



Notes et études socio-économiques

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

n° 46 - DÉCEMBRE 2019



Laurent Levard, Damien Lagandré

- **La cohérence des politiques commerciales et de développement : le cas de l'APE Afrique de l'Ouest**

NESE n° 46, Décembre 2019, pp. 7-34

CENTRE D'ÉTUDES ET DE PROSPECTIVE

SERVICE DE LA STATISTIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Présentation

Notes et Études Socio-Économiques est une revue du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, publiée par son Centre d'Études et de Prospective. Cette revue technique à comité de rédaction se donne pour double objectif de valoriser des travaux conduits en interne ou des études commanditées par le ministère, mais également de participer au débat d'idées en relayant des contributions d'experts extérieurs. Veillant à la rigueur des analyses et du traitement des données, elle s'adresse à un lectorat à la recherche d'éclairages complets et solides sur des sujets bien délimités. D'une périodicité de deux numéros par an, la revue existe en version papier et en version électronique.

Les articles et propos présentés dans cette revue n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de la publication :

Béatrice Sédillot, MAA-SG-SSP, Cheffe du Service de la Statistique et de la Prospective

Rédacteur en chef :

Bruno Héroult, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du Centre d'Études et de Prospective

Comité de rédaction :

Didier Cébron, MAA-SG-SSP-SDSAFA, Sous-directeur de la SDSAFA

Julien Hardelin, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du bureau de la stratégie et de la prospective

Vincent Hébraïl-Muet, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du bureau de l'évaluation et de l'analyse économique

Bruno Héroult, MAA-SG-SSP-CEP, Chef du Centre d'études et de prospective

Pascale Pollet, MAA-SG-SSP-SDSSR, Sous-directrice de la SDSSR

Béatrice Sédillot, MAA-SG-SSP, Cheffe du Service de la Statistique et de la Prospective

Composition : SSP

Impression : AIN - Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Dépôt légal : à parution

ISSN : 2259-4841

Renseignements et diffusion : voir page 4 de couverture

La cohérence des politiques commerciales et de développement : le cas de l'APE Afrique de l'Ouest

Laurent Levard, Damien Lagandré¹

Résumé

L'accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et l'Afrique de l'Ouest est un accord de libre-échange et de coopération au travers duquel la seconde s'engage à libéraliser progressivement ses marchés au profit des importations provenant de la première. La mise en œuvre de cet accord, pourrait susciter des tensions entre les opportunités de marché, pour les entreprises européennes et françaises, et le développement économique et la sécurité alimentaire de l'Afrique de l'Ouest. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a commandé au Gret une étude pour faire le point sur ce sujet². Après avoir rappelé le contexte et le contenu de l'APE UE-Afrique de l'Ouest, cet article détaille la méthode utilisée dans cette étude et ses principaux enseignements, issus notamment d'études de cas sur les filières blé, produits laitiers et aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Des recommandations visant à garantir une meilleure cohérence entre les accords commerciaux et les objectifs de développement des pays du Sud concluent le travail.

Mots clés

Accord de partenariat économique (APE), développement, politiques commerciales, Afrique de l'Ouest, exportations, sécurité alimentaire

Le texte ci-après ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il n'engage que ses auteurs.

1. Gret, 45 avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne. Les auteurs remercient Julien Hardelin, Vanina Forget et Bruno Hérault, du Centre d'études et de prospective, pour leur travail éditorial.

2. Levard L., Lagandré D., 2017, *Cohérence des politiques commerciales et de développement. Cas de l'APE Afrique de l'Ouest*, GRET : <https://agriculture.gouv.fr/coherence-des-politiques-commerciales-et-de-developpement-cas-de-lape-afrique-de-louest>.

Introduction

La capacité de la région ouest-africaine à répondre à la demande alimentaire de sa population est un défi économique et social majeur pour son avenir. Cette population, aujourd'hui de près de 400 millions d'habitants, devrait être multipliée par deux d'ici le milieu du siècle. Le marché intérieur ouest-africain est aujourd'hui le principal moteur du développement agricole. La croissance de la demande alimentaire représente une opportunité pour ce développement, lequel conditionne la création d'emplois ruraux. Ce dernier enjeu sera fondamental pour l'Afrique dans les prochaines décennies, compte tenu de l'exode des populations rurales vers les villes et des migrations associées. En effet, comme le souligne la FAO (Kidane *et al.*, 2006), la production et la commercialisation des produits agricoles exigent une main-d'œuvre nombreuse et représentent donc un fort potentiel de création d'emplois.

