

Note de travail relative à la réforme  
du Tarif extérieur commun de la CEDEAO

Rédigée à la demande d'OXFAM international et du ROPPA

16 janvier 2008

Au fil des pages...

I. Préambule : après la transition, l'incertitude !.....	3
II. Le TEC : un préalable pour définir l'offre de marché et conclure l'APE.....	5
III. L'urgence de finaliser le TEC CEDEAO .....	6
IV. L'urgence d'adapter le TEC à la réalité des économies et aux ambitions de développement régional .....	8
V. La nécessité de prendre en compte l'évolution du contexte et des marchés internationaux .....	13
VI. Pourquoi faut-il instaurer une cinquième bande tarifaire et compléter l'arsenal douanier ?.....	14

## I. Préambule : après la transition, l'incertitude !

1. En janvier 2006, la 30<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptait le Tarif extérieur commun de la CEDEAO.
  2. Le TEC comprend l'ensemble des droits et taxes, à savoir les droits de douane, la redevance statistique, le prélèvement communautaire de la CEDEAO. Il comprend aussi en principe les instruments additionnels de protection que sont la taxe dégressive de protection, la taxe conjoncturelle à l'importation, ou d'autres taxes. A ce titre la Décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement précisait, dans son article 9 consacré aux « Produits assujettis, taxe dégressive de protection, taxe conjoncturelle à l'importation » le mandat confié au Conseil des Ministres, mandat qui permet d'éclairer la marge de manœuvre dont disposent les Gouvernements :  
«
    - a. *Le Conseil des Ministres, sur proposition de la Commission du Commerce, des Douanes, de la Fiscalité, de la Statistique, de la Monnaie et des Paiements, détermine par voie de règlement, la liste des produits assujettis, l'assiette, le taux, et la durée d'application de la Taxe Dégressive de Protection et de la Taxe Conjoncturelle à l'importation, ainsi que les critères d'assujettissement de ces produits aux dites taxes.*
    - b. *Le Conseil, peut, selon la même procédure, édicter d'autres mesures spécifiques de protection.* »
3. Ce TEC était instauré pour une période transitoire de deux ans permettant, d'une part, aux pays non membres de l'UEMOA de s'adapter à la nouvelle politique tarifaire (exception de type A), et d'autre part, de poursuivre les négociations en vue de s'accorder sur la re-catégorisation de certains produits souhaitée par les pays non membres de l'UEMOA (exceptions de type B). Cette nouvelle catégorisation devait entrer en vigueur à l'issue de la phase de transition soit le 1/01/2008.
4. La décision de janvier 2006 retient quatre catégories de droits de douane appliqués aux importations sur une base ad valorem :
  - a. Catégorie 0 (0 %) : biens sociaux essentiels ;
  - b. Catégorie 1 (5 %) : biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques ;
  - c. Catégorie 2 (10 %) : produits intermédiaires ;
  - d. Catégorie 3 (20 %) : biens de consommation finale.
5. Dès le départ, la fixation de ces quatre niveaux de tarifs, alignés sur la structure tarifaire de l'UEMOA, a surpris et provoqué de multiples réactions négatives du côté des organisations professionnelles. Cette décision semblait compromettre l'idée d'un compromis entre des niveaux de protection très différents entre les pays déjà très libéralisés et des pays qui avaient fait le choix de protéger leurs secteurs productifs stratégiques, comme le Nigeria, qui représente la moitié de la population et de l'économie régionale. Dès le départ, cette décision - qui n'avait pas fait l'objet de concertations avec les acteurs concernés - faisait courir : (i) le risque de profonds désaccords au sein de l'espace CEDEAO ; (ii) le risque que les mesures adoptées au niveau régional ne soient pas appliquées parce qu'elles ne prennent pas

suffisamment en compte les intérêts, les réalités socio-économiques et politiques des différents pays, et parce qu'elles n'expriment pas l'idée d'un compromis réellement négocié entre les intérêts des uns et des autres, et accepté par tous.

