



RESEAU DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DE PRODUCTEURS AGRICOLES DE
L'AFRIQUE DE L'OUEST

Afrique Nourricière

09 BP 884 Ouagadougou 09 - Tel (226) 50-36-08-25 ; Tel/Fax : 50-36-26-13 ;

Site : www.roppa.info ; Email : roppa@roppa-ao.org; roppabf@liptinfor.bf ;

Forum sur la Souveraineté Alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006

Pour un développement durable en Afrique de l'Ouest : La souveraineté alimentaire

Jacques Gallezot¹

¹ Directeur de recherche à l'INRA, UMR d'Economie Publique, 16 rue Claude Bernard, Paris 75231 (gallezot@inapg.inra.fr), et Chercheur associé au CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales).

Synthèse

L'Afrique de l'Ouest doit relever d'importants défis pour «contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays» (ECOWAP, 2005). Les éléments économiques du contexte de cette région africaine qui rassemble une majorité de pays classés parmi les plus pauvres (PMA) renforcent plus encore la difficulté de la tâche. On est tout à la fois face à un déficit commercial vivrier et à une dépendance alimentaire croissante. La perspective d'une Union douanière (CEDEAO) permettra sans doute de réduire les difficultés actuelles qu'il y a sur le plan de l'intégration régionale. Cependant la faiblesse de la protection tarifaire du TEC et l'interprétation peu flexible du volet commercial des APE en cours avec l'UE ne semblent pas des réponses appropriées au contexte. Des travaux relatifs à la sensibilité et à la vulnérabilité des productions font à cet égard encore largement défaut. Le raisonnement économique qui alimente la libéralisation des échanges dans le cadre des APE mais également celui qui conduit à la faible protection des marchés agricoles, sous-estiment les effets que ces politiques auront sur la pauvreté et le développement. Compte tenu de l'importance des actifs agricoles et de la pauvreté rurale, le concept de souveraineté alimentaire est une réponse adaptée au contexte de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agirait d'orienter une politique agricole s'appuyant sur les conditions d'un développement durable. Une telle orientation justifierait à la fois un relèvement du TEC pour les produits alimentaires et une exclusion des secteurs agricoles de la discipline d'ouverture des marchés dans le cadre des APE avec l'UE.

Summary

West Africa has to take up important challenges "to contribute on a sustainable way to satisfying the food needs of the population, to economic and social development and to reducing poverty in the Member-States and the inequalities between territories, areas and countries" (ECOWAP, 2005). The economic features of this African region, which gathers a majority of countries classified among the poorest (LDCs), reinforce even more the difficulty of the task. We are facing a food trade deficit and an increased food dependency. The prospect of a custom union (ECOWAS) will likely permit to reduce the present difficulties for the regional integration.. However the low level of tariff protection in the CET (Common External Tariff) and the low flexibility in interpreting the trade section of the on-going EPA negotiation with the EU do not seem the appropriate answer to this context. Analyses on the sensibility and vulnerability of productions are still largely missing. The economic reasoning at the basis of trade liberalization in the EPAs context and also the one which leads to the low protection of agricultural markets underestimate the effects that those policies will have on poverty and development. Taking into account the importance of the active population in agriculture and the rural poverty, food sovereignty is an appropriate answer to the context of West Africa. The question is to pursue an agricultural policy relying on the conditions of a sustainable development. Such a quest would justify at the same time to raise the CET on food products and to exclude the agricultural sector from the discipline of market opening in the EPA context with the EU.

Introduction

L'Afrique de l'Ouest doit relever de grands défis dans des délais relativement brefs. Il s'agit d'une part de coordonner la politique agricole de la CEDEAO initiée en 2002 (ECOWAP) et d'achever en décembre 2007 la mise en place d'une tarification extérieure commune (TEC) à l'ensemble des pays de la zone dans la perspective de réaliser une union douanière. D'autre part ses relations commerciales avec l'UE, son principal partenaire, doivent être reformulées dans le même temps. A la suite des accords de Cotonou signés en 2000, les préférences non réciproques qui liaient l'Europe et les pays ACP, doivent se transformer en préférences réciproques sous la forme d'un accord de partenariat économique dont l'échéance est fixée en janvier 2008. Les effets sur le développement de cet accord de libre-échange font aujourd'hui débat. De nombreuses études d'impacts insistent sur les coûts d'ajustement fiscaux et sont nuancées sur les effets positifs que ces accords pourraient avoir sur le développement.

L'objectif de ce papier est de mettre en avant les éléments économiques qui posent le plus problème à la viabilité du projet d'accord de partenariat entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest. Ce faisant, il sera avancé que le principe de souveraineté alimentaire, endossé par les pays africains, est une orientation adaptée à la mise en place d'un développement durable.

1. Le commerce africain dans le contexte des négociations internationales

Le commerce africain est encadré par les différents engagements que les pays ont pris de manière multilatérale avec les membres de l'OMC ou auprès des institutions de Bretton Wood (FMI, Banque Mondiale), ou encore qu'ils vont prendre avec l'UE dans le cadre des Accords de Partenariats Economiques (APE). Nous examinons ici brièvement le contexte de ces accords commerciaux et plus particulièrement celui des APE.

Les pays africains sont majoritairement membres de l'Organisation Mondiale du Commerce. Succédant au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), l'OMC régit les règles du commerce selon trois principes essentiels qui fondent l'organisation du libre-échange, auquel adhèrent les 149 pays membres :

- La clause de la Nation la Plus Favorisée (clause NPF), où tout pays doit accorder à l'ensemble de ses partenaires commerciaux le traitement qu'il accorde à « la nation la plus favorisée »² ;
- La clause du traitement national selon laquelle, les produits importés doivent être traités de la même manière que les produits locaux ;
- La réciprocité : chaque pays s'engage à accorder des avantages commerciaux équivalents à ceux que lui consent un pays partenaire.

La clause NPF est un des piliers du Gatt de 1947 qui interdit l'existence d'un commerce préférentiel (Article I). C'est pourquoi le commerce préférentiel fait toujours l'objet de controverses. Certains économistes voient dans le développement d'accords régionaux une voie sans issue, et un obstacle au développement du multilatéralisme. D'autres y voient au contraire une solution aux déboires du multilatéralisme et au maigre progrès de la libéralisation du commerce à l'OMC. Certains pensent même que le régionalisme pourrait être une étape vers une solution multilatérale³, et un grand nombre reproche aux accords préférentiels d'être au contraire insuffisants au regard des contraintes de développement.

Cependant les objectifs fondamentaux du Gatt comportent le relèvement des niveaux de vie et de développement progressif de toutes les parties contractantes (la partie IV du Gatt). C'est pourquoi à l'initiative de la CNUCED il a été introduit le Système de préférence généralisé (SPG) afin de tenir compte des déséquilibres de développement entre les pays. En effet, depuis 1971, les membres développés du GATT accordent sans réciprocité un traitement préférentiel à des produits originaires des pays et territoires en voie de développement.⁴ Le SPG permet ainsi à 112 pays en voie de développement d'exporter vers l'Union européenne à des taux de droits réduits. Depuis 1998, des réductions tarifaires supplémentaires sont également appliquées à certains pays en développement dans le cadre des régimes spéciaux d'encouragements du SPG. Ces programmes sont appliqués aux pays qui se conforment aux accords internationaux relatifs à la protection de l'environnement, à l'interdiction du travail des enfants ou du travail forcé. Des régimes spéciaux sont également accordés aux pays andins et aux pays d'Amérique centrale qui mènent des campagnes de lutte contre les stupéfiants (SPG "drogue", 12 pays avec le Pakistan). Enfin l'UE a introduit en 2002, toujours dans le cadre du SPG,

² "Tout avantage, faveur, privilège ou immunité accordé par une quelconque partie contractante à un produit originaire ou à destination d'un autre pays doit être immédiatement et inconditionnellement accordé aux produits similaires originaires ou à destination des territoires de toute autre partie contractante".

³ Pour l'OMC, l'UE est considérée comme un accord régional.

