l'ensemble du territoire du Bénin ;
- Renforcement des capacités des producteurs à travers une approche globale sur la chaîne de production (avec l'intervention du MAEP, du MICA, de l'APIEX et la CCIB) ;
- Encourager et soutenir les initiatives privées dans la création d'une industrie locale pour fournir des intrants de production tels que les emballages et étiquettes ;
- Mettre en place une structure habilitée à fournir des codes-barres afin d'assurer la traçabilité des exportations béninoises notamment agricoles et alimentaires.

Les problèmes relatifs aux **règles commerciales** (certificats d'origine, agrément à l'exportation et à l'importation, et autorisation de change) proviennent de la complexité des démarches d'obtention des certificats d'origine ; le manque de transparence sur les droits à payer pour l'obtention des agréments et les délais et démarches administratives pour avoir une autorisation de change. Par conséquent, les participants ont formulé les recommandations suivantes :

- Etendre le Guichet unique pour les opérations du commerce extérieur (GUOCE) sur les opérations d'exportation et d'importation par voie terrestre et aérienne afin de simplifier les démarches ;

- Mettre en place une stratégie d'information sur les réglementations et procédures d'exportation et d'importation au Bénin, par type de produit et par pays partenaire ;
- Cette stratégie pourrait par exemple s'appuyer sur le GUOCE ;
- Améliorer l'information aux entreprises et autres acteurs sur les procédures officielles d'obtentions des certificats d'origine ;
- Vulgariser les certificats d'origine dématérialisée en direction des pays partenaires qui continuent de réclamer les documents papiers ;
- Transférer la signature des agréments au Directeur en charge de l'Industrie conformément aux dispositions régionales ;
- Réduire les faux frais perçus aux corridors pour les produits en circulation sous certificats d'origine ;
- Accélérer et simplifier les procédures de délivrance des autorisations de change.

Par rapport à la mesure portant sur les **inspections, taxes et redevances**, l'enquête au Bénin a révélé que les obstacles sont liés au manque de clarté sur les procédures d'inspection aussi bien à l'importation qu'à l'exportation ; le niveau élevé des taxes et redevances ; le manque de transparence sur les procédures d'exonération et d'évaluation des produits importés ; et enfin le manque de transparence sur les surtaxes appliquées par les pays membres de la CEDEAO. Les travaux de l'atelier ont abouti aux recommandations suivantes :

- Renforcer la capacité de la douane en termes de ressources pour améliorer son site web en vue d'une meilleure transparence sur les formalités douanières à l'exportation et à l'importation (types de prélèvement, taux appliqués, etc.) ;
- Renforcer la coopération sous régionale afin d'assurer la transparence et une meilleure information sur les réglementations sur les surtaxes douanières au sein de la CEDEAO ;
- Equiper les postes frontaliers de scanners (police et douanes) pour accélérer les procédures ;
- Vulgariser les textes relatifs aux documents délivrés à l'exportation en attendant l'opérationnalisation complète du Guichet unique pour la promotion des exportations (GUPE) et organiser annuellement des séances d'information sur les formalités douanières à l'exportation ;
- Instaurer une rencontre entre la CCIB et les communes afin que les taxes payées pour les collectivités locales soient supprimées et prendre des mesures d'accompagnement pour veiller à la sécurisation des produits exportés.
- Mettre en place/renforcer le système national d'alerte permettant aux entreprises béninoises de reporter des cas de paiements informels (taxes, droits à payer sans quittance, etc.) et de non application des règlements en vigueur par les agences responsables.

Enfin, au vu des résultats de l'enquête et des discussions menées lors de la table ronde sur les MNT, la question de la transparence des réglementations et procédures constitue l'un des piliers pour la résolution des obstacles au commerce au Bénin. Les participants sont unanimes sur la nécessité de clarifier les procédures notamment de taxation, d'inspection douanière, d'analyses ou encore de certification des produits. Ensuite, ces procédures devront être mises à la connaissance de tous les opérateurs nationaux à travers une stratégie de communication efficace. Ce dernier point est crucial pour le Bénin. En effet, des avancées ont été réalisées ces dernières années notamment dans la mise en œuvre du Guichet Unique pour les opérations du commerce extérieur (GUOCE). Ce guichet, parfaitement opérationnel, réunit dans un même lieu les représentants des agences nationales impliquées dans les démarches à l'import-export. Les entreprises, grâce à un accès au portail électronique, soumettent leur dossier pour

l'importation ou l'exportation de leurs marchandises, visualisent les documents requis, les téléchargent dans le système, et attendent la validation par la direction ou le service impliqué. Les différentes instances réunies dans un même lieu évitent à l'entreprise de se déplacer d'une agence à une autre. Ce procédé par voie électronique permet également d'améliorer la transparence des démarches puisqu'il n'y a aucun contact direct entre l'entreprise et l'agent public qui traite la demande.

Aujourd'hui, il apparaît essentiel que le Guichet unique soit porté à la connaissance de toutes les entreprises. En effet, les discussions menées lors de la table ronde ont permis de comprendre que, dans certains cas, les délais et les coûts dénoncés par les entreprises dans l'enquête MNT sont dû à l'intervention des intermédiaires informels dans les procédures commerciales, qui pourrait être évitée avec le Guichet unique.

Aussi, il apparaît essentiel que ce guichet soit étendu aux opérations commerciales par voie terrestre et aérienne. En effet, au moment où nous rédigeons ce rapport, seules les opérations passant par le Port de Cotonou sont traitées par le Guichet. Le GUOCE devrait également centraliser la plateforme nationale pour informer et conseiller les acteurs sur les procédures à l'exportation et à l'importation

Par ailleurs, améliorer la transparence des procédures passe également par la mise en place d'une stratégie d'information et de communication sur les réglementations et procédures d'exportation et d'importation au Bénin. Des outils (site internet exhaustif sur les procédures commerciales, guides sur les démarches à l'exportation et à l'importation) doivent donc être non seulement opérationnels mais accessibles et portés à la connaissance de tous les opérateurs.