6. La pertinence de la structure tarifaire adoptée il y a deux ans et reflétant une option assez libérale a suscité de nombreuses controverses. L'option de libéralisation a été jugée par les organisations professionnelles comme relativement inadaptée et prématurée car elle traduisait le choix d'un démantèlement tarifaire de la région, unilatéral, sans contrepartie, alors que la négociation à l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha était totalement dans l'impasse. Les négociations sur la réduction des subventions agricoles, sur le traitement spécial et différencié, sur les produits spéciaux, sur les sujets de Singapour, tous ces thèmes de négociation étaient dans l'impasse. Promis comme le cycle du développement car il devait apporter des réponses aux enjeux spécifiques des PED, le cycle de Doha était enlisé en raison des positions des pays développés et parfois des pays émergents. L'adoption de ce TEC libéral, avec des mesures de sauvegarde non opératoires (cf. infra) privait la région des outils de défense commerciale indispensables en l'absence d'accords internationaux conformes aux intérêts de la région.
7. Le Comité Conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du Tarif extérieur commun instauré par voie de règlement en janvier 2006, a été mandaté pour donner des avis aux Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA sur la gestion et le suivi du TEC. Il est notamment saisi des questions liées non seulement à la catégorisation des produits, mais aussi aux droits et taxes d'entrée.
8. Le Comité a travaillé depuis deux ans sur la catégorisation des produits. Les demandes de changement de catégorie concernaient au départ 1190 lignes tarifaires soit 20 % de la nomenclature (304 produits HS4). Un accord est intervenu entre l'ensemble des pays sur de nombreuses lignes tarifaires qui ont pu être reclassées à l'intérieur des quatre catégories actuelles.
9. Il reste environ 100 lignes tarifaires pour lesquelles les pays ne sont pas parvenus à un accord. Pour l'essentiel il s'agit de produits pour lesquels le Nigeria demande l'instauration d'un cinquième niveau de tarif à 50 %. Cette demande s'appuie sur des motivations de protection des productions locales et rejoint les préoccupations d'autres pays et des organisations socio-professionnelles de la région. Les produits concernés sont des produits agricoles et alimentaires, certains médicaments, certaines fournitures telles que les pneumatiques, le fer, les feuilles d'aluminium, les piles, le tabac, etc.
10. Le Nigeria a annoncé la suspension de la mise en œuvre du TEC au titre de l'exercice budgétaire 2007-2008, en la justifiant par l'absence d'accord sur les exceptions de type B. Cette décision rappelle l'urgence d'apporter une réponse régionale politique au débat sur la politique commerciale, débat relancé depuis quelques années à la faveur des négociations de l'APE. Le poids économique, commercial et démographique du Nigeria suggère d'accorder une attention suffisante à ce pays dans les décisions qui ont des implications régionales, compte tenu des impacts sur les dynamiques des pays voisins (commerce, investissement, industrialisation, sécurité alimentaire, etc.). Aussi, les arbitrages sur la politique commerciale doivent-ils être rendus par les décideurs politiques au plus haut niveau car il ne peut s'agir d'un débat seulement technique, tel qu'il semble être instruit actuellement.

11. Le TEC définitif est sensé être en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ! Or, : (i) la question de la création d'un cinquième niveau de droit de douane (couramment appelé « 5<sup>ème</sup> bande » n'est pas tranchée); (ii) les instruments de défense commerciale complémentaires des droits de douane ne sont pas adoptés ; (iii) les listes d'exception B n'ont par conséquent pas été totalement arbitrées ; (iv) le Nigeria a suspendu l'application du TEC sans que l'on sache encore clairement quelles sont les implications pratiques de cette décision. Tout ceci introduit un climat d'incertitude très grand au sein de la région sur la (ou plutôt les) politique commerciale effectivement appliquée en Afrique de l'Ouest.
12. Par conséquent, cette note – qui s'inscrit dans le contexte des difficultés des négociations APE – se positionne dans la perspective de voir une Conférence des Chefs d'Etats débattre des enjeux de la politique commerciale de la CEDEAO pour le développement économique et social de la région. L'objectif est de voir la région se doter rapidement d'une politique commerciale conforme à ses intérêts, en répondant aux attentes des secteurs de production mis en difficulté par une libéralisation hâtive. C'est aussi de doter rapidement la région d'une politique commune de commerce extérieur afin d'éviter les détournements de politique, la contrebande et les trafics qui remettent en cause la mise en place d'une Union économique fondée sur des règles de droit.

## II. Le TEC : un préalable pour définir l'offre de marché et conclure l'APE

13. Malgré les pressions exercées par la Commission européenne, l'Afrique de l'Ouest a choisi de ne pas précipiter la signature d'un Accord de partenariat économique avant la date initialement prévue du 31 décembre 2007. Cette décision s'appuyait sur le constat que les préalables identifiés par les négociateurs en chef en février 2007 n'étaient pas remplis. Ces préalables étaient les suivants : (i) définir conjointement les programmes d'accompagnement de l'APE et leur financement par la Commission européenne ; (ii) formuler les calendriers d'accès aux marchés des deux parties ; et (iii) élaborer le texte de l'accord.
14. Confrontés au refus de la CE de solliciter auprès de l'OMC la prolongation de la dérogation en cours, le temps de finaliser la négociation régionale, deux pays non PMA de la région, la Côte-d'Ivoire et le Ghana ont accepté l'offre de la CE de parapher des accords d'étape essentiellement centrés sur l'accès aux marchés des marchandises. Cette option permettait, à leurs yeux, de ne pas prendre le risque de voir leurs exportations vers l'UE frapper par des droits de douane additionnels, en raison de l'alignement du régime commercial sur le régime appliqué à cette catégorie de pays, le système SPG. De son côté, le Nigeria a engagé des démarches pour accéder au régime SPG +.
15. Une des raisons majeures qui explique la difficulté de finaliser la position de négociation de la région porte sur l'adoption du TEC. Le TEC doit en effet constituer la référence à partir de laquelle s'effectue le démantèlement tarifaire partiel pour les importations d'origine européenne, qui sera décidé dans le cadre du calendrier de libéralisation.
16. Le TEC a vocation à traduire ou exprimer les priorités de développement des économies telles que consignées dans les différentes politiques sectorielles de la région. De la même façon, la formulation des programmes de mise à niveau ou d'accompagnement est directement relié aux ambitions régionales : sur quels

secteurs, sur quels produits et services, la région entend-elle asseoir son développement économique, sa stratégie de réduction de la pauvreté, et son insertion dans les échanges internationaux ? Parmi ces secteurs, lesquels sont menacés par une ouverture commerciale à court et moyen terme avec l'UE ? Lesquels nécessitent par conséquent de rester protégés - au moins temporairement - et doivent prioritairement bénéficier des programmes visant l'amélioration de leur compétitivité, le développement de l'offre, la mise aux normes, etc.

