



Chapitre 12

Politique commerciale

L'intégration économique régionale est le principal objectif de la CEDEAO, comme l'indique le traité fondateur de 1975. Pour la réaliser, il faut lever les obstacles aux échanges entre Etats-membres et mettre en place un ensemble de politiques et d'instruments communs pour gérer ces échanges intracommunautaires, mais aussi entre la Communauté et le reste du monde. L'ECOWAP vise cette intégration dans le domaine de l'Agriculture et se fixe le but explicite de réduire la dépendance de la région des importations de produits alimentaires et de promouvoir sa souveraineté alimentaire. Malgré les avancées significatives en matière d'intégration régionale depuis 1975, la mise en œuvre effective des politiques commerciales agricoles reste un défi majeur. Le présent chapitre évalue l'expérience ouest-africaine, inaugurée par l'UEMOA puis étendue à la CEDEAO, en matière d'élaboration et d'application de politiques commerciales régionales, mais aussi de lutte contre la volatilité des prix. Pour ce faire, le chapitre examine comment la politique commerciale peut aider le système agroalimentaire à relever ses défis liés à la transformation structurelle en cours dans les économies ouest-africaines, décrites dans le Chapitre 2.

Pour analyser ces questions, le chapitre décrit d'abord l'objectif de la CEDEAO de créer une union douanière ouest-africaine qui comprenne deux éléments : création d'une zone de libre-échange régionale et mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) pour les échanges avec les pays extracommunautaires. Ensuite, il examine le programme d'intégration commerciale agricole de la CEDEAO, mais aussi comment celui-ci est façonné par les relations de la Communauté avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Union européenne. Ensuite, le chapitre fait le bilan de la mise en œuvre des différents éléments du programme et analyse les contraintes qui s'opposent encore à sa pleine effectivité. Il examine aussi le degré de cohérence entre la politique commerciale et les autres politiques régionales comme l'ECOWAP, d'une part, et les autres politiques commerciales régionales et nationales, d'autre part.

Une question majeure qu'aucun programme commercial ne saurait éluder est de savoir comment lutter contre la volatilité des prix qui caractérise de nombreux marchés régionaux et internationaux. Le chapitre aborde, au-delà des mesures de sauvegarde destinées à accompagner le TEC, les dispositions que la CEDEAO peut prendre pour aider à réduire

et gérer les effets de cette volatilité. La discussion examine aussi les autres mesures qui ne font pas encore partie du programme commercial officiel de la CEDEAO, mais qu'il faut prendre en charge pour parvenir à une intégration régionale pleinement efficace. Enfin, le chapitre tire quelques conclusions globales et pose une série de questions générales sur l'avenir de la politique commerciale agricole en Afrique de l'Ouest.¹⁶⁰

12.1 L'objectif politique : créer un marché ouest-africain unifié

Aussi bien le Traité de la CEDEAO que l'ECOWAP reflètent un large consensus des décideurs sur l'importance de renforcer l'intégration et les échanges régionaux afin de tirer profit des complémentarités émanant des différentes conditions agro-écologiques et habitudes de consommation en Afrique de l'Ouest. Une intégration régionale plus forte permet aussi aux pays de surmonter les inconvénients des petits marchés fragmentés et d'exploiter les avantages comparatifs et les économies d'échelle. Elle facilite la gestion des ressources naturelles com-

¹⁶⁰ Voir Maur et Shepherd (à paraître) pour une discussion plus détaillée concernant les politiques d'intégration commerciale de la CEDEAO.

munes, comme les fleuves, les nappes aquifères et les pâturages, à partir des modèles traditionnels de transhumance et de commerce. De même, elle est déterminante pour la gestion des maladies humaines et animales transfrontalières et la promotion des retombées technologiques entre pays. Enfin, l'intégration régionale, dans le cadre d'organisations comme l'UEMOA et la CEDEAO, confère aux Etats-membres, dont la majorité se classe parmi les plus pauvres du monde, un pouvoir accru lors des négociations commerciales internationales.

La création d'une union douanière fait partie des objectifs du traité fondateur de la CEDEAO. Sa réalisation comporte deux volets : abolir les droits de douane et les barrières non tarifaires aux échanges entre pays de la CEDEAO en vue de créer une zone de libre-échange ; et adopter un tarif extérieur commun (TEC) pour les échanges extracommunautaires. S'inspirant de l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la CEDEAO prévoit de transformer son union douanière en union économique et monétaire à part entière (FAO, 2008).

Du fait que la politique commerciale régionale affecte le prix des produits importés et locaux, sa conception exige de concilier les intérêts des différents groupes de la région. Entre autres, les politiques commerciales doivent trouver un juste équilibre entre les considérations clés suivantes :

- » Les intérêts des Etats-membres de la CEDEAO varient selon leur situation commerciale nette, leurs avantages comparatifs dans la production de divers biens et l'importance relative de certains produits alimentaires de base pour leur population. Les pays diffèrent aussi selon la place de l'industrie agroalimentaire dans leur économie et, partant, selon leur intérêt à assurer l'accès aux intrants clés, dont certains sont importés. Par exemple, ces intérêts ont fortement influencé les politiques commerciales du Nigeria.
- » Les décideurs de chaque pays sont confrontés au « dilemme des prix alimentaires », à savoir, les prix des produits alimentaires sont à la fois une incitation pour la production locale et un

déterminant majeur du revenu réel des pauvres. La politique commerciale, par son impact sur la politique alimentaire nationale, suppose ainsi un équilibre entre les intérêts des couches sociales pauvres et vulnérables (acheteurs nets de produits alimentaires) et ceux des vendeurs nets.

- » Au sein d'une chaîne de valeur, les produits de chaque segment constituent des intrants et, de ce fait, des coûts pour le segment suivant. La protection d'un segment pour stimuler la production locale augmente le coût du segment suivant. Par exemple, la décision de protéger une jeune industrie locale de production d'engrais peut soutenir la croissance de celle-ci au plan local, mais elle privera les agriculteurs d'engrais importé bon marché, ralentissant du coup l'amélioration de leur productivité. La même observation est valable pour les agro-industries de transformation de matières premières locales et importées, telles que le sucre.

La nécessité de concilier ces intérêts divergents a, en partie, ralenti la mise en œuvre du programme commercial de la CEDEAO. Pour trouver un consensus sur le commerce, il faut concilier les différentes positions et politiques historiques des Etats-membres avec leur degré d'ouverture au commerce international. La diversité des droits consolidés des céréales que les Etats ouest-africains ont acceptés au moment d'adhérer à l'OMC (Figure 12.1 [a]) reflète ce degré d'ouverture.¹⁶¹ À un extrême, se trouvent les pays à droit consolidé très bas, comme la Côte d'Ivoire (15 %), le Sénégal (25 %), la Guinée, la Guinée Bissau et la Sierra Leone (40 %). À l'autre, les pays à droit consolidé élevé, tels que le Togo (80 %), le Ghana et le Burkina Faso (100 %), la Gambie (110 %) et le Nigeria (150 %, étendu à toutes les denrées de base). Ces droits consolidés ne correspondent pas aux tarifs NPF réels appliqués par les pays de la région, dont la majorité se situe dans la fourchette

¹⁶¹ À l'exception du Liberia et du Cap-Vert, tous les pays de la Communauté sont membres de l'OMC depuis sa création en 1995. Le Cap-Vert a adhéré en 2008, et le processus d'adhésion du Liberia est en cours depuis décembre 2007. Un droit consolidé est le tarif maximum qu'un membre de l'OMC s'engage à ne pas dépasser pour des produits importés d'un autre pays membre. Chaque pays négocie ses taux tarifaires consolidés avec les autres membres de l'OMC dans le cadre de son processus d'adhésion. Dans la pratique, les membres de l'OMC appliquent généralement leurs taux tarifaires les plus bas tout en se réservant le droit de relever leurs taux appliqués à hauteur de leurs taux consolidés. Les taux tarifaires consolidés et appliqués doivent, tous deux, respecter le principe général de la « nation la plus favorisée » (NPF) de l'OMC, qui interdit toute discrimination entre partenaires commerciaux.

5-10 %, et peuvent atteindre 20 % pour quelques pays et produits (Figure 12.1 [b]). Toutefois, cette diversité des engagements initiaux en matière de

droit consolidé illustre les différences entre pays ouest-africains concernant leur ouverture au commerce et leurs perceptions de la capacité de leurs

Figure 12.1 Droits consolidés et tarifs appliqués des céréales en Afrique de l'Ouest



Source: Konandreas, 2012a

secteurs agricoles respectifs à répondre aux besoins alimentaires internes. Ces différences se sont exprimées de façon explicite lors du processus qui a abouti à l'accord sur le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, présenté ci-dessus.

12.2 Le programme d'intégration commerciale : progrès et défis restants

12.2.1 Le programme d'intégration agricole de la CEDEAO¹⁶²

Même si l'intégration économique constitue un objectif central de la CEDEAO, la Communauté ne possède aucun document de politique commerciale officiellement approuvé, comparable à l'ECOWAP pour l'agriculture, qui présente la vision, l'objectif et les outils pour le développement commercial de la région. Les politiques commerciales globales de la CEDEAO découlent plutôt de divers textes réglementaires et plans qui régissent les différents aspects du commerce au sein de la Communauté et la manière dont celle-ci entend gérer ses échanges avec le reste du monde. Les plus importants de ces documents sont le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC), les Protocoles sur la libre circulation des personnes et des biens, les règlements relatifs à l'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au sein de la Communauté, l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) et les mesures de sauvegarde pour les échanges commerciaux extracommunautaires, les initiatives d'harmonisation des normes de sécurité et de qualité des biens (normes sanitaires et phytosanitaires [SPS] et obstacles techniques au commerce [OTC]) et les projets de création d'une zone monétaire commune à l'ensemble de la CEDEAO. Par ailleurs, les relations liant la CEDEAO au reste du monde sont également régies par les accords multilatéraux et bilatéraux entre les Etats-membres et les autres nations. Au premier rang de ceux-ci, les accords de l'OMC et les relations avec l'Union européenne (UE) dans le cadre des accords UE/ACP, désormais expirés, et de leur successeur, les Accords de partenariat économique (APE). Pour l'agriculture,

ces protocoles commerciaux généraux sont complétés d'éléments spécifiques du Programme régional d'investissement agricole de l'ECOWAP.

Schéma de libéralisation des échanges de la CE-DEAO. Le SLEC trace le cadre de création d'une zone de libre-échange entre Etats-membres de la CEDEAO. Adopté en 1979, il n'autorisait le libre-échange, dans un premier temps, que pour les produits agricoles et l'artisanat traditionnel originaires de la Communauté avant d'être étendu, entre 1990 et 2000, à tous les produits industriels de la CEDEAO. Ainsi, au titre du SLEC, tous les biens originaires de la Communauté peuvent circuler librement au sein de la région.

Protocoles sur la libre circulation des personnes et des biens. De 1979 à 1990, la CEDEAO a adopté une série de protocoles qui (1) autorise les citoyens de chaque Etat-membre à séjourner sur le territoire d'un autre Etat-membre sans visa pendant 90 jours, (2) fixe les conditions dans lesquelles un citoyen d'un Etat-membre peut élire domicile et chercher un emploi dans un autre Etat-membre et (3) définit les conditions dans lesquelles un citoyen d'un Etat-membre peut créer une entreprise (et importer des biens et du matériel pour celle-ci) dans un autre Etat-membre.¹⁶³ Les protocoles visent à garantir la mobilité de la main d'œuvre et des capitaux au sein de la Communauté et à protéger les personnes qui effectuent ces mouvements—par exemple, en prohibant les expulsions massives de travailleurs par un Etat-membre, comme ce fut le cas pour des Ghanéens établis au Nigeria au début des années 1970.

Harmonisation de la TVA. Dans le cadre du processus d'intégration économique, les Etats-membres de la CEDEAO ont convenu d'harmoniser leurs taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicables aux mêmes biens dans tous les pays. Cette mesure vise à prévenir les flux de biens des pays à faible taux de TVA vers les pays à taux élevé de la zone libre de libre-échange, qui résultaient donc à des échanges sans rapport avec des avantages comparatifs ainsi que des problèmes d'évasion et de recouvrement fiscaux.

¹⁶² Cette section s'inspire fortement des travaux d'Alpha, 2012.

¹⁶³ Pour en savoir plus, voir <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=publicat-1&lang=en>

Harmonisation des SPS et des OTC. La création d'une zone de libre-échange passe par l'harmonisation, ou tout au moins la reconnaissance mutuelle par les Etats-membres, des normes de sécurité alimentaire et de qualité des produits afin de faciliter la circulation de biens dans la région. Un défi majeur pour les pays d'Afrique de l'Ouest consiste à concilier le respect des normes internationales émanant des accords de l'OMC sur l'Application des mesures sanitaires et phytosanitaires et les Obstacles techniques au commerce (OTC), indispensable pour accéder aux marchés internationaux, et la mise en place de normes qui correspondent aux caractéristiques des produits prisés sur les marchés locaux et régionaux. À ce jour, l'Afrique de l'Ouest a essentiellement axé ses efforts sur l'harmonisation en vue de respecter les normes mondiales des marchés d'exportation. Dans le cadre de son effort d'intégration régionale, l'UEMOA a été la première à tenter de renforcer et d'harmoniser le respect des SPS et des OTC à travers le Programme Qualité de l'Afrique de l'Ouest (PQAO), initié en 2001 et mis en œuvre par l'ONUDI sur financement de l'UE. En 2007, le programme a été élargi à l'ensemble des pays de la CEDEAO et à la Mauritanie. Son objectif est de « créer un environnement qui favorise la conformité aux règles du commerce international et aux réglementations techniques, en particulier, le respect des accords de l'OMC sur les OTC et les SPS, par la mise en place et/ou le renforcement de l'infrastructure nationale et régionale de la qualité, qui offre des services de normalisation, d'évaluation de la conformité et d'agrément efficaces, conformes aux normes internationales »¹⁶⁴

Adoption du TEC. En janvier 2006, les chefs d'Etat de la CEDEAO ont approuvé l'extension du tarif extérieur commun de l'UEMOA à tous les Etats-membres de la Communauté, avec quelques exceptions provisoires. Ce TEC est en vigueur dans les pays de l'UEMOA depuis 2000. Entre autres raisons, il a été adopté par l'ensemble de la CEDEAO parce qu'il constitue un préalable à la signature d'un accord de partenariat économique commun entre la Communauté et l'UE (voir ci-dessous). Le TEC de l'UEMOA classe les importations en quatre bandes tarifaires, avec des taux

tarifaires allant de 0 % pour la première à 20 % pour la quatrième. Son adoption a entraîné des baisses de taux tarifaire sur beaucoup d'articles importés aux pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA (par exemple, voir la chaîne de valeur de l'aviculture ghanéenne présentée au Chapitre 10). Il en est résulté un débat autour de la protection insuffisante de certains produits par le TEC de l'UEMOA. Plusieurs pays, dont le Nigeria, et parties prenantes, comme le ROPPA, ont appelé à la création d'une cinquième bande tarifaire, le Nigeria préconisant de la fixer à 50 %. En juin 2009, les chefs d'Etat de la CEDEAO en ont autorisé la création et fixé le taux à 35 %. Les négociations pour arrêter la liste des produits à inclure dans cette cinquième bande se sont poursuivies jusqu'en fin 2013. L'application du TEC restructuré est prévue en 2015. Entre-temps, la structure générale du TEC originel à quatre bandes reste en vigueur dans l'ensemble de la CEDEAO. Cependant, les pays imposent parfois certains articles à des taux différents de ceux fixés par le TEC de l'UEMOA. Par exemple, le Ghana taxe les importations de riz à 20 % alors que le TEC fixe le taux à 10 %.