Appendice I Méthodologie globale des enquêtes sur les MNT

Enquêtes MNT

Depuis 2010³⁰, l'ITC a réalisé et initié des enquêtes de grande échelle auprès des entreprises sur les mesures non tarifaires (MNT) contraignantes et autres obstacles au commerce (ci-après enquêtes MNT) dans plus de 50 pays en développement et pays les moins avancés sur tous les continents³¹. Le principal objectif de l'enquête MNT est de comprendre la perception du secteur des affaires vis-à-vis des MNT contraignantes et autres obstacles au commerce au niveau le plus détaillé possible – par produit et par pays partenaire.

Toutes les enquêtes sont fondées sur une méthodologie globale qui est constituée d'une partie fondamentale commune à tous les pays et d'une partie spécifique au pays. La partie fondamentale de la méthodologie des enquêtes MNT, décrite dans cet appendice, est identique à toutes les enquêtes effectuées dans différents pays. Cela permet une analyse comparative entre pays. La partie de la méthodologie spécifique au pays permet une certaine flexibilité afin de répondre aux exigences et aux besoins de chaque pays participant. Les aspects et particularités méthodologiques spécifiques à la mise en œuvre de l'enquête au Burkina Faso sont décrits dans le chapitre 2 de ce rapport.

Champ de l'enquête

Afin de pouvoir dresser des conclusions au niveau national, l'enquête utilise un échantillon représentatif. L'enquête couvre au minimum 90 pourcents de la valeur totale des exportations de chaque pays participant (à l'exclusion des minerais, des armes et munitions). L'économie est divisée en 13 secteurs, et tous les secteurs représentant plus de 2 % de la valeur des exportations sont inclus dans l'enquête.

Les secteurs définis dans l'enquête MNT sont les suivants :

1. Aliments frais et matières premières agricoles
2. Aliments préparés et produits agricoles
3. Bois, produits en bois et papier
4. Fils, tissus et textiles
5. Produits chimiques
6. Cuirs et ouvrages en cuir
7. Métaux et autres produits manufacturés de base
8. Machines non électriques
9. Ordinateurs, équipement de télécommunication, produits électroniques
10. Composants électroniques
11. Matériel de transport
12. Vêtements
13. Produits manufacturés divers

³⁰ Le projet a commencé en 2006, lorsque le Secrétaire Général de la CNUCED a mis en place un groupe de personnes éminentes sur les obstacles non tarifaires (GNTB). Le principal objectif du GNTB est de discuter de la définition, la classification, la collecte et la quantification des obstacles non tarifaires – afin d'identifier les besoins de données, et ainsi permettre de mieux comprendre les MNT et leur impact sur le commerce. Afin de mener à bien ce projet, une équipe multi-agence de soutien (MAST) au GNTB fut mise en place. Depuis cela, l'ITC continue ce travail sur les MNT dans trois directions. Premièrement, l'ITC a contribué à la création d'une classification internationale sur les mesures non tarifaires (classification MNT) qui fut finalisée en octobre 2009. Deuxièmement, l'ITC a entrepris des enquêtes sur les MNT dans les pays en développement, en utilisant la classification MNT. Troisièmement, l'ITC, la CNUCED et la Banque Mondiale collecte et répertorie conjointement les règlements officiels sur les MNT appliqués par les pays importateurs (développés et en développement). Ces différentes activités permettent d'avoir une vue globale sur les MNT. Les règlements officiels servent de référence pour l'analyse et les enquêtes identifient les effets des mesures sur les entreprises et donc sur le commerce international.

³¹ Les premières enquêtes MNT ont été réalisées au Brésil, au Chili, en Inde, aux Philippines, en Thaïlande, en Tunisie et en Ouganda dans le cadre d'un projet pilote en collaboration avec la CNUCED entre 2008 et 2009. Ces enquêtes pilotes ont permis d'améliorer la classification des MNT et la méthodologie des enquêtes. Depuis, l'ITC a mis en œuvre des enquêtes, basées sur cette nouvelle méthodologie, au Burkina Faso, à Hong Kong (Région administrative spéciale de Chine), au Pérou et au Sri Lanka.

Les entreprises qui exportent ou importent des armes et des minerais sont exclues. Les exportations de minerais ne rencontrent généralement pas d'obstacles au commerce du fait de la forte demande de ces produits et des spécificités des grandes multinationales qui les exportent. Les exportations d'armes ne figurent pas dans le champ d'activité de l'ITC.

Les enquêtes MNT concernent les entreprises qui exportent et/ou importent des biens. Les entreprises qui échangent des services sont exclues – une enquête sur les MNT dans le commerce des services nécessite une approche et une méthodologie différente. Toutefois, l'enquête MNT couvre également les entreprises spécialisées dans les services d'import-export comme les agents, les négociants et les transitaires (ci-après appelés "agents commerciaux"). Ces entreprises peuvent être considérées comme des entreprises de services dans la mesure où elles fournissent des services en matière de logistique commerciale. Les réponses des agents commerciaux sont généralement analysées séparément des réponses des entreprises qui exportent leurs propres produits.

Les enquêtes sur les MNT couvrent les entreprises qui sont légalement enregistrées, quelles que soient leur taille et le type de propriétés (entreprises nationales ou à propriété étrangère). Le secteur informel ne fait pas partie de l'enquête. En fonction de la taille et de la géographie du pays, l'échantillon d'entreprises inclut une à quatre régions géographiques ayant une forte concentration économique (grand nombre d'entreprises).

Approche en deux étapes

Les responsables des entreprises enquêtées, généralement des spécialistes des exportations/importations ou des directeurs commerciaux, sont interrogés sur les procédures commerciales auxquelles leur entreprise a dû se conformer au cours de l'année écoulée et qui représentent un obstacle sérieux à leur activité. Afin d'identifier les entreprises qui rencontrent des MNT contraignantes, le processus d'enquête consiste en des entretiens téléphoniques de filtrage avec l'ensemble des entreprises de l'échantillon (étape 1) puis en des entretiens face-à-face avec les entreprises qui ont rapporté, lors de l'entretien téléphonique, faire face à des obstacles liés aux MNT (étape 2).