17. Le paragraphe des deux accords bilatéraux Côte d'Ivoire – UE et Ghana – UE sécurise les exportations traditionnelles de ces deux pays vers l'UE. Mais, s'ils devaient être signés définitivement en l'état, ces accords comporteraient un risque important d'éclatement de l'espace commercial régional. Par exemple, les produits inclus dans les différentes catégories de produits qui constituent l'offre d'accès au marché et les calendriers de démantèlement tarifaires n'ont pas été harmonisés entre les deux pays, pourtant voisins, ouvrant ainsi directement la voie à des distorsions et des détournements de trafics de marchandises. En se proposant d'autoriser la Côte d'Ivoire à signer un tel accord, l'UEMOA prend elle-même le risque, au-delà de créer un précédent fâcheux, de remettre en cause l'Union douanière et l'unicité de la politique de commerce extérieur. Cette unicité est un des principaux instruments de construction d'un espace régional intégré. De la même façon, la CEDEAO doit convaincre les deux pays de « réviser » ces accords d'étape pour les mettre en conformité avec les orientations régionales et en expurger tous les engagements qui sont contraires aux intérêts de la région, ou posent des problèmes pour le contenu de l'accord régional complet (produits sensibles par exemple, clause de sauvegarde, blocage du tarif extérieur, etc.). Si elle ne le fait pas, elle prend le risque de perdre sa crédibilité.
18. La possibilité pour la Côte d'Ivoire et le Ghana d'amender les textes des accords d'étape est largement fonction de la capacité de la CEDEAO à s'engager sur des délais pour la finalisation des préparatifs de la négociation. Au titre de ces préparatifs figurent trois éléments centraux de la politique de commerce extérieur : (i) le TEC de départ à partir duquel s'effectuera le désarmement tarifaire ; (ii) la liste des produits sensibles et les modalités de traitement de ces produits et, (iii) la définition de la clause de sauvegarde et de son fonctionnement.

### III. L'urgence de finaliser le TEC CEDEAO

19. Pour les organisations socio-économiques et le secteur privé, l'adoption d'une politique commerciale qui réaffirme clairement l'option de la région de privilégier l'intégration régionale de ses économies nationales est un préalable et une priorité.
20. Le blocage actuel de la négociation du TEC semble refléter l'insuffisante clarification entre les Etats membres de la CEDEAO, sur le rôle joué par la politique commerciale dans la dynamique de croissance et de développement. A l'évidence, certains Etats et les organisations socio-professionnelles de la région doutent qu'une ouverture commerciale de grande ampleur puisse contribuer, dans l'état actuel de l'environnement économique des secteurs de production, à l'essor de la région et à son intégration.
21. Cette crainte, formulée le plus explicitement par le pays qui dispose du plus grand potentiel de production incorporant de fortes valeurs ajoutées– le Nigeria – rejoint les

enseignements tirés de l'expérience du TEC UEMOA dont le TEC CEDEAO, constitue pour l'essentiel une simple extension à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest ;

22. Les principales conclusions de cette évaluation<sup>1</sup> des réformes de l'union douanière de l'UEMOA sont les suivantes :

- a. Les réformes ont eu un impact globalement positif sur la perception des recettes fiscales pour le Sénégal, le Bénin, le Niger et la Mali ; mais négatif pour la Côte-d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Togo.
- b. Elles ont fait subir aux activités industrielles, une dé-protection tarifaire (sauf au Bénin). Il en a résulté par effets mécaniques des baisses de taux de protection tarifaires effective (TPE) de 40 à 60 % en moyenne dans la quasi-totalité des Etats membres, sauf au Togo. De ce fait l'impact de l'union douanière sur les activités industrielles semble globalement négatif.
- c. Les activités les plus sensibles sont les plus affectées avec des baisses de TPE entre 35 et 61% entraînant une réduction des valeurs ajoutées et/ou un accroissement des coûts de production, et partant des conséquences néfastes sur la compétitivité et l'emploi.
- d. Les réformes ont entraîné des pertes de compétitivité de nombreux produits, surtout des produits sensibles<sup>2</sup>, issus de l'agro-industrie pour la plupart.
- e. Elles ont eu des effets mitigés sur les échanges intra communautaires. A court terme les flux se sont intensifiés au sein de l'Union et vers l'ensemble des pays limitrophes. A moyen terme ils ont connu un ralentissement, du fait sans doute de la persistance de la crise ivoirienne.
- f. Cependant dans les faits, l'analyse des statistiques du commerce extérieur des pays de l'union montre qu'entre 1996 et 2005, **la proportion des échanges intracommunautaires dans les échanges globaux de l'Union n'a engrangé qu'environ trois points supplémentaires, passant de 10,6 % à 13,7%, alors que l'objectif initial était d'atteindre 25%** (rappelons qu'environ 70 % des échanges des pays membres de l'Union européenne s'effectuent au sein de l'espace européen).
- g. Elle a contribué à l'accentuation du déficit alimentaire de la région sur de nombreux produits, notamment sur le riz, le blé et la farine, les produits laitiers, le sucre et le huiles.
- h. Enfin sa contribution à la croissance des économies de la région reste mitigée : elle était négative au début des reformes et positive seulement pour trois pays à moyen terme.