⁴ La Décision sur le "traitement différencié plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement" (la "Clause d'habilitation") donne une base juridique permettant aux parties contractantes des pays développés d'accorder un traitement préférentiel, de prendre des mesures tarifaires et non tarifaires en faveur des pays en développement. La Clause d'habilitation, en tant que décision des parties contractantes du GATT, a été intégrée au système de l'OMC conformément aux dispositions du paragraphe I du GATT de 1994. La Clause d'habilitation permet également aux pays en développement de s'accorder mutuellement des préférences régionales ou mondiales dans des conditions moins rigoureuses que celles qui sont prévues à l'article XXIV du GATT.

l'initiative "Tous les produits sauf les armes" (TSA) en faveur de 49 PMA. Les préférences du SPG et de ses extensions spéciales accordées à un pays en développement s'appliquent sans discrimination à tous les pays en développement bénéficiaires du régime⁵.

Au-delà des objectifs de relèvement des niveaux de vie et de développement relatifs aux PED et PMA qui concernent au premier chef les pays africains, les seules exceptions à la Clause NPF (Article 1) s'inscrivent essentiellement dans le cadre de l'Article XXIV se rapportant à la réalisation des zones de libre-échange et des unions douanières. La mise en cause des accords de Lomé qui réglementaient les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP est venue de son incompatibilité avec les règles de l'OMC du fait des aspects géographiques discriminatoires⁶. Ce régime préférentiel a été dénoncé par des pays membres de l'organisation (Brésil, Costa Rica, Colombie, Equateur, Guatemala à propos de l'affaire bananes Dollars et Brésil, Thaïlande dans le cas du sucre). Si la règle d'une généralisation des préférences non réciproques accordées au titre du niveau de développement (type SPG) n'est pas contestée, celle qui repose sur un critère purement régional, en absence d'un *waiver* (autorisation GATT/OMC), peut en effet être dénoncée par un pays membre concurrent. C'est pourquoi pour respecter les règles de l'OMC, la solution avancée est, avec la mise en place des APE, d'inscrire les préférences régionales entre l'UE et les pays ACP dans le cadre d'un accord de libre-échange (Art XXIV).

En ce sens, l'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, modifie profondément le régime commercial qui prévalait entre les pays ACP et l'UE. L'instauration de zones de libre-échange entre l'UE et des régions ACP⁷ introduit la nécessité pour les pays africains d'ouvrir plus largement leur marché aux exportations européennes⁸. Les APE doivent être conclus avant le 1^{er} janvier 2008, date à laquelle expire la dérogation obtenue lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, qui permet le maintien du régime spécifique UE-ACP de façon transitoire⁹. Cette modification permet de mettre en conformité les relations UE-ACP avec les principes du GATT.

L'alignement sur les règles commerciales de l'OMC est pour beaucoup une question de rapport de force entre les pays membre. Par exemple, les préférences commerciales spéciales que les États-Unis ont accordées dans le cadre de la loi relative au redressement économique du Bassin des Caraïbes posent un problème semblable à celui que représentent les préférences commerciales accordées par l'UE aux pays ACP. L'AGOA est également un accord commercial américain non réciproque construit sur une base régionale et qui de ce point de vue n'est pas compatible avec les règles de l'OMC au même titre que les accords ACP dénoncés¹⁰.

Dans le même temps, il faut admettre que le bon fonctionnement d'un accord nécessite une stabilité de long terme pour en particulier garantir des partenariats économiques et des investissements directs étrangers. Le fonctionnement à maturité d'un accord préférentiel intervient après une période d'investissement ou de rodage des routines de fonctionnement des fournisseurs. À titre d'illustration, les importateurs européens avancent que la mise en place du Système de préférences généralisées spécifique pour les pays luttant contre le trafic de stupéfiants aurait pris 4 à 5 ans (Gallezot J., Bureau J.C, OECD, 2005). En d'autres termes, s'engager dans la voie d'un accord non compatible, et pouvant faire l'objet d'un recours auprès de l'ORD, fait courir un risque important à la viabilité du projet et aux entreprises.

⁵ L'OMC ne donne pas de définition des pays en développement, mais leur statut est dans une large mesure autoproclamé (WT/COMTD/W/93). Cela ne signifie pas pour autant que tous les pays qui se considèrent comme des pays en développement sont nécessairement reconnus comme tels. En effet, la liste des pays en développement qui bénéficient du SPG varie selon les donneurs de préférences. Cette ambiguïté, liée au caractère unilatéral des schémas, semble laisser la possibilité de choisir les bénéficiaires du SPG et de déclarer leur graduation. Par ailleurs, même les pays qui ont été désignés comme bénéficiaires dans le cadre des différents schémas SPG ne bénéficient pas nécessairement du traitement SPG pour toutes leurs exportations: par exemple, certains produits peuvent être exclus ou éliminés du bénéfice du SPG parce que le donneur de préférences les considère "compétitifs", ou bien parce qu'il s'inquiète de leurs effets sur l'industrie nationale, ou encore pour d'autres raisons. En revanche, le système des Nations Unies a donné une définition des PMA, qui peuvent bénéficier de préférences spéciales en vertu de la Clause d'habilitation, et l'OMC a accepté cette définition. Toutefois, la liste des bénéficiaires appartenant au groupe des PMA qu'ont établi les États-Unis et le Japon est légèrement différente de la liste de l'ONU. Le Japon considère la Zambie comme un pays en développement – et donc un pays "bénéficiaire du SPG" – et non pas comme un PMA, alors que l'ONU classe la Zambie dans la catégorie des PMA. De la même façon, les États-Unis considèrent que Maurice appartient au groupe des PMA, bien que ce pays ne figure pas dans le groupe des PMA de l'ONU.

⁶ Voir Tangermann, 2002 pour le statut de ce commerce vis-à-vis des règles de l'OMC. Si le SPG est couvert par la Clause ("*notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favorable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties*"), le commerce préférentiel sur une base géographique repose sur des fondements juridiques plus incertains.

⁷ Les régions sont les suivantes : Caraïbes, Pacifique, CEDEAO + Mauritanie pour l'Afrique de l'Ouest, CEMAC + Sao Tomé et Principe pour l'Afrique Centrale, Afrique Australe et Orientale, SADC.

⁸ Le GATT n'oblige pas à une réciprocité totale (Art.XXIV): il permet qu'une partie des échanges ne soit pas libéralisée. La libéralisation dans le cadre des APE peut donc être asymétrique et ne couvrir qu'une proportion des échanges UE-région ACP. À l'occasion de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, les pays ACP ont de surcroît demandé une interprétation plus flexible de l'article XXIV, dans le cas où la zone de libre-échange est conclue entre des pays ayant des différences de développement, ce qui est le cas des APE⁸.

⁹ Que deviennent ces conditions dans la situation où le cycle de Doha semble actuellement compromis ? De même peut-on s'interroger sur les acquis du paragraphe 45 de l'Accord-cadre de juillet, qui exempte les PMA de toutes réductions (WT/MIN(05)/DEC) et sur le fait adopté que les pays développés devront offrir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sur une base durable, pour tous les produits originaires de tous les PMA pour 2008 ?

¹⁰ Une demande de dérogation à été demandée fin 2005 par les États-Unis auprès de l'OMC pour trois de leurs programmes de préférences : AGOA, ATPA, CBERA (WT/TPR/S/160, OMC février 2006)

Comme cela vient d'être souligné, le commerce africain est pour l'essentiel encadré par les règles de l'OMC et, en ce qui concerne les relations avec l'UE, par les conditions en cours de négociation des APE. Cependant les institutions de Bretton Wood (Banque Mondiale, FMI) jouent également un rôle important sur le commerce en imposant des politiques tarifaires très libérales. Les négociations du cycle de Doha avaient prévu une mise en cohérence des règles de l'OMC avec celles de ces institutions et il semblerait que dans les derniers débats du cycle de Doha cette perspective ne soit plus d'actualité. Pour être plus précis, l'idée d'une mise en cohérence n'est pas remise en cause, mais elle semble comprise dans le sens d'une harmonisation sur la base des propositions les plus libérales contradictoires avec le contexte des pays africains. Pour la Banque, le FMI et le secrétariat de l'OMC, la libéralisation (même autonome) est bonne pour tout le monde, donc la mise en cohérence se ferait ici au tarif du "moins disant". Cependant les droits consolidés résultent d'une négociation entre membres, contrairement aux prescriptions de la Banque ou du FMI. C'est une partie du débat sur la fameuse gouvernance mondiale. Cette mise en cohérence aurait permis de bénéficier des marges de manoeuvre d'un relèvement des taux NPF dans la limite des taux plafonds.

