

Burkina Faso

Etude Diagnostique sur l'Intégration Commerciale du Cadre Intégré pour l'Assistance Technique Liée au Commerce

Mission Principale du 23 janvier au 4 février, 2006

Aide Mémoire

1. Une mission de la Banque mondiale a séjourné au Burkina Faso du 23 janvier au 4 février 2006. Elle avait pour principal objectif de préparer une étude sur le commerce extérieur, en particulier (i) de clarifier le but de cette étude auprès des autorités, (ii) de faire de la recherche sur les thèmes prioritaires, (iii) de coordonner avec les principaux partenaires de développement, et (iv) de participer dans un atelier de sensibilisation pour toutes les parties prenantes. Cet Aide Mémoire fait le résumé des principales activités et questions qui ont préoccupé la mission.
2. La mission remercie le Ministre du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat et les cadres de son Ministère (MCPEA) pour tout l'appui qu'ils ont bien voulu fournir et qui a permis à la mission de terminer son travail dans des conditions très satisfaisantes.
3. La mission était composée de Philip English (coordonnateur du commerce international pour l'Afrique de l'Ouest à la Banque mondiale), Charles N'Cho-Oguié (consultant principal), Jean-François Arvis (facilitation de commerce), Emmanuel Diarra (développement du secteur privé), Serge Duhamel (douanes), Mombert Hoppe (statistiques), Jan-Hendrik van Leeuwen (développement du secteur privé), et David Wilcock (agriculture). Elle a été complétée par l'économiste local de la Banque mondiale (Siaka Coulibaly) et trois consultants locaux : Salifou Konaté (agriculture), Joseph Ouedraogo (mines), et Abdoulaye Zonon (secteur privé, pauvreté). La mission a travaillé en étroite collaboration avec le comité de pilotage mis en place par le MCPEA.
4. Il est important de rappeler que le Gouvernement du Burkina Faso, à travers le MCPEA s'est adressé au programme du Cadre Intégré pour l'Assistance Technique Liée au Commerce afin de bénéficier de ce programme multilatéral. La première étape dans ce programme est la réalisation d'une étude diagnostique pour développer un Plan d'Action. La responsabilité pour l'achèvement de ses études dans tous les pays participants a été consacrée à la Banque mondiale et c'est dans ce contexte que la Banque a lancé cette mission au Burkina Faso.

Les Grandes Lignes de l'Étude

5. Les principaux thèmes de l'étude ont été élaborés dans un document conceptuel qui a été le sujet d'une rencontre avec le comité de pilotage en octobre 2005, et ce document a été révisé en conséquence. Ceux-ci dit, la mission restait ouverte à toutes

suggestions qui pourraient lui être soumises par le Ministre du Commerce, le comité de pilotage et les participants du séminaire de sensibilisation. Elle a noté l'intérêt du Ministre pour l'intégration régionale, et pour des recommandations concernant le cadre institutionnel pour la promotion des exportations. Le comité de pilotage a souligné entre autres l'importance du secteur cotonnier même si le but principal de l'étude est la diversification des exportations. Et les séminaristes ont souligné leur intérêt pour l'exportation des produits transformés et non seulement des matières de base.

Le Processus

6. Tel que souligné auparavant, plusieurs ont insisté sur la nécessité de bâtir sur tout ce qui existe déjà en termes d'études, de stratégies, de plans d'actions, etc. Ainsi, pour que l'exercice n'aboutisse qu'à une autre étude à classer, il devrait conclure avec des recommandations concrètes et un plan pour leur opérationnalisation. La mission partage entièrement ces soucis.

7. Lors de la mission, une série de discussions avec les Autorités a porté sur l'appropriation de l'EDIC par le Gouvernement et les modalités institutionnelles de son opérationnalisation effective. A cet effet, quelques principes directeurs avaient déjà été retenus entre le Gouvernement et la Banque mondiale pour assurer une collaboration effective, tant dans la préparation de l'EDIC que dans la mise en œuvre des recommandations. En particulier, il a été convenu que la préparation de l'Etude serait le fruit d'un travail conjoint entre une équipe de personnes ressources désignées par le Comité de pilotage du Gouvernement et une équipe de consultants et personnes ressources de la Banque mondiale.