---

<sup>1</sup> Source : UEMOA, étude d'impact de l'Union douanière de l'UEMOA sur les économies des Etats membres, mars, 2007rapport provisoire

<sup>2</sup> Au titre des produits sensibles, l'étude a retenu ceux du secteur textile, du montage, des piles, des oléagineux, du sucre, de la farine de blé et produits dérivés et des concentrés de tomate, etc.

23. Il est fort probable que l'année 2008 voit s'accélérer la négociation multilatérale à l'OMC. Dès lors, il est essentiel que les préoccupations de la région soient clairement portées dans ces négociations et que les pays ouest africains construisent un rapport de force dans la négociation.

#### IV. L'urgence d'adapter le TEC à la réalité des économies et aux ambitions de développement régional

24. Pour les organisations socio-professionnelles, la politique commerciale devrait permettre (i) d'assurer une certaine préférence communautaire régionale en cohérence avec les options des politiques sectorielles retenues, (ii) de contribuer aux ressources budgétaires des Etats et de la Communauté ; (iii) de sécuriser les investissements dans les secteurs de production stratégiques pour la région ; (iv) de prendre en compte et de répondre aux stratégies commerciales des pays et régions concurrentes de l'Afrique de l'Ouest.

25. La région s'est doté d'une politique agricole régionale, l'Ecowap, et élabore actuellement sa politique industrielle. Ces deux politiques traduisent l'ambition de la région en matière de développement économique en s'appuyant prioritairement sur la croissance du marché régional et son approvisionnement. Cette option est d'autant plus opportune qu'elle permet aux secteurs et filières de production de construire des avantages comparatifs indispensables à la conquête ultérieure de marchés internationaux. Elle se justifie aussi par la complémentarité des tissus économiques entre les pays et par la dynamique démographique (doublement de la population d'ici à 2030, soit un marché potentiel de près de 500 millions de consommateurs). Elle est engagée dans le processus d'adoption de la politique environnementale. La protection des ressources naturelles exige aussi un environnement commercial qui permet aux entrepreneurs agricoles et industriels de développer leurs unités de production sur la base de méthode et de systèmes productifs durables, sans avoir besoin de recourir à des formes de dumping écologique pour rester compétitifs.

26. Sur ce plan, désormais crucial, deux préoccupations majeures devraient retenir l'attention des décideurs. La première concerne la mise aux normes des activités industrielles et leur développement non polluant, en particulier à proximité des centres urbains. La deuxième concerne le développement agricole. Les performances enregistrées par le secteur depuis 30 ans résultent pour l'essentiel d'une intensification des prélèvements sur les ressources naturelles, en l'absence de possibilités d'intensification durables. L'environnement économique et commercial des producteurs est déterminant dans cette évolution.

27. Les différents instruments de protection aux frontières de l'espace régional remplissent des fonctions et des objectifs différents. Les droits de douane (les quatre niveaux actuels de tarifs – 0, 5, 10 et 20 %) assurent une protection différenciée structurelle. La différenciation est principalement conçue par rapport à des objectifs de protection des activités de transformation, dans une perspective d'accroissement de la valeur ajoutée locale et d'exportation de produits transformés. Les produits sensés répondre à la demande sociale (produits alimentaires de base, produits éducatifs et de santé) sont détaxés pour en faciliter l'accès. La structure des droits de douane répond moins à une analyse des degrés de concurrence entre production locale et importations, qu'à l'objectif de protection des industries. Pour autant la différenciation apparaît comme très insuffisante pour sécuriser ces activités industrielles, compte tenu des handicaps structurels de ces branches : coût de



l'énergie, coûts de transaction, etc. Enfin, les droits de douane ont dans les pays en développement une finalité budgétaire qu'il convient de ne pas négliger compte tenu de la difficulté et du coût de la fiscalité interne sur les ménages ou les entreprises.