Mesures de sauvegarde. Lors de l'adoption du TEC, les chefs d'Etat de la CEDEAO avaient aussi approuvé la création de deux mesures de sauvegarde. La première, Taxe dégressive de protection (TDP), vise à renforcer la protection de certaines industries (à un taux dégressif) à mesure que les pays s'adaptent aux taux tarifaires plus faibles du TEC. La seconde, Taxe de sauvegarde à l'importation (TSI), vise à contrecarrer des poussées des importations. Deux mesures supplémentaires ont été ajoutées par la suite à la liste des sauvegardes envisagées. Le Droit compensateur de la CEDEAO (DCC) vise à contrecarrer les avantages concurrentiels des produits importés résultant des subventions agricoles des pays exportateurs. À l'image de la TSI, la Taxe de sauvegarde inversée, encore à l'état de projet, devrait agir dans le sens inverse en cas de forte hausse des cours internationaux ou de forte baisse des importations de biens essentiels. Elle devrait faire office de mécanisme uniforme permettant de baisser les droits de douane sur les importations pour stabiliser les volumes d'échanges (CEDEAO, 2012). La Section 12.2.3, ci-dessous, décrit ses mesures de sauvegarde et leur mise en œuvre actuelle.

¹⁶⁴ <http://qualitywestafrica.org/prototype/about-waqp/>

Projets d'union monétaire. Les 15 pays de la CEDEAO ont huit monnaies différentes et cette diversité constitue une entrave au commerce régional. Au sein de la CEDEAO, les huit pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ont en commun le franc CFA qui jouit d'une parité fixe avec l'euro et est garanti par le Trésor français. Chacun des sept autres pays dispose de sa propre monnaie. L'une d'entre elles (escudo du Cap-Vert) est aussi arrimée à l'euro et jouit donc d'un taux de change fixe avec le franc CFA. La valeur du reste des six monnaies par rapport à l'euro et au dollar américain est déterminée par le biais de ventes aux enchères et de mesures administratives. La convertibilité réduite de certaines de ces monnaies limite les échanges commerciaux entre ces pays et d'autres pays au sein et en dehors de la région. En effet, les importateurs et les exportateurs doivent se procurer une devise convertible et à payer des frais de conversion et une assurance pour se protéger des risques de change. Afin de prendre en charge ces problèmes et de faciliter les paiements entre pays d'Afrique de l'Ouest, les six pays dont les monnaies ne sont pas liées à l'euro (Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigeria et Sierra Leone) ont créé la Zone monétaire ouest-africaine (ZMOA) en 2000. L'objectif de la ZMOA est de créer une monnaie commune, l'éco, entre ces Etats-membres d'ici 2015. Il s'agira de fusionner la ZMOA et l'UEMOA d'ici 2020 et d'obtenir une monnaie unifiée pour l'ensemble de la zone CEDEAO (Alpha, 2012). Toutefois, une monnaie unique ouest-africaine ne serait sans doute pas liée directement à l'euro, et un tel découplage des pays de l'UEMOA exigerait un ajustement macroéconomique substantiel de leur part.

Relations avec l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Bien que tous les Etats membres de la CEDEAO, à l'exception du Libéria, soient membres de l'OMC, chaque pays a rejoint l'organisation et négocié ses conditions d'accession individuellement. En tant qu'organisation, la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC, ne disposant que d'un statut d'observateur ad hoc aux réunions du Comité du commerce et du développement et du Comité MSP. Pour devenir membre de l'OMC et avoir autorité de négocier pour le compte de ses Etats-membres (à l'instar de la Commission

européenne au nom des Etats-membres de l'UE), la CEDEAO devra devenir une union douanière pleine et entière. Pour obtenir le statut d'union douanière dans le cadre des règles de l'OMC, la CEDEAO devra adopter le « principe de libre pratique » qui suppose que les droits d'importation soient levés sur les biens uniquement à leur premier port d'entrée dans l'Union, après quoi, ils circuleraient comme s'ils provenaient de l'Union. Aujourd'hui, la CEDEAO fonctionne sous le « régime de transit » selon lequel des biens importés bénéficient d'une suspension temporaire de droits, de taxes et de politiques commerciales jusqu'à l'arrivée à la frontière du pays de destination où ils passeront la douane. Pour passer au principe de libre pratique, les pays de la CEDEAO devront élaborer un système par lequel les services des douanes aux ports d'entrée percevraient et transféreraient les recettes douanières au pays importateur. Les négociations entre Etats-membres sur l'élaboration d'un tel mécanisme semblent être au point mort (Alpha, 2012). L'adoption du principe de libre pratique devrait aussi probablement réduire l'emploi dans les services des douanes des pays de l'intérieur et concentrerait les pots-de-vin aux ports d'entrée. Les pays côtiers pourraient aussi tarder à reverser aux pays de l'intérieur les recettes douanières perçues pour leur compte. Il est probable que tous ces facteurs expliquent une partie des réticences des pays membres envers le principe de libre pratique.

Comme nous allons le voir ci-dessous, le fait que les pays ouest-africains aient mené leurs négociations individuellement avec l'OMC, plutôt que comme un bloc, a rendu difficile les négociations postérieures relatives au TEC au sein de la CEDEAO. Le règlement de l'OMC a également imposé la révision des règles présidant à l'accès préférentiel des pays ouest-africains au marché de l'UE dans le cadre des accords ACP/UE menant au processus de négociation des Accords de partenariat économique (APE).

Les accords commerciaux avec l'UE et les négociations des APE. Les relations commerciales entre les Etats-membres de la CEDEAO et l'UE sont régies par plusieurs accords : l'accord Tout sauf les armes (TSA) de l'UE, son Schéma de préférences

tarifaires généralisées (SPG) et le SPG renforcé (SPG+), ainsi que les Accords de partenariat économique (APE). Tous ces mécanismes succèdent à des accords antérieurs dans lesquels ces pays bénéficiaient d'un accès préférentiel non réciproque aux marchés de l'UE dans le cadre des accords antérieurs UE/ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) qui ont été supprimés progressivement car non conformes aux règles de l'OMC.¹⁶⁵ La Commission de la CEDEAO a reçu mandat de ses Etats-membres pour négocier conjointement avec la Commission de l'UEMOA pour un APE à l'échelle de la communauté mais, jusqu'à ce qu'un accord final soit signé et ratifié par l'UE (voir Section 12.2.4). Entretemps, chaque Etat-membre de la CEDEAO gère individuellement ses relations commerciales avec l'UE.

12.2.2 Degré d'avancement dans la mise en œuvre : la zone de libre-échange

SLEC et libre circulation. En vérité, la CEDEAO est loin d'être une zone de libre-échange. Les commerçants se heurtent très souvent à une kyrielle de tarifs, taxes et de barrières non tarifaires. Et, comme l'attestera tout ressortissant de l'Afrique de l'Ouest en déplacement par transport public et désireux de traverser les frontières de la région, le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes fait l'objet de violations fréquentes. Il est toutefois utile de faire la distinction entre (1) les actions officielles des pouvoirs publics qui ne sont pas conformes aux engagements régionaux relatifs à la création d'une zone de libre-échange, (2) la recherche de rente par des individus opérant en dehors de la politique publique officielle et (3) les facteurs structurels qui entravent l'intégration régionale.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Les accords ACP/UE dans le cadre de la Convention de Lomé de 1976 accordait aux pays ACP un accès préférentiel non réciproque aux marchés de l'UE pour un vaste éventail de produits. Ces traités remontent aux accords commerciaux préférentiels octroyés à l'indépendance et qui permettaient aux pays nouvellement indépendants d'avoir accès au marché de l'ancienne puissance coloniale. Avec la création de l'UE, l'accès préférentiel a été élargi à l'ensemble du marché de l'UE. Cependant, ces privilèges n'étant pas ouverts à tous les pays en développement mais uniquement aux anciennes colonies, elles ont été jugées non conformes aux règles de l'OMC et ont dû être supprimées progressivement. Elles sont en cours de substitution par les APE, accords qui introduisent la réciprocité dans les relations commerciales entre les régions ACP telles que la CEDEAO et l'UE. La première date retenue pour boucler les APE était fixée à 2007 mais un accord « de principe » sur les termes d'un APE à l'échelle de la région ouest-africaine n'a été atteint qu'en Mars 2014.

¹⁶⁶ En Afrique de l'Ouest, l'on qualifie parfois les actes de recherche de rente (ex. : policiers soutenant des pots-de-vin aux camionneurs) de « pratiques anormales ». Malheureusement, de telles pratiques sont très souvent la norme et l'étendue de leur persistance laisse entendre une approbation au moins partielle des autorités.

Parmi les actions des pouvoirs publics qui entravent la mise en place d'une zone de libre-échange, l'on peut notamment citer l'imposition d'interdictions périodiques d'exporter des céréales par certains Etats-membres (par exemple le Mali, le Burkina Faso et le Nigeria) lors de périodes de fortes hausses des prix sur les marchés intérieurs et le prélèvement de taxes sur des produits d'origine CEDEAO comme s'ils provenaient hors de la communauté. Ce dernier aspect est lié aux nombreux conflits entre pays de la CEDEAO (et entre pays de l'UEMOA) relatifs aux règles d'origine, surtout lorsqu'elles s'appliquent aux produits conditionnés. Par exemple, la Côte d'Ivoire a déposé plainte auprès de la Commission de l'UEMOA contre la décision du Sénégal de taxer les importations d'huile de palme raffinée d'origine ivoirienne. De même, les exportateurs maliens de bétail se plaignent souvent que le Sénégal impose la TVA sur les bovins sur pied importés du Mali et qui, dans le cadre des règles de l'UEMOA et de la CEDEAO, devraient entrer au Sénégal sans payer la TVA. Les changements fréquents et imprévisibles des politiques commerciales du Nigeria sont aussi un exemple de décisions nationales non conformes avec les dispositions de la CEDEAO. Les tarifs douaniers et une liste de produits interdits d'importation, y compris depuis d'autres pays de la CEDEAO, font périodiquement l'objet de révision par le législateur, et le Ministère fédéral des Finances émet des règlements et directives affectant les échanges aux niveaux régional et international. Le gouvernement nigérian avance plusieurs raisons justifiant la liste des interdits d'importer, notamment la nécessité de protéger l'industrie nationale, les préoccupations des consommateurs quant à la sécurité sanitaire des aliments et à leur effet sur la santé, les questions de sécurité et la limitation des pratiques de dumping. Toutes les décisions sont cependant prises de manière unilatérale, sans consultation avec la Commission de la CEDEAO ou notification préalable de cette dernière.

La recherche de rente par des individus tels que les policiers, les douaniers et les gendarmes qui régulent le transport des biens et des personnes à l'intérieur de la région, ainsi que les importations et exportations, reste généralisée, renchérissant les

coûts du commerce et décourageant la circulation des biens et des personnes à l'intérieur de la CE-DEAO. Parfois, des pots-de-vin sont aussi obligatoires pour obtenir les certificats d'origine exigés pour la vente des biens hors taxes à l'intérieur de la CEDEAO. L'extorsion de pots-de-vin le long des barrages routiers au sein de la région constitue la forme la plus courante de recherche de rente. La Figure 12.2 illustre l'ampleur de ces obstacles au milieu de l'année 2010, y compris le temps perdu en moyenne le long de chaque corridor commercial et les montants versés en moyenne sous la forme de pots-de-vin tous les 100 km. Il convient en particulier de noter : (1) le nombre élevé de barrières le long du corridor côtier reliant Abidjan et Lagos et au nord de la Côte d'Ivoire (reflet de la division du pays à l'époque), (2) le niveau élevé de pots-de-vin extorqués le long de certains corridors au Burkina Faso, au Ghana, au Mali et au Sénégal et (3) le faible niveau de telles barrières au Togo, leader de la région dans la réduction de tels obstacles au commerce.

Des rapports plus récents indiquent une baisse au fil du temps de l'ampleur de ces obstacles, bien que ce taux semble s'être stabilisé en 2012 (Figure 12.3).¹⁶⁷ C'est le Mali qui semble être le champion invariable du nombre d'obstacles routiers tous les 100 km.¹⁶⁸ La baisse des obstacles dans la plupart des pays pourrait s'expliquer par l'augmentation des initiatives de certaines organisations telles que le West Africa Trade Hub (Centre pour le Commerce en Afrique de l'Ouest) de sensibiliser le public sur ce problème et fournir aux commerçants et camionneurs des informations sur leurs droits et obligations dans le cadre des accords commerciaux en vigueur dans la région.¹⁶⁹ Les résultats positifs du Togo dans la réduction du nombre de ces obstacles montrent que les pouvoirs publics peuvent bien prendre en charge ce problème. La persistance de ces obstacles

dans plusieurs pays laisse penser que les gouvernements rechignent à résoudre ce problème avec toute la rigueur requise, probablement parce que ces paiements illicites constituent une subvention extrabudgétaire en faveur des forces de l'ordre. Si le phénomène persiste, c'est sans doute aussi parce que de nombreux agents des douanes et commerçants ignorent les règles de la CEDEAO et de l'UEMOA relatives au commerce régional et que les commerçants ne sont pas au fait des mécanismes de plainte à leur disposition (à l'instar des chambres de commerce) ou les trouvent inefficaces (Alpha 2012).