2. Le contexte de l'Afrique de l'Ouest

Le processus, qui a conduit à la remise en cause des Accords de Lomé et la définition des Accords de partenariat économique, est ici examiné par rapport à situation économique spécifique de l'Afrique de l'Ouest. Dans ce contexte il est nécessaire, d'une part, de souligner le statut particulier de la zone du point de vue de son développement et de son insertion vis-à-vis de ses partenaires commerciaux et, d'autre part, d'analyser de façon approfondie la situation des questions agricoles et alimentaires dans ce débat. Enfin un bilan de l'intégration régionale sera effectué dans la mesure où cette question est un facteur de la réussite mais également un objectif pour le projet d'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest.

2.1. L'Afrique de l'Ouest est un grand PMA

L'Afrique de l'Ouest comprend les pays de la zone CEDEAO et la Mauritanie. L'ensemble regroupe 243 millions d'habitants en 2003 (Nations Unies, 2004) et représente 35% de la population Sub-saharienne. Il s'agit donc de ce point de vue d'un bloc régional très important en Afrique. Avec un PIB annuel *per capita* d'environ 500 \$US, contre 1170 \$US en moyenne pour les pays en voie de développement (CNUCED), la zone est parmi la plus pauvre du monde. Les pays de l'Afrique de l'Ouest sont majoritairement classés parmi les Pays les Moins Avancés (PMA). Avec 13 pays sur 16, cette région regroupe 40% des PMA de l'Afrique Sub-saharienne.

Être un PMA ne repose pas seulement sur la faiblesse des revenus. Ainsi la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria sont considérés comme les seuls Pays en Développement de la zone mais leurs revenus annuels par habitant sont compris entre 610 \$ et 270\$ (Banque Mondiale, 2003) et sont nettement inférieurs à celui du Cap-Vert (1250 \$)¹¹. La plupart de ces pays ont cependant un taux de croissance du PIB supérieur ou égal à la moyenne des pays en voie de développement (3,3%), sauf pour la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Liberia (Banque Mondiale, 2002-2004). Cependant, l'augmentation de la population est la plupart du temps plus rapide que la croissance, aussi le niveau de vie recule, sauf dans quelques pays comme le Cap-Vert, le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal, le Bénin ou le Ghana (Faucheux B. et al., 2005). De même, les conflits actuels ou récents dans plusieurs pays (Côte d'Ivoire, Sierra Léone, Libéria), ou les contraintes environnementales récurrentes d'un pays enclavé comme le Niger ne permettent pas au niveau de vie de progresser. Avec un climat plus propice à la culture, les pays côtiers ont ainsi moins de difficultés que les pays sahéliens.

2.3. Un déficit commercial vivrier et une dépendance alimentaire

Le poids des produits tropicaux (cacao) ou non essentiellement alimentaires (coton, peaux, etc.), traditionnellement destinés à l'exportation biaise fortement les estimations de dépendance alimentaire de la région. En effet, les produits agricoles non tropicaux et non alimentaires représentent 23% des importations et 80 % des exportations en 2003.

En écartant les produits tropicaux et les produits agricoles non alimentaires et en retenant de ce fait les "produits vivriers" on constate que le déficit alimentaire de la CEDEAO, hors échanges de produits tropicaux, a été multiplié par 3 de 1995 à 2003, passant de 1,6 à 4,4 milliards de \$ (Graphique 1). L'excédent agroalimentaire total (produits tropicaux inclus) a fondu entre 1995 et 2000 pour se transformer en déficit de plus de 1 milliard de \$ en 2004. Les principaux déficits en 2004

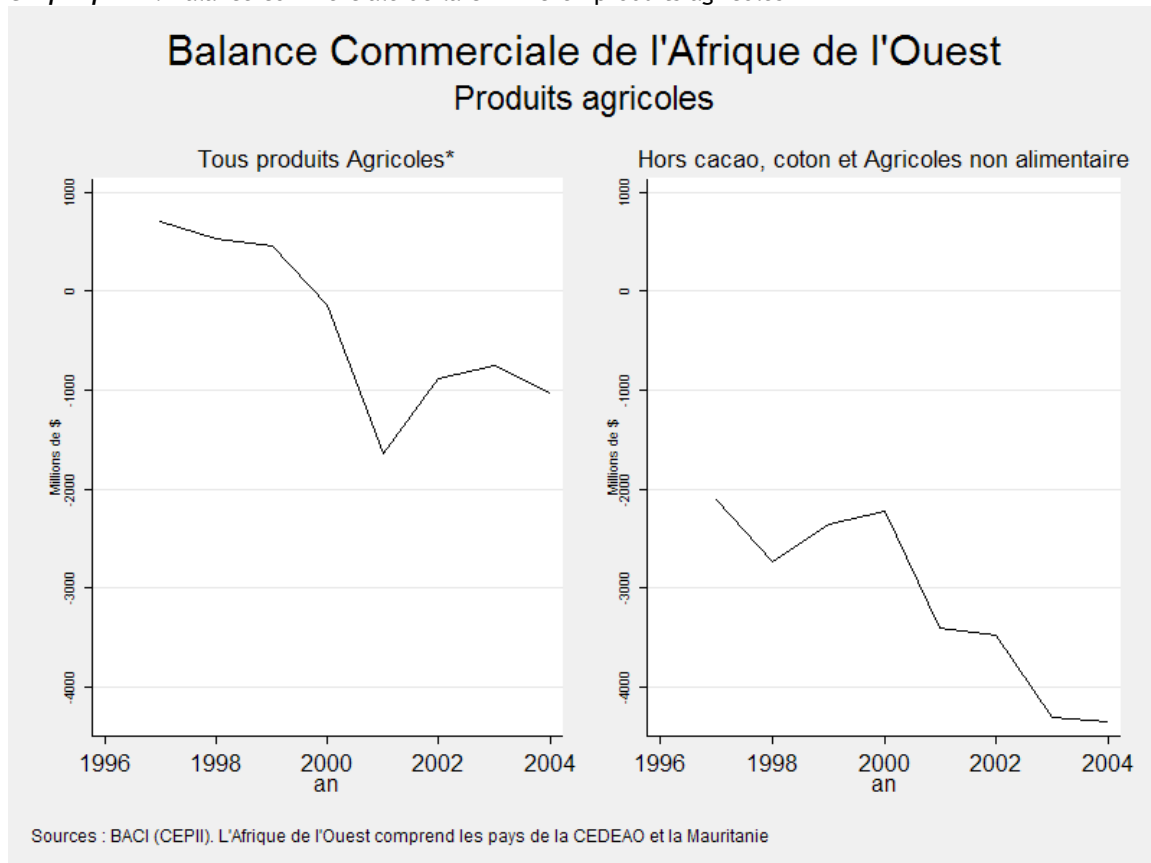
¹¹ Le Cap-Vert est actuellement engagé dans une phase transitoire qui devrait le conduire à rejoindre prochainement le groupe des pays en développement (PED). PMA jusqu'en 2004, le Cap-Vert ne remplit désormais plus les critères de rattachement à ce groupe. Il est engagé dans une phase transitoire qui devrait le conduire à rejoindre les pays en développement non PMA. Il perdra par conséquent une partie des avantages liés au statut de PMA. Du point de vue de la négociation de l'APE, le Cap-Vert rejoint de ce fait les intérêts des trois autres pays (Nigeria, Ghana et Côte d'Ivoire) qui ont besoin d'un APE pour bénéficier des meilleures préférences commerciales à l'entrée sur le marché européen. Cependant, compte tenu de ses caractéristiques spécifiques (archipel, insularité) et de sa vulnérabilité, il est fort probable que même en l'absence de conclusion d'un APE, le Cap-Vert pourrait continuer à bénéficier d'un régime commercial équivalant au régime actuel (Article 35 alinéa 3 de l'Accord de Cotonou).

portent sur les céréales avec -1,96 milliards de \$ dont -836 M\$ pour le riz blanchi et -649 M\$ de froment de blé (semence), les produits laitiers (-551 M\$), le sucre (431 M\$), les huiles (314 M\$)¹².

La dégradation du solde commercial alimentaire correspond à des hausses d'importations (Gallezot, ROPPA, 2006) qui ont été plus fortes encore en volume puisque les prix à l'importation ont baissé. Cette situation est relativement paradoxale au regard de la place qu'occupe le secteur agricole dans la CEDEAO. Elle l'est d'autant plus que les produits d'importations qui pèsent le plus en termes de coûts en devises sont des produits que les pays de la région sont en mesure de produire: c'est le cas du riz, du sucre, du lait et des huiles (CEDEAO/ECOWAP/2004).