8. Plusieurs rencontres ont eu lieu au Ministère du commerce entre les deux parties, respectivement le lundi 23 janvier, le mercredi 1^{er} février et le vendredi 03 février 2006. En outre, à l'initiative du Comité de Pilotage, un atelier de sensibilisation a été organisé le jeudi 2 février pour expliquer la démarche du Cadre Intégré et l'opportunité d'une stratégie commerciale proactive pour le Burkina Faso. Le séminaire de sensibilisation a permis à la Mission de prendre acte de l'intérêt et de l'attente des opérateurs ainsi que des décideurs pour cet exercice. Lors des rencontres avec les autorités et le Comité de pilotage, la partie gouvernementale a réaffirmé sa détermination à tout mettre en œuvre pour contribuer à l'EDIC, se l'approprier et en assurer la mise en œuvre effective. La mission a encouragé les autorités dans cette voie et a réaffirmé la disponibilité de la Banque mondiale à accompagner le Gouvernement dans ce processus.

9. La mission a insisté sur l'importance d'un mécanisme institutionnel efficace pour la mise en œuvre et le suivi des recommandations de l'EDIC. Entre autres, une attention particulière devra être accordée à la coordination des actions avec les parties prenantes tout comme les ministères clés, notamment l'Agriculture, les Ressources animales, les Mines, l'Economie et développement, et les Finances. La mission se réjouit de l'adjonction des représentants des Ministères de l'Agriculture et des Ressources Animales au comité de pilotage, et propose qu'un représentant du Ministère des Mines soit inclus pour renforcer la supervision et le suivi de cette étude.

10. Le Gouvernement a exprimé sa détermination d'inscrire la promotion du commerce en général et des exportations en particulier dans le CSLP dès l'année 2006. A cet égard, la mission a noté que des dispositions administratives importantes ont déjà été prises dans le Programme d'Actions Prioritaires de Mise en Oeuvre du CSLP 2005-07. Il s'agit du projet relatif à la préparation et l'adoption d'une « Lettre d'Intention de politique de développement du commerce extérieur ». La Mission tient à féliciter le Gouvernement pour cette initiative très encourageante.

11. Tel qu'est l'habitude du programme du Cadre Intégré et du Gouvernement burkinabé dans ces relations avec ses partenaires de développement, un chef de file parmi ces partenaires doit être identifié. Cette question n'est pas encore réglée au niveau des partenaires et la mission encourage le MCPEA à poursuivre la matière afin d'assurer le meilleur suivi de l'étude.

12. Les principaux thèmes analysés pendant la mission sont décrits ci-dessous.

L'Agriculture et l'Élevage

13. Deux membres de l'équipe ont étudié les perspectives de la diversification des exportations agricoles et des produits d'élevage. Après avoir pris connaissance de toute la documentation déjà disponible à ce sujet, ils ont interviewé un échantillon important d'exportateurs dans les filières fruits et légumes, oléagineuses, légumineuses, céréales, bétails/viande, et volailles. Ils ont passé en revue l'histoire des fois difficile de ces filières et les résultats mitigés du désengagement de l'État. Le but principal de ce travail sera d'abord d'identifier les filières qui devraient être prioritaire pour l'État, tenant compte des perspectives du marché et l'impact sur la pauvreté, et ensuite l'évaluation des plans d'actions déjà existants pour ces filières.

14. Plusieurs sous-thèmes ont émergé, et seront élaborés dans le rapport parmi d'autres, tel que :

- l'importance d'un partenariat entre l'État et le secteur privé, avec une variation selon la filière et les circonstances
- le besoin d'un 'professionnalisation' du secteur privé
- le manque d'attention à la commercialisation
- le rôle de l'investissement étranger et les facteurs de son blocage
- le nouveau défi des normes
- le choix entre les marchés de la sous région et outre-mer
- le conflit potentiel entre les besoins nationaux et les opportunités à l'exportation dans le cas des céréales

15. Vu la complexité du secteur et le niveau d'attention déjà accordé au secteur coton dans la politique de l'État, cette étude se contentera d'un traitement léger du sujet. Un troisième consultant qui n'a pas participé dans cette mission fera un sommaire de l'état de lieu et les grandes leçons à tirer sur la base de son expérience précédente. Néanmoins, la

mission a reconnu l'importance d'adresser l'impact du coton sur la pauvreté. Un consultant local est chargé de mener cette réflexion.