28. Les droits de douane sont complétés par d'autres mécanismes conjoncturels. Ils fonctionnent actuellement (avec beaucoup de difficultés) dans la zone UEMOA mais ne sont pas encore clairement établis dans l'espace CEDEAO. L'évaluation des mécanismes utilisés par les pays de la zone franc invite à une réforme des modalités d'application de ces mécanismes. La CEDEAO envisage trois instruments : la Taxe Dégressive de Protection de la CEDEAO (TDPC), la Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO (TSC) et le Droit Compensateur de la CEDEAO (DCC) (cf annexe1).
29. Ces trois instruments sont en partie inspirés des acquis et des enseignements de l'UEMOA. Dans le cas du droit compensateur, il constitue un nouvel outil de défense commerciale face aux politiques de soutien qui modifient la compétitivité des produits exportés par les concurrents de l'Afrique de l'Ouest. D'autres instruments, expérimentés par certains Etats de la région pourraient être promus, tels que les calendriers d'importation ou certaines formes de contingentement, plus efficaces et plus adaptés aux conditions spécifiques de certains produits que les instruments tarifaires classiques.
30. Plusieurs problèmes doivent être réglés à court terme : (i) l'adoption d'instruments uniques dans l'espace CEDEAO évitant la superposition de mécanismes fonctionnant selon des modalités différentes (seuils et conditions de déclenchement, durée, modalités de décision, application nationale ou communautaire, etc.); (ii) la conception d'une mesure de sauvegarde incluse dans l'APE (pour gérer les conséquences d'une hausse brutale des volumes d'importation en provenance de l'UE ou d'une chute des prix de ces importations), et qui soit cohérente et compatible avec le mécanisme de sauvegarde d'application multilatérale, qui sera déterminé à l'OMC, mécanisme qui est toujours en négociation ; (iii) la nécessité de clarifier l'usage fait des différents instruments.
31. Sur ce dernier point, la TDP doit se raisonner en fonction des délais effectifs dont ont besoin les entreprises ou les filières de production pour pouvoir affronter la concurrence internationale, sans risque d'éviction. Au regard de l'ensemble des conditions qu'il convient de réunir pour assurer cette mise à niveau (infrastructures, accès aux services financiers et couverture du risque, formation et capacités des ressources humaines, mise aux normes, transfert et apprentissage des technologies, etc.), et de la rapidité des progrès technologiques dans les pays concurrents de la région, la durée d'application de la TDP devra vraisemblablement être prolongée au-delà des 10 ans habituellement considérée. Ceci est compatible avec les règles de l'OMC. L'application nationale (et non communautaire) de ce type de taxe est un autre problème à bien évaluer (risque de détournement de flux).
32. La CEDEAO n'est pas partie contractante à l'OMC. Chaque pays négocie séparément. Or, sur un certain nombre de sujets, le sort réservé aux PMA est différencié par rapport aux modalités accordées aux PED. Ce peut être le cas sur les mécanismes de sauvegarde et la question des produits spéciaux. C'est déjà le cas sur le problème des préférences commerciales. Il est urgent, conformément à l'ambition de créer une véritable Union douanière et pour éviter des négociations bilatérales, que la CEDEAO envisage de (i) coordonner les positions de négociations des Etats membres ; (ii) de

préparer une évolution vers un mandat régional de négociation. Mais cette étape exige un renforcement considérable des capacités de la CEDEAO.

33. Autre problème majeur : le raisonnement statique de la politique commerciale par rapport aux enjeux de développement. La politique commerciale et les instruments proposés n'envisagent pas le cas des secteurs et filières de production agricole ou industrielle sur lesquels la région envisage de se positionner à l'avenir pour assurer son décollage économique. Toute la stratégie est fondée sur l'existant. Or il est clair que ce n'est pas en se limitant au tissu agricole et industriel actuel que la région pourra offrir un avenir aux 400 millions de personnes qui vivront en Afrique de l'Ouest dans moins de 20 ans !
34. Tous ces instruments complémentaires des droits de douane vont nécessiter encore beaucoup de temps avant d'être clarifiés, décidés et opérationnalisés. Le risque à court terme est tout simplement le vide : un TEC très bas et une absence de mécanismes complémentaires.
35. Mis sous pression par les objectifs de lutte contre la pauvreté (respect des engagements du millenium) d'une part, et par la tendance globale à la libéralisation du commerce d'autre part, les décideurs ouest africains sont tentés de donner la priorité à la diminution des droits de douane pour faciliter l'accès des pauvres aux produits essentiels et aux biens de consommation. Ce faisant, ils arbitrent contre les intérêts des producteurs agricoles et industriels. Mais surtout, cette vision de court terme compromet une stratégie économique fondée sur le développement des secteurs primaires et secondaires.

Encadré 1 : Le cas des médicaments ou l'absence de stratégie de long terme conçue à l'échelle de la région

La plupart des régions en développement ont développé ces dernières années une industrie performante du médicament, pour leur marché domestique voire pour l'exportation (Inde). La production locale permet, à terme, d'avoir des coûts de production plus en rapport avec les revenus des consommateurs. L'Afrique de l'Ouest semble privilégier l'accès à court terme aux médicaments importés via la défiscalisation de porte. Elle se prive ainsi de développer une capacité régionale de production alors que le Nigeria et le Ghana disposent d'une industrie naissante prometteuse dans ce domaine et dont les produits circulent déjà de façon informelle dans la région. Les produits pharmaceutiques font partie des produits pour lesquels le Nigeria souhaite l'instauration d'un 5<sup>ème</sup> niveau de tarif à 50 %. Le Ghana, quant à lui, a placé ces produits dans le groupe de ceux qui seront libéralisés en premier dans le cadre de l'APE. Ce simple exemple illustre l'urgence de définir une stratégie industrielle régionale et d'en déduire une politique tarifaire appropriée.

36. Nouvel exemple dans le secteur agro-alimentaire, les produits laitiers et les céréales sont considérés comme des produits de première nécessité. A ce titre ils sont dans la catégorie 1 et frappés d'un droit de douane de 5 %. Dans la plupart des pays ces produits correspondent à des filières de production agricoles déterminantes pour la sécurité alimentaire, l'emploi, les moyens d'existence des familles rurales, et dans le cas des céréales et des produits de l'élevage, pour l'intégration régionale des marchés. Ce sont des dizaines de millions de famille dont l'économie domestique repose sur ces produits alimentaires de base, et ce dans la plupart des pays.