La poursuite de la croissance de ce déficit serait économiquement insoutenable à long terme puisque les 243 millions d'habitants de l'Afrique de l'Ouest en 2004 pourraient être 420 millions en 2020 (WALTPS, 2004) La faiblesse des secteurs de l'industrie et des services ne permet pas de dégager des ressources suffisantes pour faire face à la facture d'importations alimentaires qui en résulterait.

Graphique 1 : Balance commerciale de la CEDEAO en produits agricoles



2.4. Une intégration régionale difficile

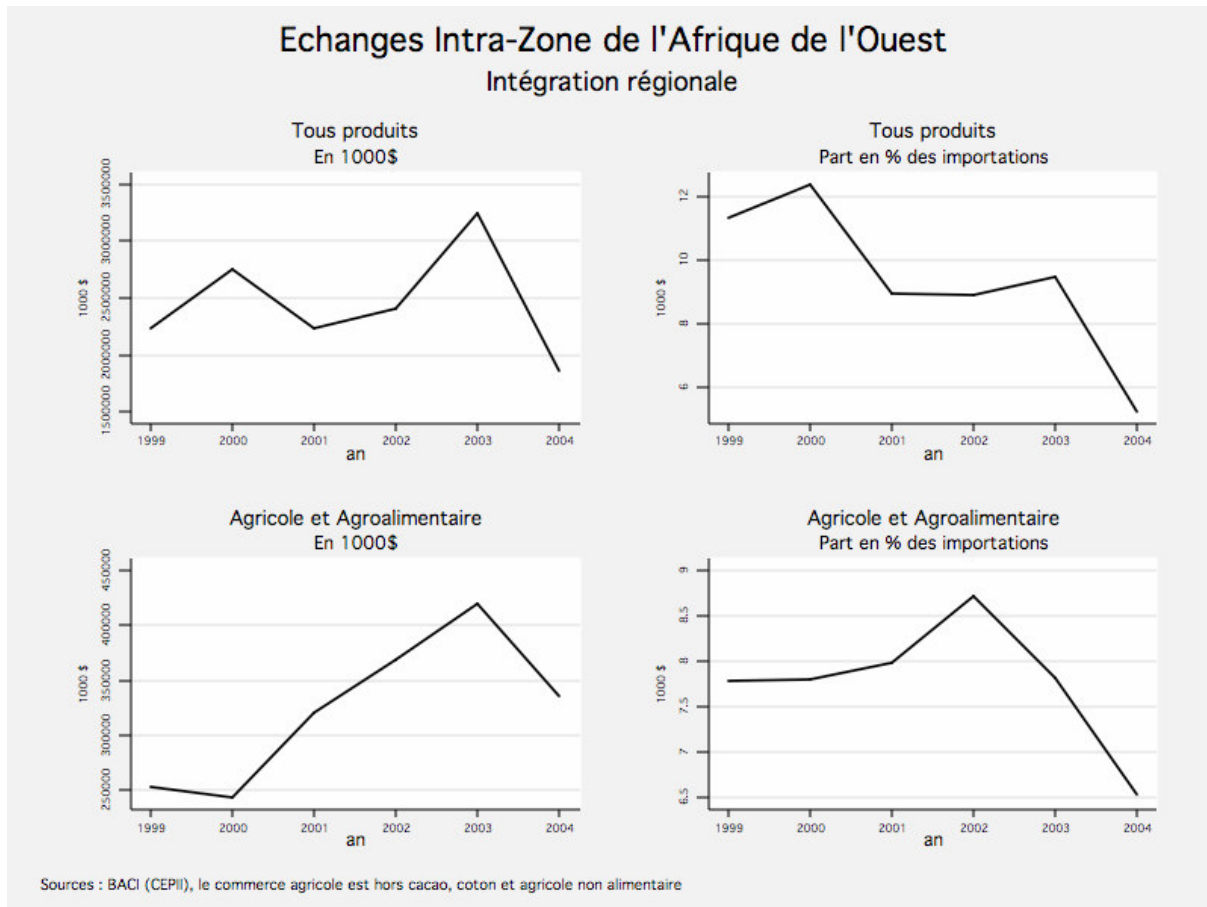
Pour l'intégration régionale, le développement des échanges intra-zone constitue à la fois un objectif et un indicateur importants. L'exploitation des complémentarités productives au sein de l'union douanière est essentielle. La souveraineté alimentaire doit ainsi se construire selon la préférence accordée aux produits régionaux. L'instrument privilégié pour réaliser cette intégration est d'une part un TEC suffisamment incitatif pour que la demande régionale se tourne vers la production locale et, d'autre part, une circulation sans entrave des biens à l'intérieur de la CEDEAO.

Le bilan de l'intégration régionale sur l'ensemble de la période considérée (1995-2004) est plutôt négatif. Les échanges intra-zone pour l'ensemble des produits, qui sont relativement stables sur la période 1999-2003, marquent un déclin en 2004. Plus importants encore, ces échanges intra-zone rapportés au total des importations ne cessent de diminuer : ils représentaient près de 11% des importations en 1999 et seulement 5% en 2004. La situation en matière de production alimentaire est tout aussi alarmante. La part des échanges intra-régionaux dans le total des importations en produits vivriers ne cesse de diminuer. Le graphique 2 montre que cette part, déjà minime en début de période (11%), ne

¹² Sources BACI, Comtrade,

représente plus aujourd'hui que 6,5% des importations. Même s'il faut rester prudent sur les statistiques intra-zone impliquant une forte proportion de PMA et d'échanges informels non enregistrés, cette situation souligne la faiblesse des moyens consacrés aux objectifs de l'intégration. Cette faiblesse des échanges intra-zone pourrait même être plus importante si l'on considère qu'une part non négligeable des transactions au sein de l'Union correspond à de simples réexpéditions en provenance des pays tiers (UEMOA-FAO, 2004).

Graphique 2 : Les échanges intra-zone de la CEDEAO



Les données intra zone pour l'année 2004 doivent être considérées comme provisoires

Les échanges de produits alimentaires entre les pays de la CEDEAO doivent se développer. C'est le cœur du problème pour réduire la dépendance alimentaire. C'est aussi l'objectif de l'ECOWAP avec la mise en place de l'union douanière. La comparaison avec l'UE est, à cet égard éloquent puisque la part des échanges intra-communautaires européens représente plus de 75% des importations alimentaires. La faiblesse des échanges alimentaires intra-régionaux CEDEAO s'explique par un Tarif extérieur insuffisamment protecteur, mais elle est aussi le résultat d'une imparfaite circulation en libre-échange au sein de la zone. Ainsi, selon les estimations du FMI, dans le cas de l'UEMOA seulement un tiers des échanges intra-zone se réalise en franchise totale (WT/TPR/S/119, 2003). Une ouverture trop forte des marchés extérieurs risque de déstabiliser les relations commerciales de proximité et avoir de lourdes conséquences sur la cohérence et la stabilité de l'Union régionale. Une étude récente insiste sur la corrélation qui existe entre la montée des conflits qui est associée à la dégradation des échanges de proximité, et inversement à la stabilité lorsque les relations commerciales sont importantes (Martin P., Mayer T., Thoening M., 2006).

La présence de productions similaires est mise en avant dans la littérature pour expliquer les motifs structurels d'un échec de l'intégration régionale (Cadot O. and al., 2005). L'analyse standard de Viner suggère en effet que le potentiel de création de commerce pour ces zones régionales de libre-échange est faible lorsque les pays ont des structures d'échanges très semblables, important et exportant des biens similaires. Or les échanges bilatéraux de produits alimentaires au sein de la CEDEAO (Gallezot, ROPPA, 2006) sont majoritairement des échanges de complémentarité (inter-branches). En effet, l'indice de Grubel-Llyod (1975) qui mesure la similitude des produits échangés est relativement faible (maximum de 0,12)

et suggère que les échanges entre les pays portent sur des produits différents¹³. De ce fait, les résultats négatifs de l'intégration régionale ne peuvent s'appuyer sur des arguments d'ordre structurel tenant à la similitude productive des pays membres.