Étape 1 : Entretiens téléphoniques de filtrage

La première étape constitue en de courts entretiens téléphoniques de filtrage. Ces entretiens visent d'abord à identifier le principal secteur d'activité de l'entreprise et le type d'échange (exportation ou importation). On demande ensuite aux personnes interrogées si leur entreprise a fait l'expérience de MNT contraignantes. Si l'entreprise ne rencontre aucun problème relatif aux MNT, l'entretien téléphonique est terminé. Les entreprises ayant rapporté rencontrer des MNT contraignantes sont invitées à participer à un entretien approfondi en face-à-face. La date, l'heure et le lieu du second entretien sont alors fixés avant de terminer l'entretien téléphonique de filtrage.

Étape 2 : Entretiens face-à-face

Les seconds entretiens sont conçus pour recenser des informations détaillées sur les types de MNT, au niveau du produit et par pays partenaire, ainsi que sur d'autres obstacles au commerce. Étant donné la complexité des questions liées aux MNT, les entretiens de l'étape 2 ont lieu en face-à-face. L'interaction face-à-face avec des enquêteurs expérimentés aidera les participants à bien comprendre le but et le champ de l'enquête et permettra de classer correctement leurs réponses selon des catégories prédéfinies.

Le questionnaire utilisé pour conduire les entretiens face-à-face est constitué de trois parties principales. La première partie porte sur les caractéristiques générales de l'entreprise : nombre d'employés, chiffre d'affaire et part des exportations dans la valeur totale des ventes, ou encore si l'entreprise exporte elle-même ses produits ou si elle fait appel à un agent commercial spécialisé qui s'occupe de ses exportations.

La deuxième partie est dédiée aux activités d'exportation et d'importation de l'entreprise. L'entreprise renseigne tous les produits qu'elle exporte/importe et tous les pays partenaires vers/ depuis lesquels elle exporte/importe. Lors de cet exercice, l'enquêteur identifie également les produits et les partenaires pour lesquels l'entreprise rencontre des obstacles non tarifaires.

La troisième partie du questionnaire saisit en détail chaque obstacle non tarifaire. Un enquêteur formé aide alors la personne interrogée à identifier le règlement contraignant imposé par un gouvernement, les produits affectés (au niveau 6 chiffres du Système harmonisé), les pays partenaires importateurs ou exportateurs de ces produits, et le pays qui applique ce règlement (il peut s'agir du pays partenaire, du pays transit ou du pays de l'entreprise).

Chaque règlement (mesure) contraignant est classé selon la classification MNT. Il s'agit d'une classification internationale commune sur les MNT qui comptent plus de 200 mesures spécifiques regroupées en 16 catégories (voir appendice II). La classification MNT est un élément central de l'enquête car elle permet d'appliquer de manière systématique et uniforme l'enregistrement et l'analyse des MNT contraignantes dont font l'expérience les entreprises interviewées. Cette classification est utilisée dans tous les pays participants aux enquêtes quelques soient leurs politiques commerciales et leurs stratégies vis-à-vis des MNT.

Les questionnaires face-à-face permettent non seulement de saisir le type de MNT contraignante mais également la nature du problème (ainsi nommé *obstacle procédural ou OP* qui explique pourquoi la mesure constitue un obstacle), le lieu où l'obstacle se déroule, et les agences impliquées s'il y en a. Par exemple un pays importateur peut exiger que les containers soient fumigés (MNT appliquée par le pays partenaire) mais les installations pour réaliser des fumigations sont trop chères dans le pays exportateur ce qui provoque un coût additionnel conséquent pour l'entreprise exportatrice (l'OP se déroule dans le pays de l'entreprise). Les entreprises peuvent également rapporter des obstacles généraux qui ne sont pas forcément liés à des règlements mais qui peuvent affectés leurs exportations/importations. Il s'agit par exemple de problème de corruption et de manque d'infrastructure. Ces obstacles sont considérés comme des problèmes liés à l'environnement des affaires (voir appendice III).

Partenariat avec des institutions locales

Les entretiens téléphoniques de filtrage et face-à-face sont conduits par un partenaire local sélectionné à travers une procédure compétitive d'appel d'offre. Le partenaire est le plus souvent une entreprise spécialisée dans la conduite d'enquête. Généralement, les enquêtes MNT sont réalisées dans la ou les langue(s) locale(s) du pays participant. Les entretiens téléphoniques sont enregistrés grâce à un système CATI (pour Computer Assisted Telephone Interview), un fichier électronique ou sur papier. Les entretiens face-à-face sont initialement saisis sur papier puis sont enregistrer sur ordinateur par le partenaire local grâce à un programme informatique développé par l'ITC.

Discussions libres

Lors des entretiens auprès des entreprises et lors de la préparation du rapport d'enquête, des discussions libres sont réalisées avec des experts et des acteurs importants du pays. Il s'agit en outre d'institutions de soutien au commerce ou d'associations d'exportateurs ou de secteurs. Ces discussions apportent un aperçu supplémentaire de la situation et permettent de vérifier et de valider les résultats de l'enquête. Les personnes interrogées révisent donc les principaux résultats de l'enquête MNT, et fournissent des explications et des solutions éventuelles aux différents problèmes soulevés par les entreprises.

Les discussions libres sont généralement conduites par le partenaire local, par une université ou une organisation partenaire au projet, ou encore par la personne en charge de la rédaction du rapport d'enquête.

Confidentialité des données

L'enquête MNT est confidentielle. La confidentialité des données est essentielle pour assurer un degré aussi élevé que possible de participation, d'intégrité et de confiance dans la qualité des données. Les résultats des entretiens, qu'ils soient saisis sur papier ou dans fichier électronique, sont intégralement transmis à l'ITC à la fin des enquêtes.

Technique d'échantillonnage

La sélection des entreprises pour les entretiens téléphoniques de filtrage de l'enquête MNT se fait à partir d'un échantillon aléatoire stratifié. Dans un tel échantillon, toutes les unités de population sont d'abord

constituées en groupes homogènes («strates») en fonction de certaines caractéristiques prédéfinies, choisies pour être reliées aux principales variables étudiées. Pour les enquêtes MNT les entreprises sont stratifiées par secteur car le type et la fréquence des MNT rencontrées sont souvent spécifiques aux produits exportés/importés. Ensuite, des échantillons aléatoires simples sont sélectionnés dans chaque groupe.