L'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les seize pays d'Afrique de l'Ouest³ a été signé en décembre 2014, au niveau européen par le Conseil. Il est maintenant en cours de signature par les pays de la région ouest-africaine, et entrera en application après ratification par les différentes parties, un mécanisme de mise en œuvre provisoire étant prévu avant cette dernière.

Le Traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit, dans son article 208, qu'elle doit tenir compte des objectifs de coopération avec les pays en développement (PED) dans la mise en œuvre des politiques susceptibles de les affecter. Le « cadre de la cohérence des politiques pour le développement » (CPD) a été renforcé en avril 2005 par une communication de la Commission européenne. En France, depuis 2010, le document cadre de la coopération française fait explicitement référence à cette question de la cohérence des politiques.

L'APE peut offrir des opportunités pour les exportations agricoles et agro-alimentaires européennes et françaises, dans un contexte de croissance démographique de la région ouest-africaine, d'évolution des habitudes alimentaires de ses habitants et de difficultés à développer la production régionale. Dans le même temps, la libéralisation du marché de l'Afrique de l'Ouest peut se traduire par une fragilisation et un moindre développement de l'agriculture et des filières agro-alimentaires de cette région, qui peut notamment être sujette aux risques suivants :

- Remplacement de produits nationaux ou régionaux⁴ par des produits importés, de la part des consommateurs, mais aussi de la part des industriels lorsqu'ils ont la possibilité d'utiliser des matières premières soit importées, soit régionales, en fonction de leur compétitivité relative.
- Baisse du prix des produits agricoles et agro-alimentaires régionaux, et moindres revenus pour les agriculteurs et les opérateurs des filières régionales. En effet, la baisse du prix des produits importés peut se répercuter sur celui des produits régionaux du fait de la décision de certains opérateurs des filières, ou encore du déplacement de la courbe de demande de produits régionaux liée à la compétitivité accrue des produits importés. *In fine*, c'est la capacité de la région à investir pour développer sa production agricole et agro-alimentaire et à générer de la richesse qui peut être affectée.

3. Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Mauritanie.

4. Nous qualifions par la suite ces produits de « produits régionaux », qu'ils soient produits dans le pays où ils sont consommés ou transformés (produits nationaux) ou dans d'autres pays de la région ouest-africaine.

- Détérioration de la sécurité alimentaire de la région, résultant de la baisse des revenus ruraux et de l'accroissement de la dépendance par rapport à des marchés mondiaux dont les cours sont volatiles.
- Perte d'autonomie politique des États de la région pour mettre en œuvre, à l'avenir, des politiques de soutien au développement de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire.

Si de nombreux produits agricoles sont exclus du processus de libéralisation de l'APE, la question se pose néanmoins d'un risque de conflits entre la croissance des exportations européennes (dont françaises), qui résulterait de l'accord, et le développement économique et social de la région. Dans ce contexte, l'étude *Cohérence des politiques commerciales et de développement. Le cas de l'APE Afrique de l'Ouest*, commanditée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et réalisée par le Gret, visait à identifier les potentielles incohérences entre, d'une part, le développement attendu des exportations françaises du fait de la mise en œuvre de l'APE et, d'autre part le développement de l'agriculture et des filières agro-alimentaires ouest-africaines, et plus globalement la sécurité alimentaire de la région. Elle avait aussi pour objectif de fournir une grille d'analyse de la cohérence des politiques commerciales et d'appui au développement des pays du Sud qui puisse être utilisée dans le cadre de la mise en œuvre d'autres accords de libre-échange. En revanche, elle ne cherchait pas à examiner d'autres effets possibles de l'APE sur le développement, notamment en matière de recettes fiscales des États suite à la suppression des droits de douane.

La première partie de l'article détaille le contexte de l'APE et son contenu. Dans la deuxième sont présentées la méthode d'évaluation des effets, notamment les critères utilisés pour sélectionner et réaliser les études de cas, et la construction d'un « modèle filière » simplifié. La troisième partie classe les types de produits agricoles et agro-alimentaires exportés par la France pour lesquels une concurrence avec les produits régionaux est possible. Ce classement a conduit ensuite à étudier les effets attendus de la mise en œuvre de l'APE pour divers couples produits-pays. Enfin, la cinquième partie présente les recommandations formulées par le bureau d'études et expose certaines des limites du travail réalisé.