Facteurs structurels. Deux facteurs structurels fondamentaux liés à la politique, à savoir la structure du marché des services de camionnage et l'absence d'harmonisation des mesures de conformité aux MSP et aux OTC, ont particulièrement entravé l'intégration régionale.

La structure du marché des services de camionnage en Afrique de l'Ouest se traduit par des prix élevés du transport qui freinent l'intégration régionale. Bien que les infrastructures routières dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest restent médiocres, surtout en milieu rural, une analyse de la Banque mondiale datant de 2009 a conclu que, bien que les prix au km facturés par les camionneurs en Afrique soient les plus élevés au monde, les coûts auxquels ces derniers s'exposent pour obtenir et faire tourner leurs véhicules n'étaient pas plus élevés que ceux pratiqués dans d'autres pays en développement comme la Chine. Mais ce sont plutôt des politiques résultant d'une absence de concurrence dans le secteur du transport routier qui sont les facteurs déterminants de ces prix élevés. Cette absence de concurrence était encore pire en Afrique centrale et de l'Ouest (Teravaninthorn et Raballand, 2009).

Parmi les principales raisons justifiant les coûts élevés du fret par camion en Afrique de l'Ouest, l'on peut notamment citer (ibid.) :

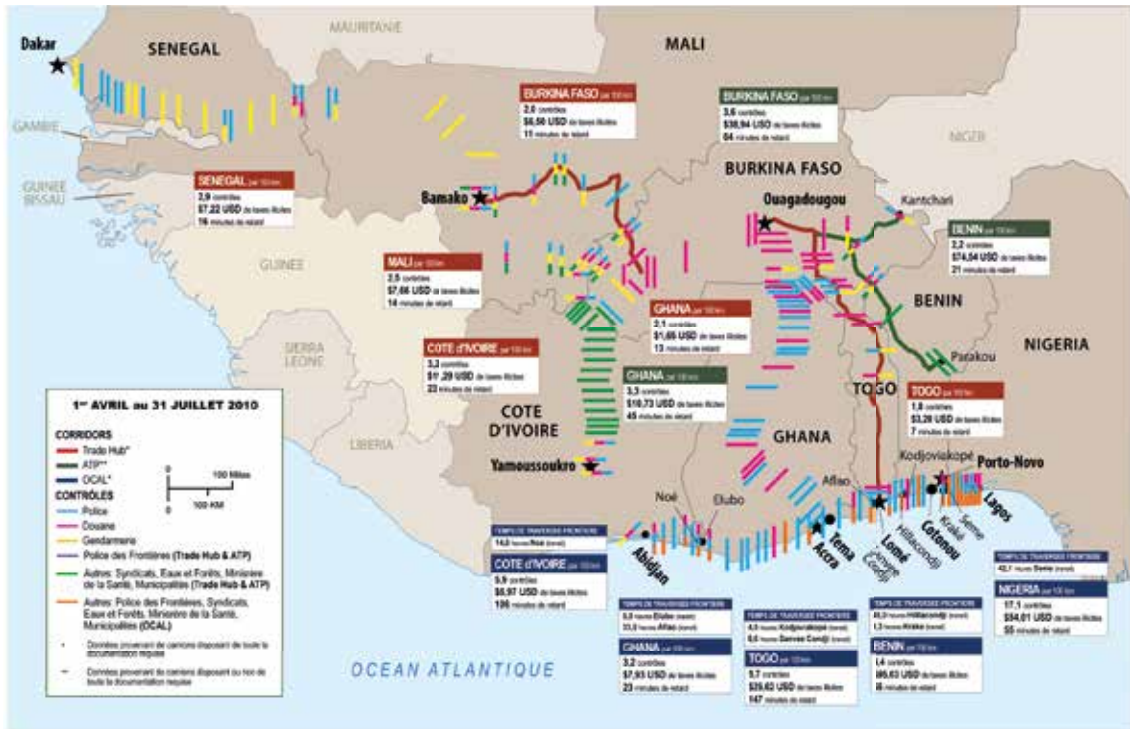
» Les traités bilatéraux entre pays qui fixent des quotas pour l'affectation des expéditions entre pays et restreignent les expéditions dans des camions appartenant à des pays tiers. Comme exemples types, l'on citera les traités que le

167 La Figure 12.2 illustre les tendances au niveau du nombre d'arrêts tous les 100 km. Les tendances dans la moyenne des pots-de-vin versés tous les 100 km et la perte de temps enregistrée à ces points de contrôle tous les 100 km décrivent des situations similaires à la baisse (USAID et UEMOA, 2012). Malheureusement, des données similaires mises à jour ne sont pas disponibles en ce qui concerne les changements le long du corridor Abidjan-Lagos.

168 Le niveau d'obstacles routiers élevé au Mali précède la crise sécuritaire que le pays a connue en 2012. Le nombre d'obstacles ne semble pas avoir augmenté suite au coup d'état de mars 2012, ce qui laisse penser que le Mali fait face à un problème chronique plutôt que transitoire s'agissant de ces obstacles aux échanges.

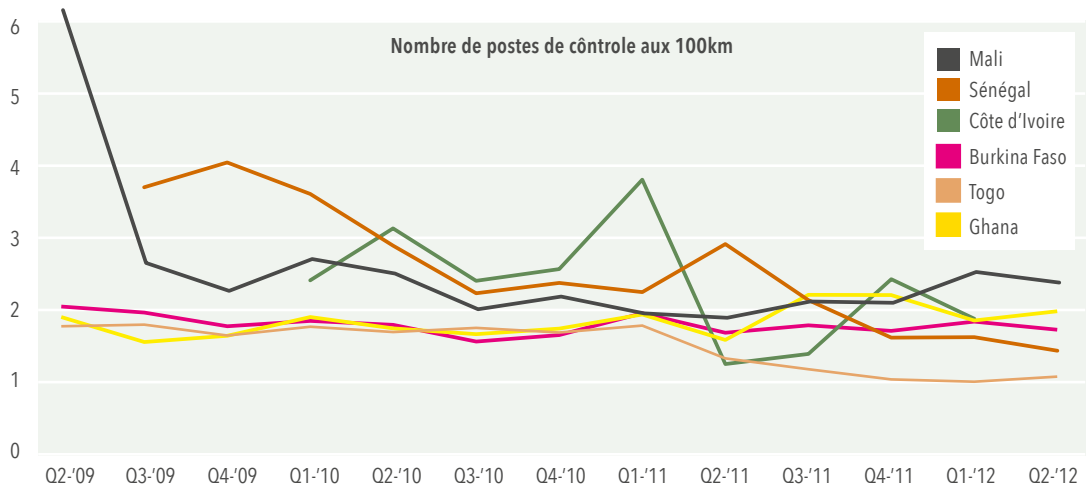
169 La diminution des obstacles au Sénégal qui a commencé au milieu de l'année 2011 faisait aussi suite à une conférence sur les frontières entre le Sénégal et le Mali, sous la co-présidence des Premiers Ministres des deux pays et qui portait essentiellement sur la réduction de tels obstacles aux échanges.

Figure 12.2 Obstacles routiers au commerce en Afrique de l'Ouest, avril-juin, 2010



Source: USAID et ALCO, 2010.

Figure 12.3 Changement au niveau du nombre de contrôles routiers tous les 100 km par pays, 2009-2012



Source: USAID et UEMOA, 2012

Burkina Faso a négociés avec les principaux pays à travers lesquels il importe l'essentiel de ses biens, à savoir le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Togo et le Bénin. Ces traités affectent deux-tiers du tonnage des importations transportées par camion au Burkina Faso aux camionneurs Burkinabé immatricu-

lés et un tiers aux camionneurs immatriculés dans le pays du port d'entrée. De tels systèmes de quotas limitent manifestement la concurrence (excluant par exemple les camionneurs de pays tiers, même s'ils sont membres de la CEDEAO) et suscitent peu de motivation pour mettre à niveau les flottes de camions.

- » Des mécanismes au niveau national par lesquels le partage du fret entre entreprises de camionnage différentes se fait à travers des agences de fret, généralement selon le principe du premier arrivé, premier servi (système de queue). Dans ce système, le camionneur doit être membre d'une association de camionnage affiliée à l'agence de fret. Conçu en partie pour protéger l'accès des petites entreprises de camionnage aux affaires, le système augmente les coûts en créant un intermédiaire supplémentaire en son sein (l'agence de fret), empêchant ainsi la conclusion de contrats directs entre camionneurs et clients désireux de faire transporter leurs biens. Dans la pratique, l'agence de fret fixe les tarifs des camions, restreignant la concurrence au niveau du prix. Le système crée également des motivations poussant les camionneurs à soudoyer les autorités de l'agence pour avoir un accès prioritaire au fret.
- » En l'absence d'une application stricte des limites de charge à l'essieu et de la prévalence des petites amendes suites à des infractions, les camionneurs sont exposés à la tentation de surcharger leur véhicule ce qui, bien que rentable d'un point de vue privé, est socialement coûteux et se traduit par une dégradation prématurée des routes.

Historiquement, ce sont les différences au niveau des normes de sécurité sanitaire des aliments (MSP) et de qualité des produits (OTC) qui ont entravé l'intégration dans la région. Le Programme Qualité de l'Afrique de l'Ouest, initialement mis en œuvre dans l'UEMOA et étendu par la suite à l'ensemble de la CEDEAO, a mis l'accent sur le renforcement des capacités nationales et régionales pour définir et appliquer des normes de santé et de qualité. Au niveau de l'UEMOA, le Conseil des organisations régionales pour la promotion de la normalisation, de la certification et de la qualité a adopté plus de 42 normes régionales (couvrant les produits tant agricoles qu'industriels) à promulguer au niveau national. L'expérience de l'UEMOA a montré que les Organismes nationaux de normalisation ont accordé beaucoup plus d'intérêt à l'élaboration de normes améliorées pour les marchés d'exportation, particulièrement pour l'UE, qu'aux

produits échangés aux niveaux local et régional tels que le gari (Alpha, 2012). De plus, malgré les progrès significatifs réalisés par l'UEMOA pour harmoniser les normes de santé et de qualité, l'OMC fait état de la non reconnaissance des certifications sanitaires et phytosanitaires (MSP) sur l'ensemble des pays de l'UEMOA, exigeant ainsi une réinspection des biens passant les frontières (World Trade Organization, 2012). L'absence de normes de qualité uniformes pour beaucoup de produits agricoles, acceptables pour les commerçants de toute la région, signifie que les échanges sont fondés non pas tant sur une description objective du produit que sur des relations personnelles entre commerçants et sur la base d'une inspection informelle de chaque lot de produits, tous réduisant l'ampleur des échanges et de la concurrence.

Les normes relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM) sont l'une des problématiques les plus épineuses sur laquelle la région n'a pas pu trouver de consensus. Les politiques nationales varient considérablement sur la question de l'autorisation ou l'interdiction des OGM. Toutefois, vu la nature poreuse des frontières en Afrique de l'Ouest, il est évident qu'une fois les OGM produits à grande échelle dans un pays donné, ils ne tarderont pas à se retrouver chez les voisins. Dans la mesure où le Nigeria et le Burkina Faso ont adopté la notion d'incorporation des OGM dans leurs stratégies nationales de développement agricole, l'introduction du commerce des produits OGM dans la région n'est pas trop éloignée (voir Section thématique C, à la page 349).

Harmonisation de la TVA. Théoriquement, le développement d'une zone de libre-échange requiert une harmonisation de toutes les formes de contributions indirectes, notamment la TVA, ainsi que les tarifs transfrontaliers, de sorte que le commerce au sein de la région est mû par des avantages comparatifs et pas simplement par des différences entre pays au niveau des taux de taxation des biens. L'harmonisation de la TVA est très avancée dans les pays de l'UEMOA ; il lui reste cependant encore du chemin à faire dans les pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA. En 1996, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO approuvaient le Protocole de la Taxe

sur la Valeur ajoutée. Cependant, ce n'est qu'en juin 2012, c'est-à-dire 16 ans plus tard, que La Gambie, un des deux Etats-membres qui, à l'époque, n'avaient toujours pas la TVA, a approuvé le protocole et pris les mesures idoines pour son application effective au début de l'année 2013. La Guinée-Bissau (membre de l'UEMOA), le second pays à ne pas disposer de la TVA, était en même temps en train d'aligner sa taxe de vente générale sur la structure de la TVA des autres pays (The Voice, 2012 ; World Trade Organization, 2012).

12.2.3 Etat d'avancement dans la mise en œuvre : le Tarif extérieur commun (TEC) et les mesures de sauvegarde

Le TEC. Les négociations entre Etats-membres de la CEDEAO à propos des articles à inclure dans la cinquième bande du TEC qui devait couvrir des « biens spécifiques destinés au développement économique » ont duré quatre ans, de 2009 à septembre 2013, quand le Conseil des Ministres de la CEDEAO a adopté les derniers textes réglementaires régissant le tarif.¹⁷⁰ C'est une commission technique conjointe CEDEAO-UEMOA qui a procédé à la révision du TEC pour inclure une cinquième bande. Pour inclure un bien dans la cinquième bande, la commission a déterminé les cinq critères suivants : (1) le bien dispose d'un grand potentiel en matière de production locale ; (2) il est particulièrement vulnérable à la concurrence internationale ; (3) il est important pour la diversification de l'économie ouest-africaine ; (4) sa production favoriserait l'intégration économique de la région et (5) une protection plus élevée serait particulièrement utile à la promotion du secteur privé (CEDEAO et UEMOA, 2012b). La raison économique à la base de ces critères soulève quelques questions ; elle dépend en partie de la manière dont les critères seront considérés, à savoir individuellement ou simultanément. Par exemple, les critères (1) et (2) constituent, ensemble, une raison justifiant la protection des industries naissantes. Pris tout seul, le critère (2) pourrait être utilisé pour justifier la protection de n'importe quelle industrie non compétitive à l'échelle internationale.