Les enquêtes MNT souhaitent être représentatives au niveau du pays. Dans chaque secteur à l'exportation, un nombre suffisant d'entreprises doit être interviewé afin d'assurer que la part des entreprises rencontrant des MNT contraignantes est estimée de manière correcte et peut ensuite conduire à des extrapolations au niveau du secteur entier. Pour atteindre cet objectif, on détermine une taille d'échantillon pour *chaque secteur d'exportations indépendamment*³².

Pour les entreprises importatrices, la taille de l'échantillon est définie au niveau du pays. La taille de l'échantillon pour les entreprises importatrices peut être plus petite que celle pour les entreprises exportatrices, principalement pour deux raisons. Tout d'abord, les entreprises exportatrices interviewées importent souvent des biens intermédiaires et rapportent leurs expériences avec des MNT aussi bien à l'exportation qu'à l'importation. D'autre part, les obstacles rencontrés par les entreprises importatrices sont généralement des règlements domestiques qui sont exigés par leur propre pays. Toutefois, même avec un échantillon modeste d'entreprises importatrices, des efforts sont fait pour atteindre une représentativité de l'échantillon au niveau des secteurs et de la taille des entreprises.

Les entreprises exportatrices peuvent rencontrer des obstacles liés aux règlements domestiques et aux règlements appliqués par les pays partenaires qui importent leurs produits. Bien que l'échantillon ne soit pas stratifié selon les destinations des exportations des entreprises, sa grande taille permet d'assurer une bonne sélection de témoignages relatifs à différentes destinations d'exportations (règlements appliqués par les pays partenaires). En toute logique, plus les partenaires commerciaux sont importants plus ils ont de chance d'être mentionnés dans l'enquête car il est fort probable que les entreprises sélectionnées de manière aléatoire exportent vers un des principaux pays importateurs.

La taille de l'échantillon pour les entretiens face-à-face dépend des résultats des entretiens téléphoniques de filtrage.

Taille moyenne de l'échantillon

Selon les résultats des enquêtes MNT dans 10 pays, le nombre d'entretiens téléphoniques de filtrage réalisé avec succès peut varier entre 150 et 1000, et le nombre d'entretiens face-à-face en conséquent est compris entre 150 à 300 entreprises exportatrices et/ou importatrices. Le nombre d'entretiens téléphoniques dépend largement de la taille et de la structure de l'économie du pays, de la disponibilité et de la qualité du répertoire d'entreprises existant ainsi que du taux de réponse aux entretiens. La taille de l'échantillon pour les entretiens face-à-face dépend du nombre d'entreprises rencontrant effectivement des obstacles au commerce et de leur volonté à participer aux entretiens.

³² La taille de l'échantillon dépend du nombre d'entreprises exportatrices par secteur et des hypothèses concernant la proportion d'entreprises exportatrices affectées par des MNT contraignantes dans la population réelle de ce secteur. Le calcul d'une taille d'échantillon est basé sur l'équation ci-dessous (développée par Cochran en 1963) pour obtenir un échantillon représentatif des proportions dans de grande population (en se basant sur l'hypothèse d'une distribution normale).

$$n_o = \frac{t^2 * p(1-p)}{d^2}$$

Où

n_o : Taille d'échantillon pour une grande population

t : Valeur t pour la marge d'erreur sélectionnée (d). Dans le cas de l'enquête MNT, un intervalle de confiance de 95% est accepté, et la valeur t est donc 1,96.

p : Proportion estimée d'un attribut qui est présent dans la population. Dans le cas de l'enquête MNT, il s'agit d'une proportion d'entreprises qui sont confrontées à des MNT. Comme cette proportion n'est pas connue avant l'enquête, on emploie l'estimation la plus conservatrice conduisant à une grande taille d'échantillon, c'est-à-dire $p=0,5$.

d : Marge d'erreur acceptable pour la proportion en cours d'estimation. En d'autres termes, une marge d'erreur que le chercheur est disposé à accepter. Dans le cas des enquêtes MNT $d= 0,1$.

Cochran, W. G. 1963. *Sampling Techniques*, 2nd Ed., New York: John Wiley and Sons, Inc.

Analyse des données de l'enquête

L'analyse des données de l'enquête consiste à étudier la fréquence et la couverture statistique des résultats selon différentes dimensions dont : les produits et leurs secteurs, les MNT et leur principal groupe (p.ex. règlements techniques, mesures de contrôle quantitatif), et les diverses caractéristiques des entreprises interviewées (p.ex. la taille ou la part de propriété étrangère).

La fréquence et la couverture statistique des résultats se basent sur des "cas". Un cas représente l'unité la plus désagrégé d'un obstacle tel que rapporté dans l'enquête. Par construction, chaque entreprise interviewée en face-à-face rapporte au moins une MNT contraignante, et, lorsque cela est approprié, des OP y étant relatifs et/ou des problèmes issus de l'environnement des affaires.

Chaque cas rapporté par chaque entreprise représente une MNT (un règlement imposé officiellement par un gouvernement, p.ex. un certificat sanitaire d'importation), un produit affecté et un pays appliquant cette MNT. Par exemple, si une entreprise rapporte qu'il y a trois produits concernés par une même MNT qui est appliquée par un même pays partenaire alors cela correspond à trois cas. Si deux entreprises témoignent de la même MNT appliquée par le même pays partenaire et pour le même produit exporté, cela sera compté comme 2 cas.

Lorsque plusieurs pays partenaires appliquent une même mesure alors plusieurs cas sont comptés. Le détail de chaque cas (p.ex. le nom officiel du règlement) peut varier car les règlements sont généralement spécifiques à chaque pays. En revanche, s'il s'agit du pays enquêté qui applique à une entreprise une même mesure pour un produit exporté vers plusieurs pays alors un seul cas est compté car il s'agit d'un même règlement qui affecte la totalité des exportations, qu'elles soient diversifiées ou non. De plus, lorsqu'une entreprise interviewée exporte et importe, et rapporte des cas à l'importation et à l'exportation, chaque cas représente une seule activité. Par exemple si une entreprise rapporte rencontrer une MNT contraignante à l'importation et à l'exportation d'un produit depuis et vers un partenaire alors il y a deux cas. Les différentes dimensions prises en compte pour le calcul des cas sont résumées dans le tableau ci-après.