3. Les termes du débat des APE dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest

L'Afrique de l'Ouest est soumise à l'urgence des décisions à prendre sur de multiples fronts. Là où, sur les mêmes dossiers, les pays développés ont mis, avec beaucoup de moyens, de nombreuses années pour se préparer, il faut mettre en place tout à la fois une politique agricole commune (ECOWAP, CEDEAO, 2005), une politique tarifaire avec un Tarif extérieur commun (TEC, 2006), faire face aux négociations à l'OMC (2006) et engager les négociations d'un Accord de partenariat économique avec l'UE. Il s'agit là de véritables défis et la composante temps est une contrainte lourde. Cette section vise à resituer les négociations concernant les APE dans ce contexte. Il s'agit, d'une part, de considérer les implications de l'adoption du TEC par rapport aux APE et, d'autre part, d'examiner comment, comparativement à d'autres expériences d'accords de libre échange, la situation en Afrique de l'Ouest se présente. Enfin, on abordera la question de la prise en compte de la vulnérabilité des productions dans l'évaluation des APE.

3.1. La faible protection aux frontières de la CEDEAO

Le Tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000. La CEDEAO a décidé d'étendre ce TEC à l'ensemble de la région. La décision d'adoption officielle du tarif extérieur est intervenue le 12 janvier 2006 mais sa mise en place avait déjà commencé début 2005. La période ouverte jusqu'en décembre 2007 est considérée comme une période de transition afin que le 1^{er} janvier 2008 le TEC soit en application pour l'ensemble de la sous-région (Stryker, 2005). Un certain nombre de mesures sont de nature temporaires et permettent soit de réguler les conséquences du désarmement tarifaire pour certains pays membres (Taxe Dégressive de Protection - TDP), soit encore de faire face à des mesures de sauvegarde conjoncturelles (Taxe Conjoncturelle à l'Importation - TCI). Néanmoins, indépendamment de cette période de transition, le Conseil des ministres¹⁴ peut édicter d'autres mesures spécifiques de protection (Article. 9, CEDEAO-TEC, 2006). En réalité cette possibilité ne vaut que pour la période de transition si l'on admet que la perspective d'un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE doit se concrétiser au 1^{er} janvier 2008. Dans ce cas, les accords du GATT-OMC précisent (Art XXIV) que les droits, après constitution d'une zone de libre échange (ZLE), ne peuvent être plus élevés que ceux qui précédaient la mise en place.

C'est pourquoi, bien que le problème de la protection tarifaire de la CEDEAO soit indépendant du débat relatif à la mise en place des APE, la question du seuil de protection relativement bas du TEC interfère fortement sur la portée de ces négociations. Ainsi le degré d'ouverture des marchés africains aux produits européens va permettre d'écarter du processus des produits sensibles. Toutefois cette possibilité, même si on envisage une couverture large de la sensibilité des produits, risque d'être peu dissuasive face à la compétitivité des produits européens. À titre d'illustration, on peut noter que les pays de l'UEMOA ont pris au moins six décisions donnant à la Commission de l'UEMOA le mandat d'ouvrir des négociations au sujet de possibilités d'accords commerciaux avec l'Égypte, le Liban et l'Algérie. Or les taux du TEC UEMOA sont d'une façon générale tellement bas (20% maximum) qu'il s'est avéré difficile pour l'UEMOA de convaincre les autres pays d'abaisser les taux bien plus élevés de leurs droits de douane (USAID, 2006). Selon cette même étude, Coulibaly M. et Plunkett rapportent qu'un membre de la Commission UEMOA faisait remarquer que, lorsque d'autres pays ou partenaires commerciaux apprennent que le taux maximum de l'UEMOA n'est que de 20%, "il ne reste pas grand-chose à négocier".

Ainsi, en considérant les produits alimentaires, un premier constat s'impose : compte tenu d'un système de protection très peu contraignant, ces produits sont en moyenne classés dans les tranches les plus élevées des taux du TEC¹⁵. Alors que le droit maximal du TEC est de 20%, le taux de protection des produits alimentaires (hors produits tropicaux et non alimentaires) est de 15% en moyenne simple et de 13% en moyenne pondérée par les importations (Tableau 8). Un second constat s'impose tout autant : ce taux de protection est vraiment faible si on considère les défis que la politique agricole de la CEDEAO doit affronter et que l'on compare ces taux à ceux que pratique l'UE.

Les écarts sont de plus de 7 points de moyenne supérieurs pour les produits alimentaires européens comparés aux mêmes produits de la CEDEAO (22% pour l'UE contre 15% pour la CEDEAO). Ces écarts sont de 50 points dans le lait, 32 points pour les céréales, 25 points pour ceux de la minoterie, 31 points pour le sucre, et plus de 13 points pour les animaux et les viandes. Pour l'UE, l'Union douanière et le Tarif commun (TARIC) ont été les instruments-clés de la Politique Agricole Commune et de la construction de la préférence communautaire depuis plus de quarante ans. Cette comparaison entre l'UE et la CEDEAO souligne les différences d'options économiques de la politique agricole et agroalimentaire.

¹³ Lorsque l'intégration atteint une plus grande maturité ce sont au contraire des échanges de produits similaires qui se développent (effets de gamme ou de qualité des produits). Dans le cas de l'UE par exemple, les échanges de type produits similaires en matière de produits alimentaires représentent plus 35% du commerce intra-zone et l'indice de Grubel-Llyod est le plus souvent supérieur à 0.7 (Chevassus-Lozza E. et Gallezot J., 1995)

¹⁴ Sur proposition de la Commission du Commerce, des Douanes, de la Fiscalité, de la Statistique, de la Monnaie et des Paiements.

¹⁵ Toutefois les céréales, les graines oléagineuses et la poudre de lait sont, par exemple taxées à 5 %, ce qui permet l'importation de produits concurrents ou de substitution aux produits locaux. De même, les brisures de riz sont taxées à 10 %, ce qui est insuffisant pour protéger les filières locales.

À titre d'illustration, la comparaison peut être élargie au cas du Maroc pour lequel existe un Accord d'association avec l'UE (Gallezot, FAO, 2004). Ici les écarts avec la politique de protection agricole sont encore plus importants avec plus de 35 points en moyenne supérieur pour le Maroc par rapport à la CEDEAO (le droit moyen marocain est de 50% contre seulement 15% pour la CEDEAO). Ces écarts sont même considérables pour certains secteurs comme celui des viandes (+136 points), celui du lait (+54%) ou encore celui de la minoterie (+36 points). Dans cette comparaison il convient de noter que les instruments tarifaires de l'UE et du Maroc incorporent massivement des droits spécifiques (Euros/100kg par exemple) qui permettent une meilleure protection des produits soumis à une baisse des prix. Ces modalités, associées à un contingentement de certaines productions (quotas), manquent cruellement dans le TEC de la CEDEAO.

La faible protection des marchés de la CEDEAO, dans le cadre de la mise en place des APE, doit être mise en perspective avec les cycles des négociations multilatérales. Bien que l'échéancier du cycle de Doha soit actuellement compromis, une reprise du processus de libéralisation multilatéral entraînera un mécanisme d'érosion des marges préférentielles (Bouët A., Fontagné L, Jean S., 2005). Cette situation réduira plus encore les préférences commerciales obtenues par l'Afrique de l'Ouest avec les APE.

Tableau 3 : Les tarifs extérieurs agricoles comparés de la CEDEAO avec ceux de l'UE et du Maroc.