Les taux tarifaires du riz, du sucre et de l'huile de palme ont fait l'objet de débats particulièrement intenses, reflet des points de vue divergents parmi les Etats-membres et les autres parties prenantes quant au moyen de concilier les intérêts des agriculteurs, des entreprises agroalimentaires et des consommateurs. La condition faisant partie du compromis politique stipulait que seuls les produits figurant auparavant dans la quatrième bande seraient considérés dans la cinquième. Cette condition bloquait l'entrée du riz (produit qui figurait dans la troisième bande du TEC de l'UEMOA) dans la cinquième bande comme l'avaient réclamé le Ghana et le Nigeria au départ. En décembre 2012, la commission technique conjointe CEDEAO-UEMOA a recommandé que le sucre brut continue de faire partie de la troisième bande (à 10 %) et que le sucre raffiné reste dans la quatrième bande (à 20 %). Mais, clin d'œil aux pays producteurs de sucre, elle a recommandé aussi que la CEDEAO intègre le sucre comme l'une de ses chaînes de valeur prioritaires dans l'ECOWAP et qu'un comité spécial de suivi soit mis sur pied pour évaluer l'impact du TEC sur le secteur du sucre. S'agissant de l'huile de palme, la commission a proposé de la placer dans la cinquième bande avec d'autres huiles végétales produites en grandes quantités dans la région (huiles de coco, de coton-graine et d'arachide), laissant les autres huiles végétales importées dans la quatrième bande (ECOWAS et UEMOA, 2012a).

Les Tableaux 12.1 à 12.4 résument les principaux éléments du TEC qui se sont dégagés des recommandations quasi-définitives de la commission conjointe CEDEAO-UEMOA en décembre 2012. Comme détaillé au Tableau 12.1, la cinquième bande (taxée à 35 %) couvre seulement un peu plus de 2 % de la totalité des lignes tarifaires incluses dans le TEC, avec 60 % des lignes tarifaires couvertes dans les troisième (taxée à 10 %) et quatrième bandes (taxée à 20 %) et 36 % dans la seconde bande (taxée à 5 %). A l'instar de la plupart des barèmes de tarifs, le TEC offre généralement une plus grande protection aux produits semi-transformés et transformés qu'aux matières premières, à l'exception de quelques produits sensibles comme les viandes. Pour exemple, les taux du TEC pour les huiles végétales non raffinées, le riz paddy, le sucre brut et le lait en

¹⁷⁰ Les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO ont officiellement autorisé le TEC le 25 octobre 2013, avec une date d'entrée en vigueur prévue le 1er janvier 2015 (CEDEAO, 2013a).

Tableau 12.1 Bandes tarifaires du TEC de la CEDEAO

Bande tarifaire	Définition des biens	Niveau tarifaire	Nombre de lignes tarifaires	% lignes tarifaires totales
1	Biens sociaux essentiels	0%	85	1.4%
2	Biens de première nécessité, matières premières et intrants spécifiques	5%	2 146	36.4%
3	Biens intermédiaires	10%	1 373	23.3%
4	Biens de consommation finale	20%	2 165	36.7%
5	Biens spécifiques destinés au développement économique	35%	130	2.2%
Total			5 899	100.0%

Source: ECOWAS and UEMOA, 2012a

poudre sont inférieurs à ceux appliqués aux produits transformés qui en sont dérivés, offrant ainsi une protection aux entreprises de transformation ouest-africaines de ces intrants importés.

En créant le TEC révisé, la CEDEAO a été entravée par une condition des accords commerciaux internationaux (Article XXIV du GATT) stipulant que la mise en place d'une zone de libre-échange telle que la CEDEAO ne peut entraîner une augmentation de la protection tarifaire générale de la zone par rapport au reste du monde. Ainsi, même si les parties prenantes exerçaient de fortes pressions pour augmenter le nombre de produits inclus dans des bandes tarifaires plus élevées au cours du processus de négociation, le nombre d'articles proposés dans la 5e bande baissait progressivement, de même que le niveau général de protection. Dans la structure finale du TEC adopté en 2013, la moyenne tarifaire pondérée par les échanges de l'ensemble des tarifs pour toute la région reste pratiquement sans changement par rapport à la situation qui prévalait avant l'adoption de ce TEC. Toutefois, pour certains pays spécifiques tels que le Liberia et le Bénin, le TEC se traduira par des changements considérables dans les niveaux de protection pondérés par les échanges (Tableau 12.2). Dans 9 des 15 pays de la CEDEAO (y compris le Nigeria), le niveau de protection pondéré par les échanges devrait tomber sous le TEC, alors que dans les

6 pays restants (y compris le Ghana), il devrait augmenter.¹⁷¹

La 5e bande se concentre essentiellement autour des produits d'origine animale (particulièrement les viandes), quelques produits horticoles frais et transformés et pour lesquels la CEDEAO considère que l'Afrique de l'Ouest dispose d'un fort potentiel de développement, des produits transformés dérivés du cacao, les principales huiles végétales et leurs dérivés (essentiellement les savons) ainsi que les tissus (Tableau 12.3). La grande protection accordée aux produits carnés, y compris la volaille, ne concerne pas les produits laitiers. Alors que les yaourts prêts à manger relèvent de la 5e bande, le lait en poudre importé est taxé à 5 %. Cela laisse penser que, selon la CEDEAO, le potentiel de croissance de la production laitière dans la région est limité mais qu'elle souhaite protéger son industrie de transformation des produits laitiers, essentiellement à base de lait en poudre importé.

Le riz blanchi et le riz étuvé sont restés dans la 3e bande, taxée à 10 %, même si le riz conditionné n'est pas un bien intermédiaire comme les autres produits de cette bande. Son emplacement dans la

171 À noter que le «niveau pré-TEC» au Tableau 12.1 concerne les tarifs appliqués actuellement (similaires à ceux du TEC de l'UEMOA), et non les droits consolidés des pays spécifiques. Comme indiqué ci-dessous, pour certains pays, le TEC CEDEAO proposé avec la cinquième bande dépasse leurs taux tarifaires consolidés OMC, ce qui pose un problème potentiel pour l'application du TEC CEDEAO.

Tableau 12.2 Modifications prévues de la protection des échanges avec l'adoption du TEC de la CEDEAO

Taux de protection pondéré par les échanges			
Pays	Pré-TEC (%)	Post-TEC (%)	Modification
Bénin	15.7	18.05	2.35
Burkina Faso	11.55	10.62	-0.93
Cap-Vert	13.75	13.9	0.15
Côte d'Ivoire	7.3	7.44	0.14
Gambie	14.91	14.59	-0.32
Ghana	9.89	10.96	1.07
Guinée	12.59	10.63	-1.95
Guinée-Bissau	13.94	13.81	-0.13
Liberia	4.8	12.97	8.17
Mali	11.11	10.64	-0.47
Niger	13.01	11.25	-1.76
Nigeria	11.2	10.21	-0.99
Sénégal	9.38	9.12	-0.26
Sierra Leone	12.66	10.57	-2.09
Togo	14.27	15.91	1.64
CEDEAO	11.74	12.05	0.31

Source: CEDEAO, 2013b.

3e bande représente un compromis entre des pays comme le Sénégal et la Sierra Leone d'une part, qui sont particulièrement tributaires des importations de riz et donc étaient partisans d'un droit tarifaire peu élevé et, d'autre part, des pays tels que le Ghana et le Nigeria qui réclamaient un tarif élevé afin de protéger leur production intérieure. D'autres céréales non-transformées comme le maïs relèvent de la 1e bande (taxée à 5 %). Le riz paddy, qui pourrait être considéré comme intrant intermédiaire dans l'industrie de la minoterie et donc logiquement relevant de la 3e bande taxée à 10 % est en fait resté dans la 2e bande taxée à 5 %, peut-être une concession aux pays tels que le Nigeria qui voulaient substituer les importations de riz non usiné et de riz décortiqué à celles du riz blanchi afin de capter la valeur ajoutée que procure l'usinage au niveau du pays.

Tout glissement de son régime tarifaire actuel vers le TEC aura un impact sur le niveau global de la protection tarifaire d'un pays et, en conséquence, sur son volume d'échanges, sur le montant des recettes que le gouvernement en

tirera et sur le bien-être des producteurs et des consommateurs (en raison du changement des prix). L'ampleur de ces changements dépendra de la différence au niveau des droits tarifaires entre le TEC et les tarifs appliqués en ce moment par chaque pays, la composition des importations du pays et le degré de sensibilité des importations par rapport aux changements dans les droits tarifaires (comme indiquée par l'élasticité de la demande d'importation). D'après l'analyse des experts de la CEDEAO et de l'UEMOA (ECOWAS, 2013b), l'adoption du TEC n'affectera pas de manière drastique les recettes publiques de la région. Si les recettes douanières estimées baissent légèrement au Nigeria et en Guinée-Bissau, elles augmentent très modestement dans les autres pays. Les consommateurs sont avantagés dans les pays où les taux de protection pondérés par les échanges baissent, mais sont lésés là où ils augmentent. Cependant, le changement global au niveau du surplus du consommateur est minime, vu le faible changement général au niveau des droits tarifaires à l'échelle de la région.

Tableau 12.3 Structure de la 5^e bande du TEC CEDEAO

Produits	Nbre de lignes tarifaires dans la 5 ^e bande	% lignes tarifaires totales dans la 5 ^e bande
Produits d'origine animale		53.1%
Viandes fraîches et produits carnés	50	38.5%
Produits carnés conditionnés	12	9.2%
Yaourts	4	3.1%
Œufs pour consommation humaine	3	2.3%
Produits d'origine végétale		6.9%
Pommes de terre, oignons et échalotes	3	2.3%
Pommes de terre conditionnées	2	1.5%
Tomates conditionnées et produits dérivés	4	3.1%
Poudres de cacao et produits chocolatiers	9	6.9%
Huiles et savons		13.1%
Huiles de palme, de coton-graine, de coco et d'arachide raffinées	6	4.6%
Savons et produits de nettoyage	11	8.5%
Tissus	17	13.1%
Autres ^a	9	6.9%
Total	130	100.0%

Source: Tableau du TEC de la CEDEAO

^a Eaux embouteillées, friandises non-chocolatées et produits de boulangerie

*Mesures de sauvegarde accompagnant le TEC.*¹⁷² Le TEC de la CEDEAO vise à mettre en place un niveau de protection de référence pour la Communauté. Vu la volatilité des conditions du marché, particulièrement pour les produits agricoles, la CEDEAO a également proposé un ensemble de mesures de sauvegarde supplémentaires visant à prendre en charge les points ci-après : (1) problèmes de transition auxquels certaines industries dans un pays donné pourraient être confrontés suite à l'adoption du TEC, (2) afflux massifs d'importations et (3) objectif de l'ECOWAP de fournir une protection différenciée aux différentes chaînes de valeur. Les quatre mesures comprennent : Le TEC de la CEDEAO vise à mettre en place un niveau de protection de référence pour la Communauté. Vu la volatilité des conditions du marché, particulièrement pour les produits agricoles, la CEDEAO a également proposé un ensemble de mesures de sauvegarde supplémentaires visant à prendre en charge les points ci-après : (1) problèmes de transition auxquels certaines industries

dans un pays donné pourraient être confrontés suite à l'adoption du TEC, (2) afflux massifs d'importations et (3) objectif de l'ECOWAP de fournir une protection différenciée aux différentes chaînes de valeur.¹⁷³ Les quatre mesures comprennent :

» *La Taxe dégressive de protection (TDP).* L'objectif de la TDP est d'accorder aux pays faisant face à une réduction de leur niveau de protection pour certaines industries ou certains secteurs du temps supplémentaire pour adapter leurs économies au nouveau régime tarifaire. La TDP fournit une protection supplémentaire à ces industries ou secteurs (à un taux dégressif sur le temps). Au cours de cette période, ils pourront se restructurer et améliorer leur compétitivité. Chaque Etat-membre devra élaborer sa liste de produits pour lesquels il sollicite la protection TDP ; les demandes seront étudiées par le Comité de gestion du TEC de la CEDEAO et des recommandations seront faites à l'organe de décision

¹⁷² Cette section s'inspire fortement des travaux d'Alpha, 2012; Bovier, 2014; ECOWAS, 2014a; ECOWAS, 2014b; and Financial Afrik, 2014.

¹⁷³ Au moment de la publication de l'étude AGWA, l'accord d'APE final n'avait pas encore été signé ou ratifié, en raison de certains problèmes techniques du document bien qu'un accord ait été atteint « en principe ».

approprié de la CEDEAO. La TDP devra être déterminée selon la plus petite des deux valeurs suivantes : (1) différence entre l'ancien droit tarifaire pour le bien en question et droit appliqué sous le TEC ou alors (2) 50 % ad valorem. La TDP sera réduite graduellement sur une période de 10 ans. Cette TDP offrira probablement une protection supérieure à la TDP de l'UEMOA dont le taux maximum était de 20 % ad valorem et qui était supprimée sur une période de 6 ans.

» *La Taxe de Sauvegarde à l'Importation (TSI)*. Il s'agit d'une surtaxe ponctuelle visant à protéger la production locale des grandes chutes des prix du marché mondial et des afflux massifs d'importations. Bien qu'elle soit recommandée par la CEDEAO, elle ne sera appliquée que sur une base individuelle, pays par pays. La taxe serait déclenchée sur des articles particuliers (dont la liste serait publiée chaque année par la CEDEAO) si (1) le prix CAF de l'importation baissait de plus de 10 % par rapport au prix moyen des trois dernières années ou si (2) les importations augmentaient de 20 % de plus que la moyenne des trois dernières années. Une fois déclenchée, la taxe serait égale soit à 100 % de la baisse du prix unitaire, soit à 50 % du taux de croissance des importations, le montant le plus élevé étant retenu. La taxe s'appliquerait à toutes les importations du produit en dehors de la Communauté, quelle que soit la source, pour une période ne dépassant pas une année, sauf si les conditions du déclenchement ont été satisfaites dans l'année qui a suivi. La TSI est ainsi perçue comme une mesure à court terme permettant de prendre en charge les afflux massifs ponctuels des importations. Dans sa conception, elle est similaire à la sauvegarde spéciale pour l'agriculture (SSG) de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC (Article 5) mais la TSI de la CEDEAO ainsi libellée semble s'appliquer à tous les produits, et pas uniquement aux produits agricoles. Une autre différence réside dans le fait que le droit d'utiliser la SSG de l'OMC était lié au processus de « tarification » et devait être désigné comme tel dans la planification des engagements des membres. Ainsi, tel que conçu aujourd'hui, la

TSI de la CEDEAO ne semble pas conforme aux exigences de l'OMC (ECOWAS et UEMOA, 2012b).¹⁷⁴

» *Taxe de sauvegarde inversée (ISF)* Alors que la TSI devrait augmenter les niveaux tarifaires lorsque les prix mondiaux baissent de manière abrupte ou que les volumes des importations connaissent un afflux, l'ISF est conçue pour résoudre le problème contraire (à savoir une baisse perturbatrice au niveau des importations de produits essentiels si les prix mondiaux augmentent rapidement ou que les volumes des importations baissent de manière abrupte) en expliquant bien clairement les conditions dans lesquelles les droits de douane à l'importation peuvent être réduites (et de combien) pour maintenir les importations des biens essentiels à un niveau souhaitable. L'ISF est conçue pour éviter des réductions incohérentes et non coordonnées dans les droits de douane à l'importation sur l'ensemble des différents Etats-membres pendant les périodes de hausses de prix comme cela s'est produit en 2007-2008. L'UEMOA ne dispose d'aucun mécanisme de sauvegarde similaire. Sa légalité à l'OMC n'est pas remise en question car en effet, son objectif est de réduire la protection et stimuler les échanges et non le contraire. L'ISF n'a été proposée qu'en 2012 et à ce stade, aucun déclenchement spécifique n'a été spécifié (ECOWAS, 2012).