Tableau 20. Dimensions d'un cas MNT

Dimensions \ Pays appliquant la mesure	Pays enquêté (où les entreprises sont interviewées)	Pays partenaire (où les produits sont exportés ou depuis où ils sont importés) et pays de transit
Entreprise interviewée	X	X
Produit affecté (code produit SH-6 ou code au niveau de la ligne tarifaire nationale)	X	X
MNT appliquée (au niveau du code de la mesure comme spécifié dans la classification MNT)	X	X
Flux commercial (exportation ou importation)	X	X
Pays partenaire		X

Les cas d'OP et de problèmes liés à l'environnement des affaires sont calculés de la même manière que les cas de MNT. Les statistiques pour les cas de OP sont indiquées séparément des cas de MNT même si ils sont parfois étroitement liés (p.ex. les retards peuvent être causé par des exigences en matière d'inspection avant expédition). Dans la mesure où de nombreux OP et problèmes relatifs à l'environnement commercial ne sont pas spécifiques aux produits, les statistiques sont construites autour de deux dimensions : type d'obstacles et pays où ils se déroulent, ainsi que les agences impliquées.

Renforcement des capacités locales

Les enquêtes MNT renforcent les capacités locales en transmettant des connaissances et un savoir-faire à l'institution partenaire locale. L'ITC ne conduit pas directement les enquêtes mais guide et soutient l'institution et les experts locaux qui en sont en charge.

Avant le lancement de l'enquête sur le terrain, l'ITC forme l'institution partenaire locale, y compris les managers du projet et tous les enquêteurs, sur les différents aspects des MNT, sur la classification MNT, et sur la méthodologie complète de l'enquête. Les représentants d'ITC participent au lancement de l'enquête ainsi qu'au premier entretien dans le pays. Ils restent en contact avec l'institution partenaire locale tout au long de l'enquête, qui dure généralement 6 mois, afin de s'assurer de son bon déroulement et de la bonne qualité des résultats. Les experts de l'ITC suivent de près le travail du partenaire local en lui faisant part de ses remarques et suggestions sur les données saisies étape après étape (y compris la classification des MNT) et sur l'avancement des entretiens en général. Cela permet au partenaire local de résoudre rapidement les éventuels problèmes rencontrés.

De plus, l'ITC participe à la création du répertoire d'entreprises utilisé pour l'enquête (liste des entreprises exportatrices et importatrices avec les informations sur les contacts). Ce répertoire est ensuite à l'entière disposition de l'institution partenaire locale et des parties intéressées. Le répertoire d'entreprises est un élément crucial de toutes enquêtes auprès des entreprises mais il n'est malheureusement pas toujours disponible, même dans les pays en développement les plus avancés. L'ITC fournit de nombreux efforts, du temps et des ressources dans la construction des répertoires nationaux d'entreprises. Les informations initiales sont en général obtenues grâce à l'aide des autorités locales et des autres parties prenantes au projet (p.ex. les associations d'exportateurs). Lorsqu'il n'existe aucune liste disponible auprès des agences gouvernementales et des associations sectorielles, l'ITC achète ces informations à une entreprise tierce, et dans certains cas numérise les informations à partir de documents papier. Les informations provenant de différentes sources sont ensuite traitées et regroupées afin de constituer une liste unique et complète des entreprises exportatrices et importatrices.

Une fois l'enquête achevée, le partenaire local possède les outils élémentaires pour mener à terme un suivi de l'enquête et toutes autres enquêtes auprès des entreprises. Il bénéficie d'un registre d'entreprises à jour et d'une solide formation sur les techniques d'enquête ainsi que sur les questions commerciales ou relatives aux MNT.

Avertissements – Limites de l'enquête

Malgré tous les efforts consentis afin d'assurer la meilleure représentativité et qualité des résultats des enquêtes, il convient d'en rappeler certaines limites.

Tout d'abord, les données des enquêtes MNT sont basées sur la perception des personnes interrogées à qui l'on a demandé de rapporter les règlements contraignants représentant un obstacle sérieux à leurs exportations ou leurs importations. Les personnes interviewées peuvent avoir des échelles de jugement différentes de ce que représente un obstacle sérieux à leur activité. Ces différences peuvent être d'autant plus importantes si l'on compare les résultats d'enquêtes réalisées dans des pays différents avec des cultures, des politiques, des sociétés, des économies et des langues différentes. De plus, il se peut qu'il existe certaines inconsistances selon les enquêteurs (p.ex. pour classer les mesures selon la classification MNT) du fait de la complexité et de la nature particulière des MNT.

D'autre part, il n'existe pas de répertoire fiable des entreprises couvrant tous les secteurs de l'enquête pour de nombreux pays. En conséquence, il est parfois difficile d'assurer un échantillon aléatoire dans chaque secteur ainsi qu'un taux de participation suffisant dans les plus petits d'entre eux. Lorsque de telles limites sont présentes dans les enquêtes elles sont clairement spécifiées dans les rapports respectifs.

Enfin, certains problèmes relatifs aux MNT ne sont simplement pas connus par les entreprises exportatrices et/ou importatrices. En outre, les exportateurs n'ont pas toujours conscience des contraintes relatives à la demande qui ont lieu au-delà des frontières, par exemple les campagnes « acheter des produits locaux » en vigueur dans certains pays partenaires. De plus, le champ de l'enquête ne porte que sur les opérateurs légaux et ne couvre pas le commerce informel.

Après l'enquête

Les résultats de chaque enquête sont présentés et discutés lors d'un atelier de dissémination. L'atelier rassemble les membres des agences gouvernementales, les experts, les entreprises, les donateurs, les ONG et le milieu académique. Il encourage le dialogue sur les MNT et sur les questions qui y sont liées, et

permet d'identifier les solutions aux problèmes dont les entreprises exportatrices et/ou importatrices font l'expérience.