Le Développement du Secteur Privé

16. L'équipe technique qui avait en charge l'analyse du secteur privé a rencontré d'une part un certain nombre d'acteurs dans les domaines de la transformation des produits agro-pastoraux, de l'agroalimentaire, de l'artisanat et certaines unités industrielles, d'autre part, des structures de promotion des exportations ou du secteur privé. Au cours de ces entretiens les sujets d'investigation suivants ont été abordés :

- le niveau d'activités dans la transformation des produits agricoles, leur contribution potentielle à l'augmentation des exportations, et les obstacles clés à leur développement ;
- le rôle de l'investissement privé dans le développement de l'exportation ;
- les problèmes institutionnels et réglementaires liés aux importations des matières premières et des exportations des produits finis ;
- la revue des principaux instruments de promotion d'exportation auxquels les entreprises ont accès, notamment l'ONAC et la MEBF ;
- les aspects institutionnels de dialogue entre les opérateurs économiques et l'Etat;
- les éléments de renforcement de la stratégie de développement du secteur privé.

17. Parmi d'autres contraintes, les opérateurs ont cités le coût des facteurs, le code du travail, les importations frauduleuses, et les délais de remboursement du TVA. La mission a compris l'utilité d'approfondir l'analyse de ce dernier et propose une petite enquête auprès de quelques grands opérateurs à travers la Maison de l'Entreprise.

Les Mines

18. La production minière, et surtout l'or, représente une composante importante des exportations à l'heure actuelle avec des perspectives très prometteuses dans l'avenir immédiat. Cependant, le secteur des petits miniers reste dans l'informel avec des implications négatives pour beaucoup d'acteurs et peu d'avantages fiscaux pour l'État. Le secteur moderne se développe mais son rythme de croissance dépendra entre autres de l'environnement d'investissement. La mission a démarré les recherches dans ce secteur et un consultant national continue le travail avec quelques collègues.

Le Logistique du Commerce

19. S'agissant d'un pays enclavé, la performance de la chaîne logistique du commerce a été naturellement au centre du diagnostic. Deux sujets ont été particulièrement fouillés celui de l'organisation du transit et de la modernisation des procédures douanières. Pour ce faire, les deux experts en charge ont procédé à une série exhaustive de visites et d'entretiens avec les participants publics et privés de la chaîne logistique.

20. En apparence, le Burkina a assez bien maîtrisé les effets de la crise ivoirienne, en partie grâce à la compétition entre ports et des coûts de transport assez bas. Cependant, la mission a observé des pratiques sur la chaîne logistique qui sont très défavorables aux activités porteuses de croissance notamment la transformation pour le marché national ou l'exportation.

- Beaucoup d'opérateurs (importateurs, exportateurs) restent dans des pratiques informelles, ce qui se voit à travers le faible taux de containerisation.
- La multiplication des procédures et des prélèvements légaux ou non.
- Le faible degré d'utilisation de l'informatique et l'absence d'une gestion du risque de procédure en fonction des opérateurs.
- Une fraude massive dans beaucoup de domaines: droits de douanes, charge à l'essieu, pratique anti-compétitives qui sont autant de barrières à l'entrée pour les opérateurs modernes.
- Même pour les opérateurs organisés, il n'est pas certain que la structure des incitations les pousse à travailler dans le secteur formel.