» *Le Droit compensateur de la CEDEAO (DCC)* est similaire à celui de l'OMC et a pour vocation de contrer la concurrence « déloyale ». Le DCC s'appliquera s'il est établi que les subventions des pays tiers sont à l'origine des préjudices ou risques de préjudice subis par les producteurs de la CEDEAO engagés dans l'agriculture, l'élevage, la pêche ou les industries de transformation forestière. C'est l'Estimation du soutien à la production (ESP), indicateur publié chaque année par l'OCDE, qui doit être

¹⁷⁴ Si elle est restreinte aux produits agricoles, la STI de la CEDEAO pourrait être compatible avec le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) proposé par le cycle de Doha de l'OMC. Toutefois, cela dépendrait des mécanismes spécifiques de déclenchement adoptés et de la couverture des produits en rapport avec ceux du MSS. Cependant, dans la mesure où le MSS n'est pas encore finalisé et adopté, la STI de la CEDEAO n'est pas actuellement conforme aux exigences de l'OMC.

12.2.4 Les APE¹⁷⁶

le mécanisme déclencheur.¹⁷⁵ Un indicateur ESP moyen à l'échelle de l'OCDE supérieur à 10 % déclencherait le DCC qui varierait entre 10 % et 30 % en fonction de l'échelle de l'ESP et s'appliquerait à toutes les importations en provenance de pays non membres de la CEDEAO (ECOWAS et UEMOA, 2012b). Ces 10 % proposés sont très faibles, car les indicateurs ESP de l'OCDE se situent actuellement autour de 20 %. Cela signifie, en pratique, que le DCC serait déclenché d'entrée pour presque tous les produits agricoles non-CEDEAO.

Les modalités exactes de ces sauvegardes, notamment les mécanismes de déclenchement, étaient encore en cours de discussion en fin 2013. Au cours des négociations, les différentes parties prenantes ont manifesté leurs préoccupations quant à la capacité de ces sauvegardes à protéger les producteurs ouest-africains compte tenu de la volatilité des cours mondiaux des denrées alimentaires et du faible niveau perçu du TEC. Le ROPPA a par exemple proposé une période d'ajustement de plus de dix ans pour la TDP. Pour la TSI, il a préconisé le prolongement de la durée d'application pour la faire passer des six mois initialement proposés à un an, la réduction des seuils de déclenchement des 50 % initialement proposés à 10 % pour le volume et de 20 % à 15 % pour la valeur, la prise en compte de l'appréciation des devises dans la sauvegarde des prix et la fixation des seuils de déclenchement au niveau régional plutôt qu'au niveau national. Enfin, pour le DCC, il a recommandé que la CEDEAO mène ses propres études pour déterminer les niveaux des subventions accordées par les exportateurs en vue d'établir le niveau du DCC (Konandreas, 2012a). Comme l'état actuel des propositions le démontre, le ROPPA, même s'il n'a pas atteint tous ses objectifs, a réussi à rendre ces mesures plus protectrices de l'agriculture ouest-africaine (voir la Section thématique B à la page 345, pour un examen plus approfondi du ROPPA et de la politique agricole).

¹⁷⁵ L'ESP mesure la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, au niveau de l'exploitation, déduisant des mesures politiques. Elle s'exprime en proportion des recettes agricoles totales. Une ESP de 10 % indique que 10 % des recettes agricoles totales proviennent de ces transferts (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2150>).

Entre 2003 et 2014, la Commission de la CEDEAO et la Commission de l'UEMOA avaient mené des négociations conjointes avec l'Union européenne en faveur d'un APE régional pour l'Afrique de l'Ouest (pays de la CEDEAO plus la Mauritanie). Un accord final était conclu en octobre 2014. L'UE reste le principal partenaire commercial de l'Afrique de l'Ouest. Contrairement aux accords précédents ACP/UE grâce auxquels les pays ouest-africains bénéficiaient d'un accès en franchise de droits non réciproque au marché de l'UE, les propositions d'APE requièrent les pays ouest-africains d'ouvrir progressivement, sur un période de 20 ans, leurs marchés aux importations en franchise de droits de toute une gamme produits et services européens en échange de la continuation de l'accès en franchise de droits au marché de l'UE. Les négociations devaient initialement s'achever vers décembre 2007, mais ce processus évoluait lentement pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les pays que l'ONU qualifie de « pays les moins avancés » (PMA) disposent déjà d'un accès en franchise de droits non réciproque au marché de l'UE pour la quasi-totalité de leurs marchandises dans le cadre du régime tarifaire préférentiel sans réciprocité de l'initiative Tout sauf les armes (TSA) de l'UE. Tous les États-membres de la CEDEAO, à l'exception du Nigeria, du Ghana, de la Côte d'Ivoire et du Cap-Vert font partie des PMA. Les groupes de parties prenantes des PMA exerçaient donc peu de pressions politiques pour conclure l'APE régional.

Deuxièmement, pour conclure un APE, la CEDEAO devait avoir en place un TEC et un accord avec l'UE relatifs à une liste de « produits sensibles » qui ne seraient pas soumis à la franchise de droits avec l'UE, mais plutôt au TEC. En raison des négociations qu'elle menait presque tout au long de l'année 2013 sur la structure modifiée du TEC avec ses États-membres, notamment la cinquième bande, la Commission de la CEDEAO, n'était pas en mesure de faire une offre définitive à l'UE en ce qui concerne son TEC jusqu'à la fin de 2013.

¹⁷⁶ Cette section s'inspire fortement des travaux d'Alpha, 2012; Bovier, 2014; ECOWAS, 2014a; ECOWAS, 2014b; and Financial Afrik, 2014.

Plus fondamentalement, le principal point d'achoppement était de déterminer à quel point l'Afrique de l'Ouest ouvrirait son marché aux importations en franchise de droits de l'UE en échange de l'offre d'un accès en franchise de droits à 100 % des produits ouest-africains au marché de l'UE. Dans la pratique, ce débat se résumait à parvenir à un accord sur les produits que la CEDEAO classerait comme marchandises sensibles assujetties au TEC. À la différence du processus politique utilisé pour identifier les produits à inclure dans la cinquième bande du TEC, la CEDEAO a fait appel à une analyse statistique tout en menant une large consultation avec les parties prenantes pour parvenir à une liste de produits sensibles proposés à partir de la consolidation des listes élaborées par les Etats-membres (pour plus de détails, voir Alpha, 2012). La liste initiale semble indiquer que 65 % des produits de l'UE entreraient en Afrique de l'Ouest en franchise de droits. Lors des négociations qui ont suivi en 2009, la liste a été élargie pour couvrir 70 % de toutes les marchandises.¹⁷⁷ En revanche, l'UE a fait valoir qu'une ouverture d'au moins 80% serait nécessaire pour aboutir à un niveau d'échanges commerciaux totaux pondérés de libéralisation du marché de 90%, en accord avec les notions d'une zone de libre-échange incorporées dans l'article XXIV du GATT, qui est le fondement juridique international pour les zones de libre-échange tels que les APE.¹⁷⁸

Dans les négociations ultérieures, les pays d'Afrique de l'Ouest ont progressivement élargi le degré d'ouverture du marché, qu'ils étaient prêts à accepter. Au début de 2014, l'UE a accepté l'offre de la CEDEAO d'une ouverture de 75% sur une période de 20 ans en échange d'un accès immédiat en franchise de droits de 100% des biens et services de l'Afrique de l'Ouest sur le marché de l'UE aussi longtemps qu'ils répondent aux normes de qualité de l'UE. L'UE s'est engagée à fournir 6,5 milliards d'euros entre 2015 et 2019, dans le cadre du Programme de dévelop-

pement adossé aux APE (PAPED), pour aider les entreprises ouest-africains à accroître leur capacité à répondre à ces normes.¹⁷⁹ Dans une concession à l'UE, les pays d'Afrique de l'Ouest ont convenu de prolonger le statut de nation la plus favorisée (NPF) à l'Union européenne, ce que CEDEAO avait auparavant résisté, car elle estimait que cela réduirait la capacité de la région à diversifier ses partenaires commerciaux.¹⁸⁰

L'impact de cet accord sur l'agriculture ouest-africaine dépendra, entre autres : (a) de la façon dont les produits ouest-africains seront en mesure de répondre aux normes de qualité de l'UE ; (b) dans quelle mesure les produits agricoles de l'UE qui bénéficient de subventions à la production obtiendront un accès en franchise de droits au marché ouest africain ; et (c) de la structure des coûts de agroindustriels ouest africains par rapport à leurs homologues de l'UE.

En outre, deux questions illustrent les préoccupations des pays ouest-africains au sujet de l'impact de l'adoption de l'APE : comment l'exonération d'impôts des marchandises de l'UE affectera-t-elle les recettes publiques (étant donné que la plupart des gouvernements ouest-africains comptent essentiellement sur les recettes douanières) ? Les secteurs et industries clés ouest-africains seront-ils en mesure de faire concurrence aux importations européennes ? Les estimations de ces impacts varient sensiblement (Encadré 12.1).

Alors que les négociations UE-CEDEAO pour un APE à l'échelle ouest-africaine ont entraîné entre 2003 et 2014, l'accès en franchise de droits sans réciprocité aux marchés de l'UE accordé à chacun de ces pays en vertu de l'accord UE/ACP de Cotonou a pris fin en décembre 2007. Comme mentionné plus tôt, cette situation n'a posé problème que pour

177 Les pourcentages fournis dans cette phrase se réfèrent au nombre de lignes tarifaires (marchandises prises individuellement) et non au volume pondéré par les échanges des importations en provenance de l'UE.

178 Article XXIV stipule que les zones de libre-échange doivent, à quelques exceptions près, éliminer les «droits et autres réglementations commerciales restrictives ... pour la quasi-totalité des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs des produits originaires de ces territoires.» Il ne définit cependant pas explicitement le terme «quasi-totalité», de sorte que le désaccord entre l'UE et la CEDEAO sur l'ouverture de l'Afrique de l'Ouest aux importations de l'UE en franchise de droit implique, en partie, l'interprétation de ce terme.

179 Outre ses mesures spécifiques visant à aider les pays à s'adapter à l'APE (par exemple, les réformes fiscales et la compensation des pertes fiscales), le PAPED est essentiellement un programme d'aide au commerce. Ses cinq axes stratégiques sont: (1) la diversification et la croissance des capacités de production; (2) le développement du commerce intra-régional et la facilitation de l'accès aux marchés internationaux; (3) l'amélioration et le renforcement des infrastructures liées au commerce; (4) la mise en œuvre des ajustements nécessaires et l'intégration d'autres besoins liés au commerce; et (5) la mise en œuvre et le suivi-évaluation de l'APE. Le PAPED met l'accent sur trois principales chaînes de valeur: l'approvisionnement alimentaire; le coton et les textiles / vêtements; et le tourisme. Il couvre également des domaines tels que les mesures sanitaires et phytosanitaires, les normes, la facilitation du commerce, la production compétitive et les chaînes de valeur UE-Afrique de l'Ouest (Agritrade, 2010, 2011)

180 Un statut de NPF à l'UE oblige la CEDEAO à étendre à l'UE les mêmes préférences commerciales que la CEDEAO octroie à tout autre partenaire commercial.

Encadré 12.1 Etudes de l'impact d'un APE UE-CEDEAO sur l'agriculture et l'agro-industrie ouest-africaines

De nombreuses études d'impact des APE ont été menées depuis le début des négociations de l'APE UE-CEDEAO. La plupart desdites études se concentrent sur l'impact fiscal, tandis que certaines d'entre elles analysent les impacts économiques potentiels, notamment sur le secteur agricole. Pour l'essentiel, ces dernières s'accordent sur le fait qu'il est très probable que les importations en Afrique de l'Ouest au départ de l'UE connaissent une hausse et que certains producteurs africains en pâtissent à cause de la suppression des droits de douane sur les importations de l'UE (Busse and Grossman, 2004; PwC, 2005). Les recommandations concernant les produits sensibles à l'exclusion de la libéralisation des échanges sont souvent similaires : le bétail, la viande, la farine de blé, les produits laitiers, les oignons, les pommes de terre et le riz figurent parmi les produits les plus fréquemment cités (Faivre-Dupaigre et al., 2004; Blein et al., 2004; PwC, 2005).

Une étude financée par l'UE (PwC, 2005) se concentre spécifiquement sur l'agro-industrie ouest-africaine. Achevée en 2004/05 avant que la CEDEAO ne présente son projet de liste des produits sensibles, l'étude montre que la baisse des tarifs douaniers sur les pommes de terre, les oignons, la volaille, les tomates préparées et les ballots de vêtements usagés pourraient sérieusement porter préjudice à la production nationale et au bien-être des producteurs, affaiblir l'industrie locale et décourager le développement des capacités de transformation. L'étude recommande donc de mettre ces produits sur la liste des produits sensibles et d'envisager de prendre d'autres mesures de protection (par exemple, augmenter le TEC ou imposer des restrictions

quantitatives) pour les volailles et les tomates préparées.

D'après une étude récente menée à l'aide d'un modèle d'Equilibre général calculable (EGC) (CRES, 2011), le commerce doit être libéralisé à 65 % au plus (l'offre initiale d'accès au marché de la CEDEAO) pour que la région puisse en ressentir les effets positifs généraux. Même si la région dans son ensemble en bénéficierait, de gros problèmes de répartition se posaient : selon l'étude, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Bénin et le Niger seraient avantagés par l'APE, au contraire du Nigeria et du Sénégal. Toutefois, la question des impacts des APE est controversée. Avant l'achèvement de l'offre d'accès au marché de la CEDEAO, d'autres études qui ont appliqué le même type de modèle EGC (Fontagné et al., 2008) étaient très optimistes au sujet des impacts de l'ouverture à 80 % du marché de la CEDEAO aux importations de l'UE. L'impact final dépend fortement de l'importance des recettes douanières dans les recettes publiques, des effets compensatoires potentiels et des réformes fiscales.