37. Dans la région, 48 % des importations agro-alimentaires sont constituées de trois groupes de produits alimentaires : les céréales, les produits laitiers et les viandes. La part de ces trois produits dans les importations s'est accrue depuis 20 ans. La valeur de ces importations a doublé en 10 ans, sur la période 1994-2004. Il s'agit de produits que l'agriculture régionale est en mesure de fournir, pour peu qu'ils bénéficient de politiques incitatives conséquentes et d'un cadre commercial de précaution !

Tableau 1 : Évolution des importations dans la CEDEAO de trois grandes catégories de produits concurrents des filières régionales

	1984/85	1993/94	2003/04	2003-04/ 1993-04
Importations CEDEAO en volume (tonnes)				
Céréales	4 390 416	4 645 383	8941939	192%
Produits laitiers+oeufs	204 617	161 147	268842	167%
Viandes et préparations	45 995	78 578	222766	283%
Importations CEDEAO en valeur (1000\$)				
Céréales	1 076 828	1 005 357	1873872	186%
Produits laitiers+ oeufs	223 744	254 332	529424	208%
Viandes et préparations	49 729	73 087	221005	302%
<i>Total trois groupes de produits</i>	<i>1 350 301</i>	<i>1 332 775</i>	<i>2 624 300</i>	<i>197%</i>
<i>Part de ces trois produits dans le total des imports agro-alimentaires</i>	<i>40,5 %</i>	<i>45,9 %</i>	<i>48,2</i>	

38. Le cas du coton et des produits textiles mérite aussi d'être analysé. La Chine constitue un des principaux acheteurs du coton ouest africain. Elle bénéficie des prix tirés vers le bas par la politique de soutien aux producteurs de coton des Etats-Unis, et plus secondairement de la Chine et de l'UE. Elle peut par conséquent acquérir une matière première à moindre coût pour approvisionner son industrie de production de tissus et vêtements. Plus compétitive, ces produits textiles vont pouvoir être exportés d'autant plus facilement vers les marchés ouest-africains, anéantissant tout espoir de relance d'une industrie textile mise à mal par la concurrence internationale, y compris l'importation des fripes. Cela signifie que le raisonnement de la protection tarifaire doit inclure une analyse stratégique des filières depuis le producteur jusqu'au consommateur.

39. Le niveau de protection régionale apparaît en déphasage avec les niveaux observés dans la plupart des économies concurrentes de l'Afrique de l'Ouest. Les tableaux ci-dessous comparent les niveaux de droits de douane de la CEDEAO avec ceux appliqués dans l'Union européenne et au Maroc. L'analyse montre que la protection du Maroc est systématiquement plus élevée que celle de la CEDEAO, quelque soient les produits alimentaires. L'écart est en moyenne de 35 points de droits. La comparaison avec l'UE montre quant à elle que pour tous les produits importants pour l'économie agricole ou agro-industrielle, la protection européenne est plus forte. L'écart est par exemple de 32 points pour les céréales, de 50 pour le lait et les produits laitiers, de 16 pour les viandes, de 31 % pour le sucre et de 8 pour le tabac. Dans toutes ces filières les producteurs et les industriels ouest africains ont l'ambition de satisfaire le marché régional.

Tableau 2 : 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	Ecart	MAROC	Ecart
	Nombre Lignes sh6	Droits MFN moyens % [1]	Droits MFN * EAV moyens [2]	UE % [2] - [1]	Droits MFN * EAV moyens [3]	MAROC CEDEAO % [3] - [1]
<b>Produits alimentaires</b>						
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
<b>Total alimentaires</b>	<b>554</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>50</b>	<b>35</b>

\* 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)

40. Ce deuxième tableau propose de comparer les niveaux de protection des pays de la région par rapport à ses principaux concurrents, et notamment par rapport aux pays émergents qui commencent à se positionner dans le commerce des produits agricoles et manufacturés avec l'Afrique de l'Ouest. Dans le cas des produits agricoles, la Chine a un niveau de droits équivalent à celui du Nigeria et supérieur à tous les autres pays ouest africains. C'est encore beaucoup plus net avec l'Inde, la Thaïlande et le Viet Nam. Dans le cas des produits non agricoles, c'est le Brésil, l'Inde et le Viet Nam qui assurent une protection nettement supérieure.
41. Ces données montrent aussi que les droits de douane consolidés des pays membres de la CEDEAO sont hormis dans le cas de la Côte d'Ivoire nettement supérieurs aux taux effectivement appliqués. Les pays disposent par conséquent d'une marge importante tout en respectant leurs engagements à l'OMC.

Tableau 3 : Comparaison des droits appliqués par les pays ouest africains et leurs principaux concurrents commerciaux