21. Dans ces conditions, l'objectif des politiques publiques doit être de moderniser les procédures et la relation avec le secteur privé, et réaligner les incitations pour favoriser l'émergence des opérateurs travaillant de façon formelle et moderne (importateurs, transporteurs, logisticiens) au service d'activités porteuses de croissance. Si les mesures de facilitation envisagées par les organisations régionales sont positives, leur impact sera limité si des politiques nationales d'accompagnement ne sont pas mises en œuvre. La modernisation des douanes pour tirer parti de l'informatique et appliquer les méthodes du risque est une priorité. Réduire les diverses barrières qui empêchent la professionnalisation du secteur transport et logistique en est une autre. Le rapport va consolider les informations recueillies et les confronter aux expériences internationales afin de formuler des propositions détaillées.

Les Institutions et la Politique du Commerce International

22. Étant donné l'importance d'un bon suivi de l'étude, la mission s'est renseignée sur les différentes structures de coordination et d'appui au commerce international. Elle a examiné les rôles du comité de compétitivité, du comité technique paritaire pour le suivi de la Rencontre Gouvernement – Secteur Privé, et le comité interministériel pour le suivi du CSLP, ainsi que les fonctions de l'ONAC, la Maison de l'Entreprise et la Chambre du Commerce. La mission a pris connaissance de l'intérêt pour l'établissement d'une zone franche pour les exportations et pour une agence de promotion de l'investissement. Des recommandations seront offertes sur la base de l'expérience d'autres pays en Afrique et les conditions spécifiques de Burkina Faso.

23. La mission a profité de ses diverses rencontres et la collecte de la documentation et des données sur le commerce international pour commencer l'évaluation de l'état effectif de l'intégration régionale, l'impact possible d'un Accord de Partenariat Économique avec l'Union Européenne et le niveau de préparation pour ces négociations.

L'équipe recommandera un renforcement de l'effort consacré à ces négociations et offrira quelques suggestions.

La Préparation de l'EDIC

24. Les premières impressions des experts ont été partagées avec le Comité de Pilotage lors de la rencontre de restitution du vendredi 3 février. La partie locale a re-exprimé sa volonté de contribuer à la substance de l'EDIC, y compris prendre responsabilité pour un certain nombre de travaux techniques en collaboration avec l'équipe de la Banque mondiale, notamment (i) la réalisation d'une enquête légère sur les problèmes de remboursement des crédits de TVA pour les exportateurs, (ii) la mise à jour des analyses sur le coût des facteurs, et (iii) la revue du cadre institutionnel.

25. La mission a mis à jour le canevas de l'EDIC pour tenir compte des premières impressions des experts, des discussions avec le Comité de pilotage et des conclusions de l'atelier de sensibilisation (voir canevas en annexe). En retour, le Comité de Pilotage a promis d'organiser dans les meilleurs délais une séance de travail interne afin de discuter des modalités pratiques de sa contribution, y compris assigner des personnes ressources aux diverses sections, qui contribueront ainsi à la substance de l'étude.

26. Il est entendu que cette équipe restreinte se rendra à Washington afin de travailler avec celle de la Banque mondiale à la rédaction du rapport. Ce séjour sera programmé dès qu'une première mouture de l'EDIC est disponible à partir des contributions des uns et des autres (probablement en mai). Les rapports des consultants sont attendus dans les six semaines suivant la fin de la mission. Après une revue interne et quelques modifications préliminaires par les consultants, leurs rapports seront soumis au comité de pilotage pour leurs commentaires. Nous envisageons atteindre ce stade au début avril pour les premiers rapport, mi-avril pour le reste. Néanmoins, vu le calendrier pour la révision du Programme d'Actions Prioritaires qui doit se faire en avril, nous essayerons de préparer une note préliminaire qui pourrait informer cet exercice.

27. Une fois que le rapport soit prêt, nous envisageons l'organisation d'un atelier d'édition et d'appropriation par les services techniques de l'administration pour assurer que les recommandations sont bien comprises, jugées réalistes, et appropriées. Enfin, un atelier de validation sera nécessaire pour présenter l'étude à toutes les parties prenantes.

Le 8 février 2006

Philip English
Chef de mission
Coordonnateur, politiques commerciales pour l'Afrique de l'Ouest
Banque mondiale