Diverses mesures de sauvegarde sont prévues dans la négociation d'un APE régional et sont incluses dans les APE intérimaires que le Ghana et la Côte d'Ivoire ont négociés avec l'UE (Alpha et al., 2011). Parmi celles-ci figure une « clause de sécurité alimentaire ». Elle stipule que si l'accord conduit à des problèmes de disponibilité ou d'accès aux aliments, puis provoque ou risque de provoquer de graves difficultés, le Ghana et la Côte d'Ivoire pourraient prendre des mesures appropriées (mais non précisées).

Source: Alpha, 2012

les quatre pays non-PMA de la CEDEAO, à savoir le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria, dans la mesure où les PMA ont continué à bénéficier d'un accès sans réciprocité dans le cadre

du programme Tout sauf les armes. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont donc négocié séparément des APE intérimaires avec l'UE. Ces deux pays ont en fait commencé à ouvrir leurs marchés aux importations

de l'UE de façon plus large que dans la proposition de la CEDEAO. Les deux APE intérimaires contiennent des clauses stipulant que les accords deviendront nuls si et quand un APE à l'échelle ouest-africaine entre en vigueur. Le Nigeria a résisté à la pression d'ouvrir son marché plus largement aux importations de l'UE. Son accès en franchise de droits sans restriction au marché de l'UE a donc expiré à la fin de 2007. Le pays bénéficiait toujours d'un accès en franchise de droits pour plusieurs de ses produits dans le marché de l'UE au titre du SPG de l'UE. Toutefois, il devait désormais faire face à des tarifs douaniers sur certains de ses produits transformés, tels que les produits à base de cacao semi-finis, qui étaient imposés à des taux compris entre 2,8 % et 6,1 % selon le produit (Traoré, 2009). Le Cap-Vert a bénéficié d'une période transitoire de trois ans d'accès en franchise de droits continue en raison de ses caractéristiques en tant que petit pays insulaire à économie vulnérable. En décembre 2011, le Cap-Vert s'est vu accorder un accès SGP amélioré au marché de l'UE en vertu du programme SPG+ de cette dernière, qui offre un accès en franchise de droits à 66 % de toutes les lignes tarifaires de l'UE.¹⁸¹

12.2.5 Contraintes potentielles à la mise en œuvre

La mise en œuvre du programme commercial de la CEDEAO pour l'agriculture se heurte à un certain nombre d'obstacles potentiels.

Le TEC et l'OMC. Comme mentionné précédemment, les Etats-membres de la CEDEAO ont présenté des droits consolidés très différents au cours de leur processus d'adhésion à l'OMC. En adoptant le TEC, huit Etats-membres qui ont négocié des droits consolidés relativement bas (Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger et Sénégal) ont enfreint les accords de l'OMC car le TEC (notamment la cinquième bande) dépasse leurs tarifs consolidés d'un montant considérable. En revanche, des pays tels que le Ghana et le Nigeria, qui ont négocié des droits consolidés élevés ne rencontrent aucun problème. Parce que la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC, elle ne

peut procéder à une négociation globale des droits consolidés avec l'OMC au nom de ses membres. Chaque Etat-membre en violation potentielle de son accord de l'OMC devra le faire séparément, bien que les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA aient reconnu la nécessité de créer une plate-forme pour appuyer leurs membres dans la préparation et la renégociation de leurs accords (ECOWAS et UEMOA, 2012a).¹⁸²

Mise en œuvre des mesures de sauvegarde. Les mesures de sauvegarde proposées par la CEDEAO avec des mécanismes de déclenchement apparemment automatiques, basés dans certains cas (comme avec le DCC) sur des indicateurs calculés par des organisations internationales, pourraient réduire la portée des décisions arbitraires prises au niveau national d'invoquer les sauvegardes de manière ad hoc. Cette transparence pourrait permettre au secteur privé de cerner à quel moment auront lieu les actions du gouvernement pour intervenir dans le commerce. Pourtant, la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde sera exigeante en termes de prix et de volume des importations à surveiller et de prise de décision institutionnelle à accélérer si l'on veut des sauvegardes efficaces. L'expérience avec les sauvegardes de l'UEMOA a montré qu'elles étaient souvent lentes à réagir (ECOWAS Commission, 2012a). Qui plus est, le TEC devrait s'appliquer à la région mais les mesures de sauvegarde seront déclenchées par les conditions spécifiques de chaque pays, ce qui pourrait entraîner des niveaux de protection différents parmi les Etats-membres et inciterait donc à la contrebande.

Appliquer le principe de libre pratique. Comme mentionné précédemment, la création d'une union douanière complète nécessitera un système dans lequel les droits de douane ne sont perçus qu'au premier point d'entrée dans l'union. Pour atteindre cet objectif, il faudra aborder les questions brûlantes de la création d'une structure de partage des recettes douanières entre les pays et d'harmonisation des mesures incitatives des personnels douaniers nationaux pour accompagner une telle rupture d'avec les pratiques actuelles.

¹⁸¹ Le statut SPG+ est accordé aux pays en développement qui respectent les droits humains fondamentaux, les droits du travail et les conventions sur le développement durable. En février 2012, 16 pays ont rempli les critères pour bénéficier de ce statut. (<http://www.mkma.org/Notice%20Board/2012/NewGSPHighlights.pdf>)

¹⁸² Cette renégociation a un précédent. En 2008, le Gabon a dû renégocier ses droits consolidés pour les produits industriels lorsque le tarif extérieur commun de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale est entré en vigueur (Diouf, 2012).

12.3 Renforcement de la cohérence des politiques

12.3.1 Cohérence entre la politique commerciale de la CEDEAO et l'ECOWAP

Les objectifs de l'ECOWAP et du programme commercial de la CEDEAO sont globalement cohérents, et le processus de réaligement du TEC avec la création de la cinquième bande a renforcé cette cohérence. Le TEC de l'UEMOA a classé les marchandises en quatre bandes tarifaires générales, tandis que l'ECOWAP a prôné une protection différentielle des chaînes de valeur spécifiques en fonction de leurs besoins spécifiques. La création de la cinquième bande et la taxe dégressive de protection ont été toutes deux des tentatives s'inscrivant dans une logique de protection plus différentielle. La progressivité des droits dans le TEC est également conforme à l'objectif de l'ECOWAP qui consiste à promouvoir une plus grande transformation de produits agricoles dans la région.

Le fait que les programmes mobilisateurs de l'ECOWAP aient été élaborés avant la fin des négociations du TEC a permis d'en élargir la portée pour assurer la cohérence des politiques. Néanmoins, bien que certaines chaînes de valeur prioritaires identifiées dans le Programme mobilisateur n° 2 (principalement des produits à base de viande) aient été intégrées dans la cinquième bande, un grand nombre d'autres chaînes de valeur (telles que le riz, le manioc et le maïs) n'y figuraient pas. En partie, cette exclusion pourrait illustrer la faible participation du Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO dans les négociations du TEC en raison de problèmes de personnel, mais elle illustre surtout et plus probablement les préoccupations relatives aux risques humanitaires et politiques d'une hausse des prix des denrées alimentaires dans nombre de ces pays. La définition du TEC peut également avoir des répercussions futures sur la désignation des produits prioritaires pour l'ECOWAP, comme indiqué par la recommandation de la commission mixte du TEC CEDEAO-UEMOA pour que le sucre (dont le débat a été très controversé au cours des discussions sur

la cinquième bande) soit inclus comme denrée prioritaire pour l'ECOWAP.

12.3.2 Cohérence entre les politiques commerciales régionales et nationales

Face à la diversité des économies et des orientations politiques que les Etats-membres ont toujours suivies, un autre obstacle plus important reste à surmonter, à savoir promouvoir la cohérence entre les orientations commerciales nationales et régionales au sein de la CEDEAO. Un rapide coup d'œil sur les orientations de quelques pays de la région illustre quelques-uns de ces défis.¹⁸³

Nigeria. Le Nigeria est le géant économique de la région et il jouit d'un secteur agro-industriel plus développé que la plupart des autres pays de la région. Compte tenu de la taille du marché nigérian, la façon dont le pays alignera ses politiques commerciales sur celles de la CEDEAO sera décisive dans le succès des politiques commerciales régionales. Avant le milieu des années 1980, le Nigeria pratiquait une politique commerciale très protectionniste. Les produits agricoles, notamment les céréales et les huiles, étaient soumis à des droits de douane élevés (entre 50 % et 100 %), et le Nigeria imposait des restrictions quantitatives à l'importation sur des centaines de produits agricoles et interdisait l'exportation de pratiquement toutes les denrées alimentaires. Les changements fréquents dans les politiques commerciales du Nigeria ont posé d'énormes problèmes aux acteurs désireux de développer des échanges commerciaux avec le pays.

Le régime commercial du Nigeria a considérablement changé au cours des trois dernières décennies. Le gouvernement a modifié son régime commercial afin de baisser les tarifs douaniers pour un large éventail de biens et de remplacer un certain nombre d'interdictions d'importer par des tarifs douaniers. Le Nigeria a commencé à libéraliser son régime commercial lorsqu'il a mis en œuvre son programme d'ajustement structurel en 1986, et la politique commerciale actuelle cherche à obtenir une application plus systématique des

¹⁸³ Pour plus de détails, voir Alpha, 2012.

tarifs douaniers officiels. Aujourd'hui, le passage à l'intégration régionale modifie progressivement la politique commerciale du Nigeria sur les produits Agricoles. Le nombre d'importations interdites a considérablement diminué.

Néanmoins, le Nigeria conserve une liste de produits agricoles pour lesquels les importations et/ou les exportations sont interdites. La Commission de l'UEMOA a accusé cette interdiction d'importer de perturber le commerce régional, et les négociateurs commerciaux nigériens ont affirmé que le problème sera résolu une fois le TEC de la CEDEAO mis en œuvre (ECOWAS et UEMOA, 2012a). Néanmoins, une interdiction totale des importations de maïs est incluse comme « politique de soutien favorable » dans le Programme de transformation agricole de 2011 du Nigeria (Federal Ministry of Agriculture and Rural Development of Nigeria, 2011). En outre, en tant que pays disposant de la plus grande industrie agroalimentaire de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria a fait pression pour des tarifs douaniers bas sur les importations de produits agricoles bruts tels que le riz paddy et le sucre brut, dont les usines de transformation nigériennes ont besoin pour augmenter leurs faibles niveaux d'utilisation des capacités. Ces faibles niveaux de protection des importations extra-africaines contribuent à accroître la concurrence avec d'autres pays de la région qui pourraient produire ces biens.

Ghana. Le Ghana a adopté une politique d'orientation commerciale plutôt libérale depuis le début des années 1990. Cependant, la question du rôle et du niveau de protection tarifaire dans le maintien ou l'augmentation du niveau d'auto-suffisance alimentaire s'invite souvent dans les débats au Ghana. Le débat est particulièrement intense en ce qui concerne les produits tels que le riz, la volaille, le sucre et le concentré de tomate, où le pays a massivement investi dans la production et la transformation, mais fait face à une forte concurrence internationale. À titre d'exemple, le Ghana impose un droit d'importation de 20 % sur le riz, par opposition au taux de 10 % inclus dans le TEC de l'UEMOA et de la CEDEAO. Néanmoins, par rapport à la plupart des pays de la CEDEAO qui penchent beaucoup

pour la substitution aux importations de cultures vivrières au nom de la souveraineté alimentaire, le Ghana mène une politique plutôt équilibrée en matière de promotion des cultures vivrières et des cultures d'exportation. En tant que pays doté d'un secteur agroalimentaire développé, il a également fait pression pour la progressivité des tarifs afin de promouvoir la transformation au niveau national, notamment des produits à base de cacao. Pour les produits alimentaires locaux, le Ghana, en accord avec l'ECOWAP, a encouragé une protection sélective de produits stratégiques et des sauvegardes contre les poussées d'importation.

Mali. Le Mali a commencé à libéraliser son régime commercial en 1986, avec les réformes comprenant la suppression des quotas commerciaux et la réduction des droits de douane à l'importation, tout en libéralisant le commerce intérieur des céréales et en simplifiant les procédures d'exportation pour le bétail. L'intégration régionale est essentielle au Mali, dans la mesure où c'est un pays enclavé qui doit absolument avoir accès de manière fiable et sûre aux services portuaires de qualité des pays voisins. Le Mali dispose d'avantages comparatifs dans le coton, le bétail et les produits carnés, les huiles animales et végétales, ainsi que les cuirs et produits en cuir. En raison du potentiel d'irrigation du fleuve Niger, d'autres denrées telles que les céréales (le riz en particulier), le sucre et une variété de fruits et légumes sont prometteuses, notamment pour l'exportation vers le marché régional de l'Afrique de l'Ouest. L'ambition du pays, comme indiqué dans son PNIA, est de devenir une puissance agricole en Afrique de l'Ouest, exportant des denrées et des produits d'élevage dans la région. Pourtant, en tant que pays pauvre bordé par des voisins plus riches, le Mali est particulièrement confronté au dilemme des prix alimentaires. De nombreux décideurs politiques semblent craindre qu'un commerce régional non régulé soit au désavantage de la population à faible revenu du Mali, dans la mesure où ses voisins plus riches risquent de lui damer le pion pour les produits clés, ce qui entraînerait des pénuries alimentaires et une flambée des crises alimentaires nationales. Par conséquent, depuis 2005, le pays a imposé des interdictions d'exporter périodiques sur les

céréales pendant les périodes de hausse des cours régionaux et mondiaux, ce qui constitue une violation du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO. Compte tenu de l'inclusion de la plupart des produits à base de viande dans la cinquième bande du TEC de la CEDEAO, qui servira à hausser leurs prix dans la région, un dilemme des prix alimentaires du même genre relatif aux exportations de bétail au départ du Mali risque également de survenir. L'une des raisons de l'intégration d'un programme mobilisateur dans l'ECOWAP visant à élaborer des approches alternatives aux filets de sécurité sociale consistait à répondre à ce type de dilemme des prix alimentaires dans les pays plus pauvres comme le Mali et le Burkina Faso (qui fait face à certaines des mêmes pressions que le Mali) afin de créer des alternatives à ces interdictions commerciales qui vont à l'encontre de l'intégration régionale.