Produits	Agricoles		Non agricoles		Total marchandises	
	Droits NPF (moyenne simple des Droits de douane)		Droits NPF (moyenne simple des Droits de douane)		Droits NPF (moyenne simple des Droits de douane)	
	Droits consolidés	Droits appliqués	Droits consolidés	Droits appliqués	Droits consolidés	Droits appliqués
<b>Afrique de l'Ouest</b>						
<b>Membres UEMOA</b>		14,3		11,6		12
Bénin	61,6		11,4		28,3	
Burkina faso	96,1		13,1		41,8	
Côte d'Ivoire	14,9		8,6		11,1	
Guinée Bissau	40		50		48,6	
Mali	59,2		14,2		28,8	
Niger	83,1		38,1		44,3	
Sénégal	29,8		30		30	
Togo	80		80		80	
<b>Autre pays CEDEAO</b>						
Cap Vert		11,7		10,2		10,4
Gambie	103,5		56,1		102	
Ghana	97,1		34,7		92,5	
Guinée	39,7	14,6	10	11,5	20,1	11,9
Liberia	Nd					
Nigeria	150	15,6	48,5	11,4	118,3	12
Sierra Léone	Nd					
<b>Autre pays intégré dans APE AO-UE</b>						
Mauritanie	37,7	12,4	10,5	10,5	19,6	10,7
<b>Principaux partenaires de l'AO</b>						
Chine	15,8	15,7	9,1	9	10	9,9
Brésil	35,5	10,2	30,8	12,8	31,4	12,3
UE	15,4	15,1	3,9	3,9	5,4	5,4
Etats-Unis	5,2	5,3	3,3	3,3	3,5	3,5
Inde	114,2	37,6	34,9	16,4	49,2	19,2
Thaïlande	40,7	22,1	25,5	8,2	28,2	10
Viet Nam	18,5	24,2	10,4	15,7	11,4	16,8

Source : d'après les données OMC

## V. La nécessité de prendre en compte l'évolution du contexte et des marchés internationaux

42. Les marchés internationaux de nombreuses matières premières minières, industrielles et agricoles connaissent actuellement des tensions importantes qui se traduisent par des hausses de prix très sensibles. Le baril de pétrole atteint 100 dollars, l'uranium, le fer, les céréales, les huiles, la poudre de lait, etc., rien n'échappe à la hausse de la demande asiatique conjuguée à un ensemble d'autres facteurs.
43. Pour les marchés agricoles, la concurrence qui est en train de naître entre les usages alimentaires et énergétiques des produits agricoles constitue une opportunité historique pour le développement de l'agriculture africaine, même si le coût élevé de l'alimentation va poser d'importants problèmes d'accès à la nourriture pour les couches urbaines pauvres. Mais pour l'heure, cette tendance haussière n'empêche

pas que les prix conservent une forte volatilité. Dans ce contexte, deux directions s'imposent : (i) profiter de l'embellie des marchés pour investir dans la production et l'aval de la production ; (ii) sécuriser les investissements en atténuant les fluctuations des prix. Les outils de protection aux frontières, utilisés avec souplesse pour s'adapter à l'évolution des marchés, permettent de le faire et d'éviter que les instabilités internationales soient transmises sur les marchés fragiles (petite taille, segmentation, imperfections...) des pays en développement.

44. Il est fort possible qu'il ne soit pas nécessaire aujourd'hui de taxer la poudre de lait à 50 %, compte tenu des prix internationaux. Mais une chute brutale des prix, ruinerait en quelques semaines des efforts d'investissements dans les filières laitières à la périphérie des villes africaines, investissements qui sont aujourd'hui rendus possible par la conjoncture internationale. Il faut donc avoir à disposition un instrument qui permet de réagir rapidement. La stabilisation ou la régulation des prix est souvent beaucoup plus importante pour les producteurs et les industriels que le fait d'avoir un niveau élevé de ces prix. C'est cette régulation qui sécurise les investissements et les rend possibles.
45. Ces dynamiques des prix internationaux et les incertitudes qui pèsent sur les économies et les échanges mondiaux militent pour développer l'analyse prospective déjà évoquée dans les paragraphes précédents. Car dans des contextes de forte tension, la question de l'indépendance ou de la souveraineté énergétique ou alimentaire prend une toute autre dimension.
46. Dernier point, le changement de la donne dans la négociation internationale. La Chine vient de décider de taxer ses exportations de céréales. Cette mesure destinée à modérer les prix sur le marché intérieur est contraire aux règles de l'OMC. Elle montre surtout que dans le contexte actuel, où les pays développés sont loin de respecter les règles qu'ils ont eux-mêmes adoptés dans le cadre de l'OMC, les nouvelles puissances émergentes comptent agir de la même façon. Il serait paradoxal que seule l'Afrique de l'Ouest (et l'UE quand ça l'arrange) se réfère en permanence aux contraintes de l'OMC et au respect des règles pour justifier ses choix de politique commerciale.

#### VI. Pourquoi faut-il instaurer une cinquième bande tarifaire et compléter l'arsenal douanier ?

47. Les organisations socio-économiques et le secteur privé regrettent vivement que, malgré les problèmes que pose à l'évidence le TEC UEMOA, et malgré le souhait exprimé tant par le Nigeria que par d'autres pays officiellement et par de multiples acteurs du secteur privé et des organisations professionnelles, aucune étude sérieuse n'ait encore été entreprise pour éclairer la décision communautaire ;
48. Ces mêmes organisations estiment que le débat doit être tranché en deux temps. Dans un premier temps, le principe d'un cinquième niveau de droit de douane doit être décidé au niveau politique par la Conférence des Chefs d'Etat. Cette décision relève désormais du simple bon sens, de façon à ré-équilibrer les niveaux de protection entre la région et ses principaux concurrents et, de façon à protéger les produits sensibles ou stratégiques pour le développement économique, la réduction de la pauvreté et la souveraineté alimentaire, etc. Le principal argument avancé par les détracteurs de cette mesure est le renchérissement des prix pour les consommateurs et accentue la pauvreté. Dès lors, si cette logique doit guider prioritairement la

politique commerciale, il conviendrait de libéraliser totalement l'ensemble des importations. Or, pourquoi les populations sont-elles si pauvres si ce n'est qu'elles vivent dans un contexte de sous emploi, de sous rémunération, d'absence d'opportunités économiques et qui s'expliquent en large partie par la situation très difficile des secteurs de production? Il y a donc bien nécessité de définir une politique de développement économique et d'en déduire la politique commerciale qui permet de la soutenir. Les organisations socio-professionnelles ne défendent pas une politique protectionniste tous azimuts mais une politique commerciale différenciée, qui sait protéger quand il le faut et libéraliser quand c'est nécessaire.