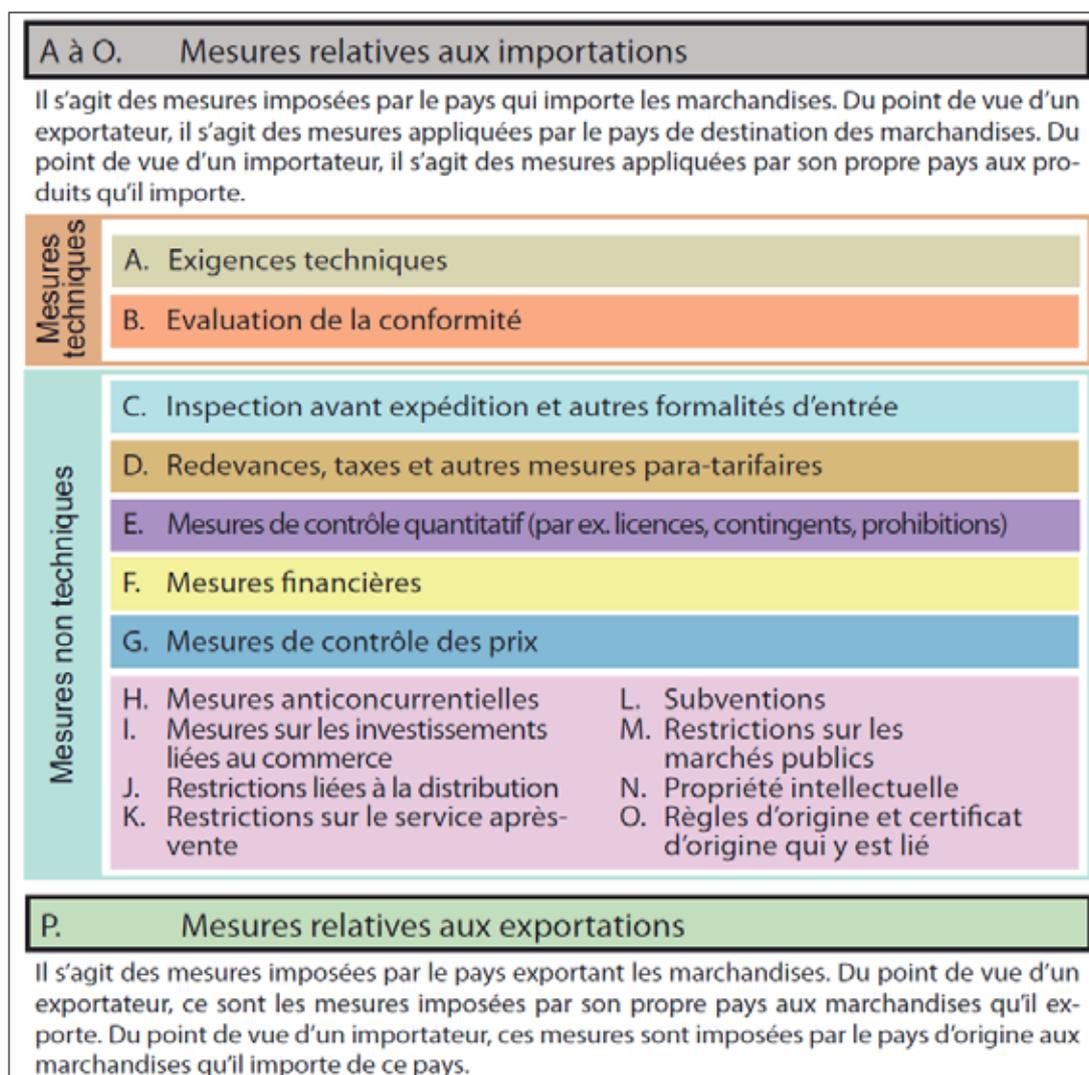
Les résultats de l'enquête MNT constituent un outil de diagnostic permettant d'identifier et de résoudre les principaux problèmes. Les conclusions de l'enquête peuvent également servir de base pour le développement de projets visant à résoudre ces problèmes et soutenir la demande de fonds pour des activités liées.

Appendice II Classification des mesures non tarifaires pour les enquêtes ITC

Les MNT sont en général spécifiques au pays importateur qui les applique. La classification des MNT a été développée pour répondre au besoin d'une taxonomie de ces mesures. Elle a été préparée par un groupe d'experts techniques originaires de huit organisations internationales, comprenant l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds Monétaire International, le Centre du commerce international (ITC), l'Organisation de coopération et de développement économiques, la CNUCED, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), la Banque mondiale et l'OMC. Cette classification internationale a été finalisée en novembre 2009 et sert de base pour la collecte, la classification, l'analyse et la dissémination d'information sur les mesures non tarifaires provenant de sources officielles, c'est-à-dire les règlements gouvernementaux. Pour les besoins des enquêtes sur les MNT auprès des entreprises, l'ITC a utilisé une version simplifiée de cette classification internationale.

La classification des MNT pour les enquêtes distingue 16 chapitres (dénotés par des lettres, voir figure ci-dessous), chacun comprenant des sous-chapitres (dénotés par deux lettres) et des mesures individuelles (dénotés par deux lettres et un chiffre). Les différents chapitres sont résumés ci-après.

Figure 27. Structure de la classification des MNT pour les enquêtes ITC



Source : ITC, classification adaptée pour l'enquête sur les mesures non tarifaires, Janvier 2012 (document non publié).

Chapitre A, les exigences techniques concernent les propriétés spécifiques des produits. Elles sont légalement fixées par le pays importateur. Contrairement aux normes volontaires, elles définissent les spécifications techniques d'un produit ou d'un procédé de production et les traitements après-production. Elles incluent également les dispositions administratives auxquelles il est obligatoire de se conformer.

Chapitre B, l'évaluation de la conformité concerne les procédures techniques, comme le test (essai), l'inspection, la certification et la traçabilité, qui confirme et assure qu'un produit satisfait les exigences techniques et les normes obligatoires imposées par le pays importateur, par exemple pour protéger la santé et la sécurité des consommateurs.

Chapitre C, l'inspection avant expédition et les autres formalités, fait référence aux pratiques de vérification, de chargement, de surveillance et de contrôle des expéditions de produits avant ou lors de leur entrée dans le pays destinataire – p.ex. l'inspection physique, la mise en quarantaine, etc.

Chapitre D, les redevances, les taxes et autres mesures para-tarifaires, fait référence aux mesures, autres que les tarifs, qui augmentent le coût des importations d'une manière similaire, c'est-à-dire par un pourcentage ou un montant fixe calculé respectivement sur la base de la valeur et de la quantité. On distingue cinq groupes de mesures : les surtaxes douanières ; les frais de service ; les taxes et impositions additionnelles ; les taxes et impositions intérieures prélevées sur les importations ; et l'évaluation en douane.