Sénégal. La politique commerciale coloniale française au Sénégal a porté sur la promotion des exportations de l'arachide vers la France tout en aidant le pays à satisfaire ses besoins alimentaires de base par des importations de riz brisé bon marché de l'Indochine française. Une partie de cet héritage subsiste, car le pays reste fortement tributaire des importations de riz brisé en provenance d'Asie, même si les exportations d'arachide ont considérablement baissé. Comme indiqué au Chapitre 11, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale du Sénégal fixe la souveraineté alimentaire comme un objectif clé en plus de la promotion des cultures d'exportation. La Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), lancée en 2008, était fortement tournée vers la politique de substitution des importations et s'est fixé des objectifs très ambitieux pour accroître l'autosuffisance nationale dans un large éventail de produits, notamment le riz, les produits horticoles et l'élevage. Etant donné que l'état a renoncé à son implication directe dans la commercialisation des produits agricoles au cours des années 1990 et au début des années 2000, il a favorisé la création d'organisations interprofessionnelles pour faciliter la réglementation des marchés, y compris l'imposition d'interdictions d'importer pendant certaines périodes de l'année (par exemple, pour les oignons) afin de protéger la production nationale (Du-

teurtre et Dieye, 2008). En outre, le Sénégal, l'un des pays les plus industrialisés de la CEDEAO, a cherché à protéger son secteur agroalimentaire en imposant des niveaux de protection plus élevés sur certains produits (par exemple, la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré, les jus de fruits, le sucre et les cigarettes) que ceux préconisés dans le TEC de l'UEMOA. Il a également protégé son secteur avicole en interdisant toutes les importations sur la base de considérations sanitaires et phytosanitaires.¹⁸⁴

En dépit de sa politique de plus en plus tournée vers la protection de son secteur agricole, vu la forte dépendance continue du pays vis-à-vis des importations de riz, le Sénégal s'était opposé au déplacement du riz dans la cinquième bande du TEC de la CEDEAO et a plaidé en faveur de la TSI, qui autorise la suspension des droits d'importation pendant les périodes de hausse des cours mondiaux.

Ce bref aperçu des orientations commerciales de quelques pays prouve un fait : même si tous les documents nationaux relatifs à la politique commerciale agricole de la CEDEAO reconnaissent le rôle crucial du commerce régional et appellent à une mise en œuvre efficace du libre-échange dans la région, les pratiques commerciales et les intérêts nationaux diffèrent en fonction des structures des différentes économies nationales, du pouvoir politique des groupes de parties prenantes nationales et de l'histoire des politiques commerciales et agricoles. Si l'ECOWAP prône la souveraineté alimentaire au niveau régional, bon nombre des politiques nationales semblent définir l'objectif au niveau national et érigent donc parfois des obstacles au commerce régional. Ce constat est devenu manifeste lors de la crise alimentaire de 2008, lorsque plusieurs pays de la région ont imposé des restrictions à l'exportation. Ainsi, les politiques commerciales de la CEDEAO seront probablement mises en œuvre par les États-membres lorsqu'elles répondent à leurs intérêts particuliers. Pour les décideurs politiques régionaux, le défi consistera à essayer de renforcer l'harmonie entre les intérêts régionaux

¹⁸⁴ L'interdiction, prétendument en place pour protéger le Sénégal de la grippe aviaire, s'étend même aux importations en provenance de pays qui n'ont jamais connu une épidémie de grippe aviaire.

et nationaux, notamment l'élaboration de mesures compensatoires pour les pays affectés par les décisions régionales.

12.4 Prendre en charge la volatilité des prix

L'un des éléments clés de la politique commerciale consiste à élaborer des outils pour prendre en charge la volatilité des prix, à savoir les tendances haussières et baissières considérables et inattendues des prix (voir Section thématique A à la page 131). Fondamentalement, l'élargissement du champ des échanges commerciaux permet de réduire l'instabilité vécue au niveau local, car les fluctuations de l'offre au niveau local peuvent être compensées par les importations et les exportations. Les mesures de sauvegarde décrites ci-dessus sont conçues pour mieux faire face à la volatilité des prix émanant des marchés internationaux. Des mesures similaires ont également été proposées dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Les mesures visant à créer la zone de libre-échange de la CEDEAO, telles que l'harmonisation des normes de qualité et des processus connexes et l'élimination des interdictions commerciales au sein de la zone, vont toutes dans le sens de la réduction de la volatilité des prix en élargissant la portée du marché, ce qui permet de compenser les déséquilibres entre l'offre et la demande d'une zone par les flux commerciaux régionaux.

En plus de ces mesures, le PRIA de la CEDEAO propose plusieurs éléments destinés à atténuer la volatilité des prix dans la région et faire face à ses conséquences. Ces éléments sont notamment les suivants (ECOWAS Commission, 2012a ; ECOWAS Commission et al, 2012.)

Promotion de l'expansion du stockage privé. L'équipe auteur du programme mobilisateur de l'ECOWAP axé sur la régulation des marchés a rejeté l'idée de créer un stock tampon régional pour réduire la volatilité des prix, estimant que les volumes de produits nécessaires pour qu'une telle réserve influence les prix étaient au-delà de la capacité financière et de gestion du programme. Au contraire, l'accent est mis sur la promotion du stockage à l'échelle régionale, du crédit commer-

cial et du warrantage pour réduire la pression qui oblige les agriculteurs à vendre immédiatement après la récolte, ce qui aggrave les variations saisonnières des prix. Au chapitre des propositions spécifiques figure le financement d'installations de stockage, l'appui au stockage, le crédit-stockage et la commercialisation collective par les organisations de producteurs, ainsi que la promotion du warrantage (systèmes de récépissés d'entrepôt) à travers des contrats avec les exploitants d'entrepôts du secteur privé dans les zones de production transfrontalières afin de fournir des services de stockage élargis aux commerçants intéressés par le commerce régional.

Actions visant à rendre le commerce régional plus fluide. Il s'agit de prendre les mesures suivantes.

- » Collaborer avec le Comité interdépartemental pour l'agriculture et l'alimentation de la CEDEAO pour faire pression sur les gouvernements nationaux afin de promouvoir le libre-échange des produits agricoles dans la région en réduisant, entre autres, les obstacles illégaux au commerce.
- » Renforcer les systèmes d'information sur les marchés agricoles en renforçant les systèmes nationaux et en les reliant avec le système d'information proposé de la CEDEAO, ECOAGRIS. Cette action doit inclure un système de surveillance efficace du commerce au niveau régional afin de fournir non seulement des informations sur les marchés, mais aussi d'alerter les acteurs très tôt sur les problèmes imminents qui pourraient nécessiter des mesures spéciales telles que le déclenchement des mécanismes de sauvegarde.
- » Promouvoir les organisations interprofessionnelles des chaînes de valeur sous-régionales pour assurer des flux commerciaux régionaux ordonnés en favorisant l'uniformité des normes de qualité, en poussant les gouvernements à réprimer les activités illégales qui entravent les flux commerciaux et en s'attaquant aux barrières présentes le long des chaînes de valeur pour améliorer les performances commerciales.

En rendant le commerce régional plus fiable, de telles mesures permettraient aux investisseurs de tirer parti des économies d'échelle régionales dans la production agricole, le stockage, la transformation et la distribution, et de mieux gérer les risques, ce qui suscite davantage de motivation pour des investissements accrus. Cela permettrait non seulement d'augmenter la production alimentaire régionale globale, mais aussi d'aboutir à un panier de denrées alimentaires diversifié et élargi, véritable bouclier contre la volatilité des prix.¹⁸⁵

Promouvoir la création d'une bourse régionale de marchandises pour les produits alimentaires en partenariat avec l'UEMOA. L'idée derrière cette proposition est que la création d'une bourse agricole régionale, similaire à la SAFEX en Afrique du Sud, offrirait un cadre transparent pour la formation des prix. Le cours de bourse pourrait alors servir d'élément d'information important que les acteurs de toute l'Afrique de l'Ouest pourraient utiliser dans la négociation des prix pour leurs opérations locales. L'espoir est que finalement la bourse pourrait fonctionner non-seulement comme un marché au comptant mais aussi proposer des contrats à terme, permettant aux agro-industriels et éventuellement aux organisations de producteurs de disposer d'un outil supplémentaire pour gérer les risques liés au prix. De par sa nature, le développement d'une telle bourse est une initiative à moyen et long terme. Pour que les cours de bourse permettent aux acteurs de la région d'établir leurs propres prix, les coûts de transport entre le lieu de la bourse et les autres points de la région doivent être assez stables et prévisibles, d'où la nécessité d'avoir des flux commerciaux fluides (pas de barrages routiers inattendus par exemple). Le bon fonctionnement d'un marché à terme suppose également la présence de marchés au comptant performants pour la denrée en question. Ainsi, la poursuite du programme de zone de libre-échange de la CEDEAO semble être une condition préalable à la réussite de la bourse.

Création d'une *Réserve régionale de sécurité alimentaire* visant à fournir une aide alimentaire ciblée aux segments vulnérables de la population

dans le cadre de modèles de distribution directe ou, de temps en temps, à augmenter les stocks alimentaires nationaux pendant les périodes de pénurie alimentaire nationale due aux déficits de production ou aux difficultés d'importation. L'objectif principal d'une telle réserve n'est pas d'essayer de réduire la volatilité des prix à travers des opérations de stock-tampon, mais plutôt d'atténuer les conséquences de cette volatilité sur les populations particulièrement vulnérables. La constitution de ces réserves régionales passe par l'affectation d'une part donnée de la réserve nationale de chaque pays membre à la réserve alimentaire régionale (voir Section thématique A à la page 131).

Le plan de l'ECOWAP demande la constitution d'un stock physique représentant un tiers de la réserve et d'un stock financier représentant deux tiers de la réserve, d'une mutualisation d'au moins 5 % des réserves alimentaires nationales à travers le réseau RESOGEST¹⁸⁶ d'agences de gestion des réserves alimentaires nationales de plusieurs pays sahéliens et ouest-africains,¹⁸⁷ ainsi que d'un soutien aux Etats-membres pour mettre en place ou renforcer les politiques relatives aux stocks nationaux de sécurité alimentaire. Le système devrait également comprendre une initiative du G20 pour tester un programme pilote de petites réserves alimentaires humanitaires ciblées dans la région. La réserve de sécurité alimentaire contribuerait à fournir des stocks à des programmes de filets de sécurité de la région (ECOWAS Commission et al. 2012).

Des systèmes de distribution et de gestion efficaces et responsables sont essentiels au bon fonctionnement des systèmes de réserves alimentaires. À cet égard, il sera primordial de mettre à profit les enseignements tirés de systèmes nationaux et régionaux de réserves alimentaires en place en Afrique et en Asie. Les principes solides émanant de ces réserves performantes sont notamment les suivants : taille limitée, objectifs clairement définis, forte appropriation nationale ou régionale, structure de gouvernance responsable et simplifiée, intégrant des tierces parties. Si elles sont mal

¹⁸⁵ Lorsque les habitudes de consommation alimentaire deviennent plus diversifiées, les marchés deviennent plus interdépendants et plus stables que dans les cas où une marchandise domine les habitudes de consommation alimentaires (Jayne et al., 2009).

¹⁸⁶ Réseau des Structures Publiques en charge de la Gestion des Stocks nationaux de sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest

¹⁸⁷ Les pays suivants sont concernés : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Tchad, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal.

gérées, les réserves peuvent carrément perturber le marché et faire disparaître l'entrepôtage privé, ce qui amoindrit ou annihile les gains nets sur les stocks du système de commercialisation.

Renforcement des programmes de filets de sécurité sociale. L'un des trois programmes mobilisateurs du PRIA vise à aider les Etats-membres de la CEDEAO à développer des filets de sécurité sociale permettant d'atténuer les effets négatifs de la volatilité des prix et d'autres chocs exogènes sur les populations vulnérables. Le programme permet également à la CEDEAO d'élaborer, grâce aux expériences menées à travers le monde, des normes pour la conception de ces programmes (ECOWAS Commission, 2012b). Si ces initiatives sont couronnées de succès, elles permettront non seulement de protéger les populations les plus vulnérables contre les effets de la volatilité des prix, mais elles donneraient également aux Etats-membres un outil pour résoudre, tout au moins partiellement, le dilemme des prix alimentaires. Cependant, étant donné le grand nombre d'acheteurs nets de denrées alimentaires dans la plupart des pays, il n'est probablement pas possible, financièrement parlant, de protéger tous les groupes de consommateurs urbains politiquement bruyants contre la hausse des prix. Ainsi, les filets de sécurité peuvent certes tempérer les pressions politiques sur les pays exportateurs de produits alimentaires de la région à imposer des interdictions d'importer pendant les périodes d'envolée des prix des denrées alimentaires, mais ils ne pourront pas éliminer ces pressions. Néanmoins, dissocier le programme de filet de sécurité sociale de la politique commerciale régionale s'avère clairement impossible.

Rehausser le profil de la CEDEAO aux négociations de l'OMC. Parce que la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC, elle ne peut participer directement (sauf en qualité d'observateur) aux négociations de l'OMC. Les pays membres de la CEDEAO pourraient toutefois se concerter plus systématiquement pour élaborer une position commune sur les questions clés d'intérêt pour l'ensemble de la Communauté. Les pays pourraient s'y appuyer ensuite pour défendre leurs intérêts communs dans les négociations. Le Programme

mobilisateur de l'ECOWAP sur la régulation du marché propose une telle approche en mettant en avant les questions particulièrement importantes pour la région, à savoir la désignation de produits spéciaux qui seraient exemptés des engagements en matière de réduction des tarifs douaniers et la conception du mécanisme de sauvegarde spéciale proposée dans le cadre des négociations du cycle de Doha relatif à l'Accord sur l'Agriculture. Les critères souples à utiliser dans la désignation des produits spéciaux sont la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens de subsistance et le développement rural. Pour une union douanière avec un tarif extérieur commun (TEC), cette liste de produits spéciaux devrait être uniforme, et la CEDEAO voudra probablement l'harmoniser avec la série de produits que les programmes mobilisateurs de l'ECOWAP ont identifiés comme étant des « produits stratégiques pour la souveraineté et la sécurité alimentaires ». De même, la CEDEAO a intérêt à veiller à ce que ses mécanismes de sauvegarde soient compatibles avec le MSS pour être adopté dans le cadre de l'OMC.