49. La deuxième étape concerne le choix des produits qui doivent être soumis à ce nouveau niveau de taxation. Cette sélection et la négociation entre les pays de la liste des produits doit être conduite dans un deuxième temps, à la lumière : (i) des résultats des travaux en cours en vue de la détermination des produits sensibles, (ii) des études complémentaires qui pourraient s'avérer nécessaire ; (iii) des arbitrages réalisés sur la liste des exceptions de type B, notamment en considérant les produits qui ont une importance stratégique pour le Nigéria et ce faisant, pour la dynamique économique régionale dans son ensemble, et enfin, point très important, (iv) à la lumière des choix stratégiques régionaux de développement des secteurs de production.
50. Cette décision sur le principe de création d'un cinquième tarif (droit de douane) se justifie au regard de plusieurs considérations :
  - a. Répondre sur le principe à l'attente des acteurs et des pays qui souhaitent privilégier leurs secteurs de production et estiment qu'à ce titre cet instrument est indispensable. C'est aussi le moyen politique de donner du crédit à la négociation entre les pays dans le cadre du processus TEC CEDEAO et au dialogue entre Etats, organisations régionales et secteur privé. A quoi servirait - il de poursuivre des concertations entre la CEDEAO, l'UEMOA, les Etats d'un côté, et les organisations professionnelles de l'autre, si au final, il n'y a pas d'impact sur les décisions prises ? C'est une question de crédibilité mais aussi une façon de renforcer la légitimité des organisations professionnelles aux yeux de leurs adhérents et de leurs mandants.
  - b. Doter la région d'une « politique commerciale de précaution », à la veille de finaliser la négociation de l'APE. Comme cela a déjà été dit, le TEC est le point de départ, la référence pour engager le désarmement tarifaire. Selon l'article 24 du Gatt, il ne peut y avoir de réarmement tarifaire dans des accords de libre échange, après leur signature. Par conséquent, sachant l'incertitude qui règne sur le niveau adéquat des droits de douane dans cet environnement mondial très évolutif, il est judicieux de développer des marges de manœuvre avant la signature de l'APE régional complet. Il sera toujours temps de libéraliser plus si cela s'avérait la meilleure politique.
  - c. Exprimer la cohérence entre les politiques commerciales, les enjeux fiscaux et les politiques sectorielles de la région. Il s'agit là d'un point absolument essentiel du point de vue de la crédibilité des institutions régionales. La politique tarifaire est un des moyens de traduire les priorités sectorielles de la région, et de les financer.

- d. Améliorer la capacité de négociation de la région dans les enceintes internationales (cycle de Doha), en montrant comme le font tous les autres pays que l'Afrique ne fait pas reposer sa politique commerciale sur les seules négociations internationales mais met en place un arsenal de mesures unilatérales, qu'elle peut actionner lorsque ses intérêts sont menacés ou insuffisamment pris en compte dans la négociation multilatérale.
- e. Enfin, et c'est certainement le point essentiel, il importe de combler le vide actuel de politique commerciale commune en dotant la région d'instruments clairs, dont les finalités et les modalités de fonctionnement sont transparentes et appropriées aux besoins de la région.



## ANNEXE 1

- ✓ La Taxe Dégressive de Protection est un droit appliqué temporairement en vue d'assurer une transition entre l'ancien niveau de protection et le niveau du TEC CEDEAO. Il vise à corriger les différentiels de compétitivité lorsque le niveau de protection fourni par le Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO n'est pas jugé suffisant pour protéger la production locale contre la concurrence des produits importés. Elle sera appliquée à la valeur CAF des importations, en plus du droit de douane et autres taxes prévues. Ce droit s'applique en principe pour les pays non UEMOA, auparavant mieux protégés que par le TEC.
  
- ✓ La Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO est une surtaxe temporaire appliquée aux produits en provenance de pays hors de la CEDEAO. Elle a pour objectif de protéger la production locale contre les fluctuations des prix sur le marché international et la forte augmentation des importations. C'est un mécanisme voisin de la taxe conjoncturelle d'importation de l'UEMOA. Sa forme définitive dépendra de la conclusion des négociations à l'OMC sur les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spéciale.
  
- ✓ Le Droit Compensateur de la CEDEAO est un outil qui n'existe pas dans l'arsenal de l'UEMOA, contrairement aux deux précédents. Il est conçu comme un mécanisme transparent pour atténuer les effets pernicioeux induits par les niveaux élevés de soutien alloués aux producteurs par les pays exportateurs concurrents de la région. Conçu en réponse aux pratiques déloyale, il est proposé d'en déterminer le montant en fonction de l'Equivalent Subvention à la Production (ESP) calculé pour chaque produit par l'OCDE.