Chapitre E, les mesures de contrôle quantitatif, regroupent les mesures destinées à restreindre la quantité de marchandises pouvant être importées, qu'elles proviennent de différentes sources ou d'un fournisseur particulier. Ces mesures peuvent prendre la forme d'un régime de licence restrictif, fixant un contingent prédéterminé, ou des prohibitions.

Chapitre F, les mesures financières, fait référence aux mesures prévues pour réguler l'accès et le coût des devises étrangères pour les importations et qui définissent les termes du paiement. Elles peuvent accroître le coût des importations de la même manière que les mesures tarifaires.

Chapitre G, les mesures de contrôle des prix, regroupe les mesures mises en place pour contrôler les prix des produits importés dans le but de: soutenir le prix domestique de certains produits lorsque le prix à l'importation de ces produits est inférieur; définir le prix domestique de certains produits pour protéger de la fluctuation des prix du marché domestique, ou de l'instabilité des prix du marché étranger; et contrebalancer les dommages causés par l'application de pratiques commerciales déloyales.

Chapitre H, les mesures anticoncurrentielles, fait référence aux mesures destinées à octroyer des privilèges exclusifs ou spéciaux à un agent économique, ou à un groupe déterminé d'agents.

Chapitre I, les mesures sur les investissements liés au commerce, regroupe les mesures qui restreignent les investissements en exigeant qu'une part soit locale, ou exigeant que les investissements soient en relation avec la balance des exportations par rapport aux importations.

Chapitre J, les restrictions liées à la distribution, fait référence aux mesures qui restreignent la distribution de produits à l'intérieur du pays importateur. Il peut s'agir de restrictions géographiques ou de restrictions par rapport aux reventes.

Chapitre K, les restrictions sur le service après-vente, fait référence aux mesures limitant la capacité des producteurs de marchandises à fournir un service après-vente dans le pays d'importation.

Chapitre L, les subventions, fait référence aux contributions financières versées par un gouvernement ou un organisme gouvernemental à une structure de production: branche d'activité ou entreprise particulière, sous la forme d'un transfert de fonds, direct ou potentiel (par ex. subventions, prêts, apport de fonds propres), paiements à des mécanismes de financement et soutien aux revenus ou aux prix.

Chapitre M, les restrictions sur les marchés publics, fait référence aux mesures contrôlant l'achat de marchandises par les agences gouvernementales, généralement au moyen d'une préférence accordée aux fournisseurs nationaux.

Chapitre N, la propriété intellectuelle, fait référence aux mesures en relation avec les droits de propriété intellectuelle dans le commerce. La législation sur la propriété intellectuelle comprend les brevets, marques, topographies de circuits intégrés, droits d'auteur, appellations géographiques et secrets de fabrication.

Chapitre O, les règles d'origine et certificats qui y sont liés, fait référence aux lois, réglementations et déterminations administratives d'application générale appliquées par le gouvernement des pays importateurs afin de déterminer le pays d'origine de marchandises.

Chapitre P, les mesures relatives aux exportations, regroupent les mesures appliquées par le gouvernement du pays exportateur sur des marchandises exportées. Il fait référence aux mesures auxquelles il faut se conformer pour effectuer des exportations. Cela inclut les taxes, les contingents ou les interdictions à l'exportation, entre autre.

Appendice III Liste des obstacles procéduraux

Les OP sont liés aux mesures non tarifaires et expliquent pourquoi une réglementation est contraignante.

A	Problèmes administratifs relatifs au règlement	A1. Grand nombre de documents différents à fournir A2. La documentation est difficile à remplir A3. Difficultés avec la traduction de documents à partir ou dans d'autres langues A4. Nombreux guichets/organisations administratives impliquées, documents redondants
B	Problèmes d'information / de transparence	B1. Les informations sur le règlement ne sont pas publiées et disséminées de manière appropriée B2. Aucune notification appropriée des changements apportés au règlement et les procédures qui y sont relatives B3. Règlement modifié fréquemment B4. Les exigences et procédures sont différentes des informations publiées
C	Comportement discriminatoire des fonctionnaires	C1. Comportement arbitraire des fonctionnaires en matière de classification et d'évaluation des produits C2. Comportement arbitraire des fonctionnaires au sujet du règlement
D	Contraintes liées au temps	D1. Retard relatif à la mise en œuvre/application du règlement D2. Délais pour appliquer les exigences (conditions) trop courts
E	Paiement informel ou exceptionnellement élevé	E1. Frais et charges exceptionnellement élevés pour la mise en œuvre/application du règlement/certificat E2. Paiement informel, p.ex. pot-de-vin, pour la mise en œuvre/application du règlement/certificat
F	Manque d'installations spécifiques au secteur	F1. Installations limitées / inopportunes pour les essais (test) F2. Installations limitées / inopportunes spécifiques au secteur pour le transport et le stockage, p.ex. stockage ou transport frigorifié F3. Autres installations limitées / inopportunes relatives à la mise en œuvre/application du règlement/certificat
G	Manque de reconnaissance / accréditation	G1. Manque de reconnaissance/accréditation internationale des installations G2. Autres problèmes relatifs au manque de reconnaissance, p.ex. manque de reconnaissance des certificats nationaux
H	Autres	H1. Autres obstacles procéduraux

Bibliographie

Calvin, L. et Krissoff, B. (1998). Technical Barriers to Trade: A Case Study of Phytosanitary Barriers and U.S. - Japanese Apple Trade. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 23(02), 351–366.

Centre du commerce international (ITC). Classification des MNT pour les enquêtes. janvier 2012 (non publié).

Centre du commerce international (ITC). Enquête ITC sur les MNT. Directive méthodologique. 2009 (non publié).

Dean, J.M., J.E. Signoret, R.M. Feinberg, R.D. Ludema et M.J. Ferrantino. Estimating the price effects of non-tariff barriers. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 9(1), 1-41.

Deardorff, A. V. and Stern, R. M. (1998). Measurement of non-tariff barriers. Ann Arbor: University of Michigan.

Disdier, Fontagné et Mimouni. (2008). The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from SPS and TBT Agreements. *American Journal of Agricultural Economics* 90(2) : 336–350, 2008.