La CEDEAO gagnerait énormément à devenir un membre à part entière de l'OMC, ce qui nécessiterait, comme mentionné plus haut, la mise en œuvre du principe de libre pratique et un mandat de ses Etats-membres. Une fois qu'elle devient membre à part entière, la CEDEAO pourrait négocier au nom de tous ses Etats-membres. Ce statut pourrait s'avérer particulièrement utile dans la renégociation des taux tarifaires consolidés pour l'ensemble de la Communauté dans le cadre du TEC. Ce faisant, la CEDEAO devra faire preuve d'une certaine souplesse dans la protection des frontières en assurant une certaine marge entre ses droits consolidés négociés et les tarifs du TEC pour se prémunir contre d'éventuelles périodes prolongées de baisse des cours internationaux.

12.5 Autres domaines à prendre en charge

Deux autres questions, quoique politiquement épineuses, nécessitent davantage d'attention si l'on veut favoriser une plus grande intégration régionale Agricole. La première est la libéralisation du marché des services de camionnage de la

région, en permettant notamment aux camionneurs de tout Etat-membre de la CEDEAO d'entrer en concurrence pour le fret sur l'ensemble de la région. Une telle action renforcerait la concurrence dans le système et les mesures incitatives pour la modernisation des parcs de camions. Cet aspect est particulièrement important en Afrique de l'Ouest où la plupart des zones n'ont pas accès aux autres systèmes de transport, comme les barges ou les chemins de fer.

La deuxième question est relative à la nécessité de la zone monétaire ouest-africaine (ZMOA) d'accomplir des progrès significatifs en vue de devenir une union monétaire ou au moins de relier les variations de taux de change entre ses membres dans une certaine bande de fluctuations. L'initiative de création d'une zone monétaire à l'échelle de la CEDEAO exige que la ZMOA, composée des Etats non-membres de l'UEMOA, harmonise d'abord ses politiques de change et s'organise pour créer une monnaie commune. Cependant, la ZMOA a fait peu de progrès concrets dans la mise en œuvre de ses plans de création d'une monnaie commune d'ici à 2015, car ses Etats-membres n'ont pas adopté la loi d'habilitation requise pour appliquer les décisions de la ZMOA ou pour répondre aux critères de convergence établis comme condition préalable à l'union monétaire. Par conséquent, la crédibilité de la ZMOA est en train d'être remise en question. En outre, les pays de la ZMOA sont confrontés à un obstacle majeur : l'absence d'un système officiel de paiements transfrontaliers fonctionnel et de lien direct avec le système de paiement de l'UEMOA. Les deux systèmes traditionnels et parallèles continuent de fonctionner ; pour les petits paiements dans le commerce transfrontalier et entre particuliers, l'utilisation des paiements au comptant reste encore largement en cours. Les commerçants sont souvent obligés de porter sur eux d'énormes sommes d'argent en liquides en dollars américains ou en euros, à leurs risques et périls, afin de procéder au règlement de biens et services dans les pays où ils exercent des activités (Alpha, 2012). Il est difficile de voir comment un marché commun en Afrique de l'Ouest peut être efficace sans au moins un certain degré de coordination des taux de change dans la région.

Jusqu'à présent, l'UEMOA doit en partie son efficacité à sa monnaie commune, même si, en liant cette monnaie à l'euro, elle a eu à faire face au danger de la surévaluation périodique de la monnaie. L'UEMOA, en raison de l'héritage colonial commun de la plupart de ses membres, a eu l'expérience inhabituelle d'être d'abord une union monétaire avant de devenir une zone de libre-échange. Politiquement, il semble beaucoup plus difficile d'aller dans l'autre sens, c'est-à-dire de la zone de libre-échange à l'union monétaire.

Sur le plan international, un certain nombre d'autres questions méritent être abordées dans différents forums où les membres de la CEDEAO gagneraient à se concerter afin de dégager une position commune. Il s'agit, entre autres, des questions suivantes (pour plus de détails, voir Konandreas, 2012b) :

- » *Renforcer les disciplines de l'OMC sur les interdictions et restrictions à l'exportation.* Les interdictions et restrictions à l'exportation au niveau mondial rendent les marchés mondiaux plus fragiles et moins fiables (comme en témoigne la crise alimentaire de 2008). Contrairement aux règles de l'OMC et aux engagements contraignants spécifiques applicables aux pays importateurs, les disciplines sur les exportations sont faibles et se sont généralement révélées inefficaces. L'une des mesures méritant une attention immédiate consiste à restreindre l'utilisation des interdictions et des restrictions à l'exportation sur les achats de produits alimentaires par le PAM à des fins humanitaires non commerciales (FAO, 2009).
- » *Lutter contre les creux des prix* en préconisant sans relâche la réduction des soutiens agricoles dans les pays industrialisés qui faussent le marché (comme cela a été demandé dans le cycle de négociations de l'OMC de Doha), l'élimination des subventions à l'exportation et la maîtrise des instruments connexes (tels que les crédits à l'exportation).
- » *Rationaliser les instruments d'assistance alimentaire.* Malgré les réformes récentes, l'aide alimentaire internationale reste une ressource

incertaine et très inconstante, les prix des denrées, les niveaux des stocks et les coûts d'expédition jouant un rôle clé dans la détermination de sa disponibilité. Etant donné que dans les années coïncidant à de très faible prix l'aide alimentaire internationale pourrait fonctionner comme une subvention déguisée à l'exportation et qu'elle devient beaucoup moins disponible pendant les périodes d'envolée des prix, il serait logique de réserver cette ressource aux opérations d'urgence et au soutien nutritionnel en faveur des populations vulnérables.

» *Mettre en œuvre la Décision de Marrakech*¹⁸⁸ pour des mécanismes de financement international plus efficaces permettant aux pays en développement d'assurer leur capacité à importer de la nourriture pendant les périodes de hausse des cours mondiaux. La FAO et la CNUCED ont lancé des idées pour l'élaboration d'un instrument plus efficace qui aiderait les pays confrontés à des difficultés de financement des produits alimentaires de base. Ces idées ont pris la forme d'une proposition pour la création d'une Facilité de financement des importations alimentaires ou FIFF (FAO, 2003). La FIFF était censée être un instrument axé sur le marché pour fournir des garanties de crédit permettant aux agents/négociants importateurs des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits de prendre en charge le coût des importations alimentaires excédentaires. La justification de cette proposition reste valable, et c'est une question que les pays de la CEDEAO pourraient appuyer.

» *Rationaliser la politique des biocarburants* en abandonnant les mandats inflexibles sur l'utilisation des biocarburants qui n'ont fait qu'exacerber la volatilité des cours mondiaux en rendant de plus en plus inélastique la demande internationale de matières premières telles que le maïs.

12.6 Conclusions et questions en suspens sur l'avenir des politiques commerciales régionales

L'Afrique de l'Ouest, grâce aux efforts de l'UEMOA et de la CEDEAO, a réalisé des progrès considérables ces trente dernières années visant à mieux intégrer le marché régional des produits Agricoles et à présenter un front plus commun dans ses échanges commerciaux avec le reste du monde. Pourtant, les progrès ont été plus lents que prévu et une union douanière complète en Afrique de Ouest reste à concrétiser. Les membres de la CEDEAO ont signé un accord pour créer un TEC en 1996 qui était censé entrer pleinement en œuvre d'ici 2004, mais a été désormais repoussé à 2015. La lente mise en œuvre met en lumière les divergences d'intérêts au sein des Etats-membres et des parties prenantes, d'où la difficulté de parvenir à un consensus sur les questions telles que la structure du TEC et la réticence à mettre en œuvre les accords tels que ceux visant à créer une zone de libre-échange. Par conséquent, la conception de la politique commerciale doit accorder une attention particulière à la structure des mesures incitatives et dissuasives servies aux Etats-membres et aux différentes parties prenantes pour mettre en œuvre des approches communes.

Deux grandes questions se posent en ce qui concerne les politiques commerciales de la CEDEAO/ECOWAP. Tout d'abord, quelles sont les limites de la stratégie de protection différenciée de l'agriculture ouest-africaine qu'incarne cet ensemble de politiques commerciales ? Deuxièmement, à quel point ces politiques sont-elles réalisables ?

S'agissant des limites de l'approche, l'on peut poser un certain nombre de questions spécifiques :

» *Dans un contexte de hausse des cours mondiaux de nombreux produits agricoles, à quel point l'Agriculture ouest-africaine doit-elle être protégée ? Quel doit être l'équilibre entre la protection générale offerte par le TEC et les mesures de sauvegarde pour se prémunir des poussées d'importation occasionnelles ?*

¹⁸⁸ Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires < http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/35-dag_e.htm >

» *Quel poids les préoccupations au sujet du dumping doivent-elles avoir dans l'élaboration du TEC ?* La cinquième bande était implicitement justifiée par le dumping de la part des pays de l'OCDE, qui pourrait vendre à bas prix grâce aux subventions qu'ils accordent à leurs producteurs. Or, pour certains produits, tels que la volaille, les marchés internationaux sont de plus en plus dominés par les exportations des économies émergentes, comme le Brésil, dont la capacité à proposer des prix inférieurs à ceux des producteurs ouest-africains découle non pas des subventions, mais de leurs systèmes performants de production à grande échelle et de leur capacité à segmenter leurs ventes entre les marchés à revenu élevé du Nord et les marchés à faible revenu d'Afrique. En outre, l'intégration du Droit compensateur de la CEDEAO comme mesure de sauvegarde résoudrait-elle de manière efficace la question du dumping ? Et quel en est le rapport avec la « justification du dumping » pour la cinquième bande du TEC ?

» *À quel point une politique de protection de l'agriculture sera-t-elle durable sur le plan politique à l'avenir ?* Déjà, les tensions sur ce sujet étaient manifestes dans les différentes positions des Etats-membres de la CEDEAO sur les produits à inclure dans la cinquième bande. Dans une situation où une grande partie de la population dépense une bonne partie de son revenu en alimentation, une stratégie de développement de l'agriculture basée sur l'augmentation des prix agricoles (plutôt que sur la baisse des coûts unitaires de production sur l'ensemble de la chaîne alimentaire) pourrait s'avérer difficile à maintenir sur le plan politique. La cinquième bande offre une protection particulière aux produits à base de viande pour lesquels la demande est susceptible d'augmenter très rapidement à l'avenir (voir Partie II). Même si, dans sa conception, la cinquième bande doit permettre aux producteurs ouest-africains de capter une grande partie de cette demande croissante, si l'offre de l'Afrique de l'Ouest ne réagit pas fermement à la hausse des prix, les consommateurs frustrés exprimeront probablement leur mé-

contentement sur les restrictions des approvisionnements et la hausse des prix.

» *Comment la production ouest-africaine peut-elle rivaliser avec les importations pour les entreprises agroalimentaires ?* Comme l'a montré l'analyse de la Partie III, l'un des principaux facteurs qui poussent les entreprises agroalimentaires à se tourner vers des fournisseurs étrangers n'est pas forcément leurs prix plus bas, mais plutôt leur capacité à assurer des approvisionnements réguliers en qualité fiable. Un tarif extérieur commun ne résout pas ce problème. Ainsi, la protection tarifaire doit être considérée comme une mesure ciblée pendant que les chaînes de valeur ouest-africaines réduisent leurs coûts et améliorent leur contrôle de la qualité et de la fiabilité.

Pour ce qui est de l'efficacité de la politique commerciale, la question centrale est donc de savoir si la protection du TEC entraînera l'adoption, tout au long des chaînes de valeur ciblées, de technologies de réduction des coûts et d'innovations institutionnelles. Ou alors, la protection réduira-t-elle les incitations à l'innovation, ce qui entraînerait certes une production accrue mais des coûts unitaires plus élevés ? Pour une réaction vigoureuse de l'offre, il faut des technologies améliorées et des mesures visant à réduire les coûts de transport et des échanges commerciaux. Ainsi, pour être efficace dans la promotion d'une croissance agricole efficace, la politique tarifaire doit être associée à des politiques de promotion et d'adoption des technologies améliorées dans la région et au renforcement des mécanismes institutionnels afin de réduire les coûts du commerce régional.

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques, trois questions clés se dégagent :

» *Est-il possible de définir des niveaux de protection fondés sur les faits pour une région si diversifiée ?* En d'autres termes, un seul modèle de protection est-il applicable à tous les pays ? Il y aura inévitablement des compromis politiques en fonction des intérêts divergents des pays. C'est ce qu'on a constaté dans le débat

sur les droits de douane relatifs au sucre dans le TEC. Le Nigeria, pays doté d'un énorme marché pour le sucre raffiné et de grandes raffineries de sucre qui fonctionnent souvent en sous-capacité, a exercé des pressions en faveur de tarifs inférieurs pour le sucre brut plutôt que pour le sucre raffiné, estimant que le premier était ni plus ni moins qu'un intrant de l'industrie agroalimentaire. D'autres pays de l'intérieur à faible revenu qui produisent du sucre pour un marché beaucoup plus petit, comme le Mali, ont affirmé que, puisque le sucre brut et le sucre raffiné sont des substituts, autoriser le sucre brut à entrer sur le marché à des tarifs bas compromettrait le marché du produit raffiné déjà protégé.

» *Compte tenu de ces intérêts divergents, quelles mesures prendre pour inciter les pays à mettre en œuvre des politiques communes ?* L'approche de l'ECOWAP consistant à subordonner le co-financement des activités du PNIA aux pays respectant leurs engagements sur le libre-échange dans la région constitue un important pas en avant, de même que les initiatives prévues de collaboration avec les organisations in-

terprofessionnelles et commerciales régionales pour, d'une part, éduquer leurs membres et agents des services frontaliers sur leurs droits et obligations en vertu des accords commerciaux régionaux et, d'autre part, responsabiliser les acteurs du secteur privé afin qu'ils puissent combattre efficacement les barrières illégales au commerce.

» *Quelles options choisir pour faire face à certains facteurs politico-économiques qui continuent à entraver l'intégration régionale ?* Il s'agit notamment des bas salaires versés aux fonctionnaires et susceptibles de pousser ces derniers à compléter leurs revenus en soutirant des rentes aux commerçants, ainsi que de la diversité du pouvoir d'achat entre les pays susceptibles de pousser les pays à faible revenu à bloquer les exportations en période de pénurie pour protéger leurs propres consommateurs. Afin de tirer parti des avantages de l'intégration régionale, il faudra franchir l'obstacle de la conception de mécanismes visant à exploiter certains de ces avantages afin de compenser les pays et les personnes susceptibles de perdre au change dans cette intégration.