Tarif extérieur commun UEMOA-CEDEAO	CEDEAO en 2003		Union Européenne	Ecarts CEDEAO	MAROC	Ecarts CEDEAO
	Nombre Lignes sh6	Droits MFN moyens % [1]				
Produits alimentaires						
1 - ANIMAUX VIVANTS	17	14	27	13	62	48
2 - VIANDES ET ABATS COMESTIBLES	52	20	36	16	156	136
4 - LAIT ET PRODUITS DE LA LAITERIE; C	27	17	67	50	71	54
5 - AUTRES PRODUITS D'ORIGINE ANIMA	16	5	0	-5	33	28
6 - PLANTES VIVANTES ET PRODUITS DE	11	12	7	-5	35	23
7 - LÉGUMES, PLANTES, RACINES ET TU	54	19	14	-5	46	27
8 - FRUITS COMESTIBLES; ÉCORCES D'A	55	19	16	-3	51	32
10 - CÉRÉALES	16	6	38	32	19	13
11 - PRODUITS DE LA MINOTERIE; MALT	34	12	37	25	48	36
12 - GRAINES ET FRUITS OLÉAGINEUX; C	44	5	4	-1	25	20
15 - GRAISSES ET HUILES ANIMALES OU	43	13	11	-2	23	10
16 - PRÉPARATIONS DE VIANDE, DE POI	11	20	24	4	50	30
17 - SUCRES ET SUCRERIES	16	11	42	31	35	24
19 - PRÉPARATIONS À BASE DE CÉRÉAL	17	18	22	4	49	31
20 - PRÉPARATIONS DE LÉGUMES, DE F	44	20	25	5	50	30
21 - PRÉPARATIONS ALIMENTAIRES DIV	16	15	13	-2	47	32
22 - BOISSONS, LIQUIDES ALCOOLIQUE	22	20	8	-12	50	30
23 - RÉSIDUS ET DÉCHETS DES INDUST	25	10	23	13	24	14
24 - TABACS ET SUCCÉDANÉS DE TABA	9	12	20	8	23	11
33 - HUILES ESSENTIELLES ET RÉSINOÏ	15	10	3	-7	41	31
35 - MATIÈRES ALBUMINOÏDES; PRODUI	10	9	9	0	29	20
Total alimentaires	554	15	22	7	50	35

- Il s'agit du droit NPF (tous pays tiers) appliqué par l'UEMOA et généralisé à l'ensemble de la CEDEAO (Droits permanents hors listes d'exceptions)

**Les EAV (équivalents ad-valorem) européens résultent de la conversion effectuée par l'UE dans le cadre des travaux de l'OMC en 2005. Il convient de considérer en effet que dans le cas de l'UE (comme pour le Maroc), un grand nombre de droits (47% des lignes tarifaires agricoles) sont des droits spécifiques ou complexes (exemple 10,2 + 93,1 Eur/100 kg/net pour le code 1029005)

Sources : Baci (CEPII), BDI (OMC- Genève), MacMap (CEPII)

3.2. Une interprétation peu flexible du volet commercial APE

C'est dans ce contexte que les APE¹⁶ doivent être conclus avant le 1^{er} janvier 2008, date à laquelle expire la dérogation obtenue lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, qui permet le maintien du régime spécifique UE-ACP de façon transitoire. Cette modification, comme cela a été précisé précédemment, permet de mettre en conformité les relations UE-ACP avec les principes du GATT/OMC). C'est sans conteste le principe de réciprocité, où chaque pays s'engage à accorder des avantages commerciaux équivalents à ceux que lui consent un pays partenaire, qui pose ici le plus de difficulté. Ce point est important car si les PMA, majoritaires en Afrique de l'Ouest, peuvent conserver un accès en franchise de droits au marché de l'UE dans le cadre de TSA, dans le cas des APE ils devront ouvrir leur marché aux exportations européennes.

La question de l'interprétation de l'article XXIV fait encore l'objet d'un débat à l'OMC pour que soient mieux précisées à la fois la proportion¹⁷ des échanges commerciaux concernés par la libéralisation et la période de sa mise en oeuvre (ou de son extension). Ces deux points constituent une marge de manoeuvre importante pour la mise en place des APE. En ce qui concerne le degré d'ouverture respectif des marchés dans le cas d'un APE avec l'UE plusieurs scénarios peuvent être avancés à partir de la situation spécifique des pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'expérience acquise en matière de Zone de Libre Echange réalisée avec l'UE.

À cet effet, l'UE a mis en avant l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre l'UE et la République d'Afrique du Sud qui indique que 90% des échanges seront libéralisés, et que l'ouverture sera asymétrique¹⁸. Cette expérience constitue la base du premier scénario avancé par l'UE d'une ouverture des marchés de l'Afrique de l'Ouest (Maerten, C. 2004). Appliquées stricto sensu au cas de l'Afrique de l'Ouest, une ouverture de 81% des marchés de l'Afrique de l'Ouest et une ouverture totale du marché de l'UE correspondent à une libéralisation de 90% des échanges en 2004 (Gallezot, Roppa, 2006). Ce scénario de base permet d'écarter du processus d'ouverture des marchés de la CEDEAO un montant de 2.8 MM de \$ couvrant le total des importations alimentaires de l'Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE (2.4 MM de \$). L'interprétation admise de l'article XXIV retient qu'un secteur entier, donc l'agriculture, ne peut être exclu de la libéralisation. Une solution concernant par exemple seulement les produits alimentaires, et non les produits agricoles non alimentaires, serait compatible avec l'article XXIV. Dans le cas de ce scénario de base, les produits agricoles vivriers (hors cacao et non alimentaires) peuvent par exemple être considérés comme sensibles et ne pas faire l'objet d'une libéralisation, dans la mesure où ils constituent un sous-ensemble des produits agricoles (au sens de l'OMC).

Toutefois les conditions de cette asymétrie d'ouverture restent ouvertes (Stevens, C., Kennan, J, 2005) et, de l'avis même de la Commission UE (DG Commerce), il conviendrait d'oublier ce parallèle malheureux avec l'Accord Afrique du Sud. Comme cela a été souligné précédemment il existe d'autres précédents (infra, 1.3), notamment avec les accords d'association entre l'UE et les pays méditerranéens, qui n'imposent pas de seuils à la réciprocité. En outre les délais de mise en oeuvre de l'APE constituent un élément important de flexibilité. La période globale de mise en oeuvre avancée dans les accords de libre échange serait de 20 ans dans les cas impliquant les USA, l'Australie, le Chili (Bilal S., Rampa F., 2006).

Les arguments plaidant pour introduire plus de flexibilité dans les APE ne manquent pas. Une ouverture de « l'essentiel des échanges » au sens de l'Article XXIV doit notamment tenir compte de la présence majoritaire des PMA en Afrique de l'Ouest. Or les PMA bénéficient déjà du régime TSA qui leur apporte une franchise de droits sur le marché de l'UE sans aucune obligation d'ouverture de leur propre marché. Les termes avancés pour les modalités du Doha Round précisent par ailleurs que l'ouverture sans protection du marché des pays développés sera généralisée à tous les PMA. Actuellement les PMA représentent 31% de la part du commerce entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest (Gallezot, Roppa, 2006). Une prise en compte de ces considérations associées aux contraintes d'un développement de l'intégration régionale permettrait d'exclure du processus d'ouverture du marché à la fois les produits alimentaires et d'autres produits jugés sensibles. Ce peut être le cas de produits agricoles non alimentaires ou d'un certain nombre de produits industriels, notamment de l'industrie textile et des industries d'amont et d'aval de la production agricole et industrielle. Les simulations réalisées par le Roppa avancent à cet effet une ouverture de 50% du marché de l'Afrique de l'Ouest qui correspond à une libéralisation des échanges de 72% dans l'hypothèse où le marché européen serait ouvert à 100% (Roppa, 2006). Ces scénarios sont proches des "APE allégés" (ERO, 2005, Bilal S., 2006). Ces derniers conduisent à un taux de libéralisation de l'ensemble du commerce de 83% ou 72%.

¹⁶ Les régions avec lesquelles les APE avec l'UE doivent être signées sont les suivantes : Caraïbes, Pacifique, CEDEAO + Mauritanie pour l'Afrique de l'Ouest, CEMAC + Sao Tomé et Principe pour l'Afrique Centrale, Afrique Australe et Orientale, SADC.

¹⁷ Le paragraphe 8.a) précise la définition d'une union douanière et d'une zone de libre-échange. La zone de libre-échange est « un groupe de territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange ».

¹⁸ En effet, l'ouverture du marché de l'Afrique du Sud est de 86% selon une progressivité sur 12 ans, et elle est de 94% pour l'UE.

3.3. Une réflexion peu approfondie sur les produits sensibles

La plupart des accords de libéralisation conclus par l'Union européenne avec d'autres ensembles régionaux ou avec des pays isolés ont pris en considération le cas de produits sensibles pour l'une ou l'autre des entités. La problématique des produits sensibles n'est donc pas nouvelle dans les négociations internationales. Il s'agit d'une catégorisation des mécanismes de protection venant appuyer les politiques économiques et commerciales régionales et c'est sur cette question que les négociations sont les plus complexes dans la mesure où elles se cristallisent sur des oppositions d'intérêts. Le préalable à ce débat est de s'assurer, d'une part, qu'une classification des produits et des activités selon leur degré de sensibilité correspond à des mesures suffisamment incitatives au regard des politiques et des enjeux économiques et, d'autre part, que le calendrier et les modalités d'application sont compatibles avec les conditions du développement régional.