Kee, H. L., Nicita, A., & Olarreaga, M. (2008). Import Demand Elasticities and Trade Distortions. *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 666–682.

Kee, H. L., Nicita, A., & Olarreaga, M. (2009). Estimating Trade Restrictiveness Indices. *Economic Journal*, 119(534), 172–199.

Ministère de l'agriculture de Guinée, Programme national d'investissement dans l'agriculture et de la sécurité alimentaire (PNIASA), 2012.

Multi Agency Support Team. Report to the Group of Eminent Persons on Non-Tariff Barriers. 2009 (non publié).

Nations Unies, NON-TARIFF MEASURES: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda, 2010. Disponible à l'adresse suivante : http://unctad.org/en/Docs/ditctab20093_en.pdf

Organisation mondiale du commerce (OMC). Examen des politiques commerciales : Bénin, Burkina Faso et Mali (août 2010). Rapport du secrétariat. Disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp336_f.htm

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Looking beyond tariffs : The role of non-tariff barriers in world trade. Paris, OECD, 2005.

Regional Trade facilitation program, Survey of non-tariff barriers to trade: Comoros. Juillet 2007. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.tradebarriers.org/documents/survey-reports>

Yue, C., Beghin, J., and Jensen, H. H. (2006). Tariff Equivalent of Technical Barriers to Trade with Imperfect Substitution and Trade Costs. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(4), 947–960.

Sources des données

Banque mondiale. Données par pays : la Guinée. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.banquemondiale.org/fr/country/benin>

Banque mondiale. Facilité des affaires au Bénin. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/benin>

Centre du commerce international (ITC). Market analysis tools. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.intracen.org/marketanalysis>

Centre du commerce international (ITC). Information par pays : Bénin. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.intracen.org/country/benin/>

Centre du commerce international (ITC). La politique commerciale nationale au service des exportations. Genève, 2011. 179p. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/La %20politique %20nationale %20au %20service %20des %20exportations %20web.pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/La_%20politique_%20nationale_%20au_%20service_%20des_%20exportations_%20web.pdf)

Fonds monétaire international (FMI). Data Mapper. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

OMC, ITC et CNUCED. Profils tarifaires dans le monde, 2015. Disponible à l'adresse suivante : https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/world_tariff_profiles15_f.htm

Organisation mondiale du commerce (OMC). Mesures sanitaires et phytosanitaires. Disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm

Perspectives économiques en Afrique. Bénin, 2015 et 2016. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/country-notes/benin>

The Economist. Benin. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.economist.com/topics/benin>

Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires

Burkina Faso : Perspectives des entreprises (Français, 2011)
Sri Lanka : Perspectives des entreprises (Anglais, 2011)
Maroc : Perspectives des entreprises (Français, 2012)
Pérou : Perspectives des entreprises (Anglais et Espagnol, 2012)
Jamaïque : Perspectives des entreprises (Anglais, 2013)
Madagascar : Perspectives des entreprises (Français, 2013)
Malawi : Perspectives des entreprises (Anglais, 2013)
Paraguay : Perspectives des entreprises (Espagnol, 2013)
Trinité-et-Tobago : Perspectives des entreprises (Anglais, 2013)
Uruguay : Perspectives des entreprises (Espagnol, 2013)
Cambodge : Perspectives des entreprises (Anglais, 2014)
Côte d'Ivoire : Perspectives des entreprises (Français, 2014)
Kenya : Perspectives des entreprises (Anglais, 2014)
Maurice : Perspectives des entreprises (Anglais, 2014)
Rwanda : Perspectives des entreprises (Anglais, 2014)
Sénégal : Perspectives des entreprises (Français, 2014)
Obstacles réglementaires et procéduraux au commerce au Kazakhstan (Anglais, 2014 ; Russe, 2014)
Tunisie : Perspectives des entreprises (Français, 2014)
République-Unie de Tanzanie : Perspectives des entreprises (Anglais, 2014)
État de Palestine : Perspectives des entreprises (Anglais, 2015)
Guinée : Perspectives des entreprises (Français, 2015)
Égypte : Perspectives des entreprises (Anglais, 2016)
Indonésie : Perspectives des entreprises (Anglais, 2016)
Thaïlande : Perspectives des entreprises (Anglais, 2016)
Philippines : Perspectives des entreprises (Anglais, 2017)

Rapports à paraître

Népal : Perspectives des entreprises (Anglais)
Bangladesh : Perspectives des entreprises (Anglais)
Mali : Perspectives des entreprises (Français)
Colombie : Perspectives des entreprises (Espagnol)
République dominicaine : Perspectives des entreprises (Espagnol)
Équateur : Perspectives des entreprises (Espagnol)
Jordanie : Perspectives des entreprises (Anglais)
Kirghizstan : Perspectives des entreprises (Anglais)
Ouganda : Perspectives des entreprises (Anglais)
Éthiopie : Perspectives des entreprises (Anglais)
Comores : Perspectives des entreprises (Français)
Seychelles : Perspectives des entreprises (Anglais)

Publications connexes

MNT et lutte contre le paludisme : Obstacles au commerce des médicaments anti-paludiens (Anglais, 2011)

Les barrières invisibles au commerce : Comment les entreprises font- face aux Mesures non tarifaires ? (Anglais, 2015)

Pour une intégration régionale réussie – Perspectives des entreprises sur les Mesures non tarifaires dans les États arabes (Anglais, 2015 ; Arabe et Français en cours d'élaboration)

Intégration régionale dans la CEDEAO (Anglais et Français en cours d'élaboration)

Les rapports sont disponibles gratuitement sur le site de l'ITC, à la rubrique des publications : <http://www.intracen.org/ntm/publications>

Les résultats de l'enquête sont aussi disponibles sur le site : <http://www.ntmsurvey.org/>



FSC is an independent, non-governmental, not for profit organization established to promote the responsible management of the world's forests.

Printed by ITC Reprographic Service on FSC paper, which is environmentally-friendly paper (without chlorine) using vegetable-based inks. The printed matter is recyclable.

A free pdf is available on ITC's website at:
www.intracen.org/publications



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

P: +41 22 730 0111
F: +41 22 733 4439
E: itcreg@intracen.org
www.intracen.org

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

Le Centre du commerce international (ITC) est l'agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et des Nations Unies.