Force est de constater que, dans ce débat, les études détaillées et pertinentes font défaut dans le cas de l'Afrique de l'Ouest (Rapport 3251, Assemblée Nationale, Juillet 2006)¹⁹. Une évaluation précise des mesures d'impacts et des produits sensibles pour l'ensemble de la région aurait dû être un préalable à la signature de la feuille de route selon le directeur du commerce extérieur du Sénégal (Assemblée Nationale, juillet 2006). L'analyse des secteurs et produits sensibles qui s'inscrit dans le cadre de la mise en place des APE se pose tout autant vis-à-vis du TEC ou encore que par rapport aux à la définition des Mesures de Sauvegardes Spéciales à l'OMC.

Ainsi le Groupe technique 5 (Juillet 2006) souligne l'incompatibilité ou l'incohérence entre le TEC actuel et les objectifs de l'ECOWAP, ainsi que les objectifs et priorités affichés par les nouvelles lois d'orientation agricoles ou agro-sylvo-pastorales de certains Etats membres de la CEDEAO, rejoignant ainsi l'analyse de certaines organisations socioprofessionnelles, des organisations de la société civile et du secteur privé. Cette remarque est importante car elle conforte l'idée que s'appuyer sur le TEC comme situation de référence pour raisonner la libéralisation est un exercice prématuré dans la mesure où dans la structure actuelle du TEC, ses quatre bandes, ne reflètent pas nécessairement une sensibilité croissante des produits. Or, à notre connaissance, il n'existe pas à ce jour de travaux montrant, notamment pour les produits agricoles pour lesquels existe un objectif politique, que les niveaux de protection du TEC permettent de compenser l'écart entre le prix intérieur et celui à la frontière des produits concurrents (analyse de type *price gap*).

La définition de la sensibilité des productions dans le cadre des APE, au-delà des considérations de concurrence par les prix, doit être élargie aux aspects stratégiques ou répondant à des impératifs de la politique régionale. Par exemple, la réduction de la dépendance alimentaire, les soucis d'une intégration régionale reposant sur des complémentarités productives, l'exercice d'une préférence communautaire incitative, sont également des facteurs qui entrent en considération.

Les discussions qui ont lieu à l'OMC sur les produits spéciaux est de nature à inspirer la réflexion sur les produits sensibles dans le cas des APE. Les facteurs de sensibilité mis en avant sont pour l'instant des critères qui concernent l'emploi et le développement rural, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire. Par ailleurs plusieurs options se dégagent pour sélectionner les critères adaptés. Une première option vise à limiter les risques de dérives et à disposer de critères suffisamment objectifs. Par conséquent elle privilégie les seuls critères quantitatifs, avec la difficulté de pouvoir renseigner dans des conditions comparables ces critères au niveau de tous les pays concernés. Une deuxième option consiste à laisser les pays déterminer eux-mêmes les produits spéciaux. Une troisième consiste à déterminer une part maximale du commerce extérieur du pays qui pourrait être couverte par des restrictions au titre des produits spéciaux. La méthodologie avancée à l'OMC pour définir les produits spéciaux reprend l'approche traditionnelle mesurant l'écart entre le prix de production et le prix frontière. L'alternative à cette approche consiste à introduire des critères liés aux volumes d'importation ou à la "poussée" de ces dernières (pour reprendre les termes de l'OMC).

Le débat concernant les produits sensibles ne vise pas à limiter l'accès aux marchés pour des raisons strictement mercantiles ou protectionnistes mais pour des raisons qui renvoient à la création d'un environnement commercial porteur pour les producteurs et les entreprises Ouest africaines. Il est important, afin de pouvoir disposer d'une évaluation des APE, qu'une analyse détaillée des produits sensibles dans tous ces aspects soit réalisée pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Dans ce cadre, il est souhaitable que les critères de détermination des produits sensibles reflète le dialogue politique intra régional et le dialogue entre la région Afrique de l'Ouest et l'UE.

¹⁹ Les études d'impacts existantes sont d'initiative nationale. Les méthodologies utilisées sont très hétérogènes (MGEC, équilibre partiel, entretiens), les sources de données employées sont très variables ainsi que leur niveau d'agrégation. Les études mobilisées par les Etats pour définir les produits sensibles privilégient le critère lié à l'impact sur les finances publiques au travers des recettes douanières générées par les importations du produit considéré. Cependant, l'accent mis sur la recette fiscale ne couvre qu'imparfaitement la question de la sensibilité des produits.

4. La souveraineté alimentaire pour l'Afrique de l'Ouest

Le contexte de l'Afrique de l'Ouest soulève des défis que seules les politiques commerciales ne peuvent résoudre sans s'appuyer sur un important volet consacré au développement. La présence massive de PMA est dans cette région associée à la situation d'un déficit commercial croissant en produits vivriers, une dépendance alimentaire et à de grandes difficultés au niveau de l'intégration régionale. Cette situation est de nature à interpeller également les schémas dominants des politiques commerciales. Celles-ci sont encadrées par les engagements multilatéraux pris à l'OMC, les contraintes imposées par le FMI et la Banque mondiale et les engagements en cours avec l'UE pour la mise en place des APE. Ce résultat a conduit la région à une politique commerciale très libérale inadaptée au contexte économique de l'Afrique de l'Ouest.

Envisager une réévaluation du niveau de la tarification est sans doute un défi lancé aux donateurs (Banque Mondiale) ou aux organismes d'appui des programmes d'ajustement structurels (FMI) qui souhaitent que le TEC soit le moins contraignant possible. L'inquiétude, certainement partagée par les décideurs de la CEDEAO, est ici que le niveau de taxation des produits alimentaires de base renchérisse les prix sur le marché domestique et réduise le pouvoir d'achat des ménages, ce qui aurait une incidence également sur la pauvreté. Dans ce cas, prendre en compte des objectifs propres à la Politique agricole entraînerait une hausse du TEC sur les produits agricoles et aggraverait la situation (WT/TPR/S/119, 2003)

C'est un raisonnement économique qui alimente implicitement les approches modélisant la libéralisation des échanges dans le cas des APE. La création commerciale consécutive à une ouverture des marchés (suppression ou réduction des droits) améliore le "bien être" dans la mesure où les consommateurs remplacent les produits locaux par les importations bon marché. Cette création commerciale a donc également pour effet de remplacer les productions locales les moins compétitives par les produits des importations plus compétitives²⁰. Ainsi, les revenus réels des ménages augmentent du fait des prix plus bas et les entreprises améliorent leurs ventes grâce aux effets positifs des revenus réels.

La réflexion sur la Politique agricole devient, dans le cadre de ce raisonnement, très secondaire car la concurrence par les prix permet de satisfaire les conditions optimales du bien-être. L'objectif premier est de répondre à l'importance de la pauvreté urbaine qui se développe en Afrique de l'Ouest. Toutefois cette voie qui milite pour un TEC peu contraignant ne fait pas la démonstration d'une réduction de la dépendance alimentaire, ni d'une reconquête des marchés locaux de production alimentaire, ni même d'un schéma vertueux de développement durable. Ce sont là des attributs de la souveraineté de la CEDEAO à définir cette politique économique.

Une des principales conclusion d'une récentes étude de la FAO²¹ insiste sur la conscience insuffisante qu'il y a actuellement que bien gérer l'agriculture peut non seulement produire de la nourriture mais aussi avoir un impact positif sur la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la répartition de la population et l'environnement. Une substitution des productions locales par des importations plus compétitives aurait, compte tenu de l'importance de l'agriculture dans la CEDEAO, des vertus de très court terme. D'une part, en voulant réguler le revenu réel des pauvres par de bas prix de l'alimentation, on accroît dans le même temps le nombre des pauvres en déclassant les actifs agricoles, qui rappelons-le, représentent près de 65% du total des actifs de la région. D'autre part, une défense de la production vivrière est fondamentale vis-à-vis de la dépendance et des facteurs de risque²² associés à l'importance de l'alimentation dans cette région du monde.

En 2005 les organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest ont fait admettre que la politique agricole régionale doit reposer sur le respect du droit à la souveraineté alimentaire des peuples. Ainsi la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) adoptée en janvier 2005 par les Chefs d'Etat repose sur le principe de souveraineté alimentaire de la région, la nécessité de réduire la dépendance alimentaire extérieure et d'accorder la priorité aux productions régionales en valorisant les complémentarités productives intra régionales.

Si le concept de souveraineté alimentaire est relativement décalé par rapport aux objectifs de libéralisation des échanges, il est une réponse parfaitement adaptée aux contraintes de l'Afrique de l'Ouest. En s'engageant plus encore dans la défense d'un développement du secteur agricole on assume l'objectif de réduction de la pauvreté rurale. Une telle orientation permet de se prémunir des risques de mouvements migratoires venant alimenter plus encore la pauvreté urbaine. Ce sont les termes d'une politique agricole s'appuyant sur les conditions d'un développement durable qui justifierait à la fois un relèvement du TEC pour les produits alimentaires et une exclusion des secteurs agricoles de la discipline d'ouverture des marchés dans le cadre des APE avec l'UE.

²⁰ Les conséquences sur la production domestique sont quelque peu occultées par les études d'impacts car les données de production ne sont pas toujours disponibles ou fiables.

²¹ "Investir dans l'Agriculture pour endiguer l'exode rural", FAO, Randy Stringer, 2006.

²² Les facteurs de risque peuvent par exemple être appréciés dans le cas de la production rizicole où le prix frontière n'a cessé de varier entre 200\$ et 300\$ entre 2000 et 2004.

Conclusion

L'Afrique de l'Ouest doit relever d'importants défis pour «contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays» (ECOWAP, 2005). Les éléments économiques du contexte de cette région africaine qui rassemble une majorité de pays classés parmi les plus pauvres (PMA) renforcent plus encore la difficulté de la tâche. On est tout à la fois face à un déficit commercial vivrier et à une dépendance alimentaire croissante. La perspective d'une Union douanière (CEDEAO) permettra sans doute de réduire les difficultés actuelles qu'il y a sur le plan de l'intégration régionale. Cependant la faiblesse de la protection tarifaire du TEC et l'interprétation peu flexible du volet commercial des APE en cours avec l'UE ne semblent pas des réponses appropriées au contexte de l'Afrique de l'Ouest. Des travaux relatifs à la sensibilité et à la vulnérabilité des productions font à cet égard encore largement défaut. Le raisonnement économique qui alimente la libéralisation des échanges dans le cadre des APE mais également celui qui conduit à la faible protection des marchés agricoles sous-estiment les effets que ces politiques auront sur la pauvreté et le développement. Compte tenu de l'importance des actifs agricoles et de la pauvreté rurale, le concept de souveraineté alimentaire est une réponse adaptée au contexte de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agirait d'orienter une politique agricole s'appuyant sur les conditions d'un développement durable. Une telle orientation justifierait à la fois un relèvement du TEC pour les produits alimentaires et une exclusion des secteurs agricoles de la discipline d'ouverture des marchés dans le cadre des APE avec l'UE.

Bibliographie

- Assemblée Nationale (2006), *"La négociation des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, de Caraïbe et du Pacifique"*, Rapport d'information, N°3251, France, 5 juillet, 344p.
- Augier P., Gasiorek M. and Lai-Tong C. (2003), *The Impact of Rules of Origin on Trade Flows*, Working paper, University of Sussex.
- Bilal S., Rampa F., (2006), *"APE alternatifs et alternatives aux APE. Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre ACP et l'UE"*, Rapport ECDPM (European Centre for Development Policy Management), OXFAM, Both ENDS, mars, 143p.
- Bouët A., Fontagné L., Jean S. (2005), *"Is Erosion of Tariff Preferences a Serious Concern ?"* mimeo, CEPII Paris.
- Brenton, P. and M. Manchin (2002), *"Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin"*, Center for European Policy Studies, CEPS Working document 183, March.
- Brenton P. (2003), *"The Value of Trade Preferences: The Economic Impact of Everything but Arms"*, mimeo, World Bank, Washington DC.
- Cadot O., De Melo J., Olarreaga M., (2001), *"L'intégration régionale en Afrique : où en sommes-nous ? Asymmetric Regionalism in Sub-Saharan Africa : Where do we Stand ? Working Paper"*.
- CEDEAO, (2005), *"Atelier Régional sur l'adoption du Tarif extérieur commun (TEC)- Rapport Final"*, Banjul, du 30 mars au 1er Avril 2005.
- CEDEAO, (2006), *"Décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du Tarif extérieur commun de la CEDEAO"*, Niamey, 12 Janvier.
- Chevassus-Lozza E. et Gallezot J., (1995), *"La Compétitivité hors-prix dans les échanges de produits agricoles et agro-alimentaires français sur le marché communautaire"*, *Economie et Prévision*, n°117-118, mars, 19 p.
- Chevassus-Lozza E. and Gallezot J., (2004) « *What are the consequences of the multilateral negotiations for the access of developing countries to the European market?* » Forthcoming in G. Anania, M. E. Bohman, C. A. Carter and A. F. McCalla, eds, *Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?*, Edward Elgar, Cheltenham, UK & Northampton MA, USA., October 2004.
- Coulibaly et Plunkett D.J., (2006), *"Du TEC/UEMOA depuis 2000 au TEC/CEDEAO pour 2008. Leçons à tirer de l'application du Tarif extérieur commun UEMOA depuis 2000 pour l'application du Tarif extérieur commun DEDEAO pour 2008"*, USAID, AIRD, 75p.
- ERO. (2005). *"Regional integration and EPAs :The way forward"*, Bruxelles, European Research Office.
- Faucheux B., Hermelin B., Medina J., (2005) *"Impacts de l'Accord de Partenariat Economique UE-Afrique de l'Ouest - Synthèse bibliographique"*. GRET, Décembre, 73p.
- Gallezot J., (2006), *"Les enjeux et les marges de manoeuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles"*, ROPPA, juillet, 47p.
- Gallezot, J and Bureau J.C.(2005), *"The Trade effects of the EU's Everything but arms initiative"*, Commission of the European Union, Directorate-General for Trade, CEPII-INRA, 120p.
- Gallezot J. and Bureau J.C., (2005), *"Preferential Trading Arrangements in Agricultural and Food Markets. The case of the European Union and the United States"*, OECD ed., 183p.
- Gallezot J., (2004), *"Zone de libre échange avec les Etats Unis et Accord d'association avec l'Union Européenne : articulation et impact pour le Maroc"*, Rapport FAO, janvier, 40p.
- Grether J.M. and Olarreaga M., (1998), *"Preferential and Non-Preferential Trade Flows in World Trade"*, Working Paper
- Groupe Thématique Technique N° 5, CEDEAO, (2006), *"Rapport secteur de production : agriculture, élevage, pêche, industrie et artisanat."*, mai, 64p.
- Grubel H. G. and Lloyd P. J., (1975), *"Intra-industry Trade, the Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products"*, London, McMillan.
- Inama S. (2004), *"Utilization of Preferences"*. mimeo, UNCTAD.
- Maerten, C. (2004). *"Economic Partnership Agreements: A New Approach to ACP-EU Economic and Trade Cooperation"*, Presentation to TRALAC Annual International Trade Law Conference. November.
- Martin P., Mayer T., Thoenig M., (2006), *"Make Trade not War"*, Working Paper, April, 37p.
- OMC, (2005). *"Programme de travail de Doha"*, Déclaration ministérielle, WT/MIN(05)/DEC, Hong Kong, 18 Décembre.
- OMC, (2005), *"Négociations sur l'Agriculture"*, Rapport du Président, S.E. M. Crawford Falconer au CNC, TN/AG/21, 28 novembre 2005.
- OMC, (2006), *"Questions relatives à l'accès aux marchés pour les produits originaires des pays les moins avancés et dont l'exportation présente un intérêt pour ces pays"*, Note du secrétariat, WT/COMTD/LDC/W/38, 22 février 2006.
- Tangermann S. (2001), *"The Cotonou Agreement and the Value of Preferences in Agricultural Markets for the African ACP"*. Paper prepared for UNCTAD.
- Tangermann S. (2002), *"The future of preferential Trade arrangement for Developing Countries and the Current Round of WTO Negotiations on Agriculture"*, FAO, Rome.