1. Le contexte et le contenu de l'APE UE-Afrique de l'Ouest

1.1. Tendances récentes et perspectives d'évolution de la consommation et de la production en Afrique de l'Ouest

Les principales productions végétales à destination du marché intérieur ouest-africain sont les céréales (maïs, riz, sorgho, mil), les tubercules (manioc, igname, etc.), la banane plantain, les oléagineux (palmiste, arachide), les protéagineux (niébé, etc.), les légumes frais et la canne à sucre. À cela s'ajoute la production animale de ruminants (viande et lait) et de volailles. L'augmentation de la production, ces dernières décennies, résulte principalement de l'augmentation des surfaces cultivées, mais peu de l'augmentation des rendements et de la productivité du travail agricole.

Dans les années à venir, la croissance démographique sera le principal facteur de l'augmentation de la demande de biens alimentaires en Afrique de l'Ouest. La population, actuellement estimée à près de 400 millions, devrait atteindre 490 millions d'ici 2030. L'augmentation des revenus attendue en Afrique sub-saharienne et l'urbanisation devraient

également impacter la consommation alimentaire en quantité (augmentation) et en diversité (transition nutritionnelle), pour aller vers des régimes faisant une plus large place aux produits animaux (Tchamda et Bricas, 2015). Le processus d'urbanisation modifie aussi les habitudes alimentaires avec plus de fruits, de légumes, de viande, de poisson, au détriment des céréales et tubercules. Le marché intérieur pour alimenter les villes devient un marché prioritaire pour les agriculteurs. Des filières de transformation et de commercialisation se structurent. Cette évolution offre des opportunités importantes de création de valeur ajoutée. Néanmoins, les céréales restent la base de l'alimentation en Afrique sub-saharienne et le resteront dans la décennie à venir (Hollinger et Staats, 2015).

Avec une consommation en forte hausse et une production dont la croissance est plus limitée, la situation de l'Afrique de l'Ouest en termes de balance commerciale et d'autosuffisance alimentaire devient critique. Globalement, pour les céréales, la dépendance de la région au marché mondial est passée de 12 % dans les années 1980 à près de 20 % entre 2006 et 2010. Comme pour les exportations, les importations sont concentrées sur quelques produits qui creusent l'essentiel du déficit commercial (blé, riz, huiles, poisson, produits laitiers et sucre). Les villes dépendent fortement du marché international pour les produits de base. À eux seuls, le blé et le riz importés représentent 72 % de la valeur économique des céréales consommées en ville au sein de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et 62 % de la valeur de tous les amylacées. La dépendance est en revanche bien moindre en milieu rural.

1.2. Contexte et historique de l'APE

Les seize États africains concernés par l'APE UE-Afrique de l'Ouest sont tous membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à l'exception de la Mauritanie, et ils ont adhéré à titre individuel à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les pays de la CEDEAO ont mis en place une politique commerciale commune, et notamment un tarif extérieur commun (TEC), le « TEC CEDEAO ». Celui-ci définit cinq grandes catégories de produits avec des droits de douane spécifiques. En complément, des redevances sont appliquées afin de financer les institutions régionales. La politique commerciale commune prévoit également diverses mesures de sauvegarde. Au sein de la région, les produits régionaux ne sont théoriquement soumis à aucun droit à l'importation et à aucune restriction quantitative, même si des barrières au commerce continuent à exister dans les faits.

Tableau 1 - Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO

Catégorie	Type de biens	Droits de douane (%)	Redevance Statistique (RST) (%)	Prélèvement communautaire de la CEDEAO (PCC) (%)	Prélèvement communautaire solidarité (UEMOA) PCS (%)	Nombre de lignes tarifaires
0	Biens sociaux essentiels	0	1	0,5	1	85
1	Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	5	1	0,5	1	2 146
2	Intrants et produits intermédiaires	10	1	0,5	1	1 373
3	Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs	20	1	0,5	1	2 165
4	Biens spécifiques pour le développement économique	35	1	0,5	1	130

Source : auteurs, d'après des données CEDEAO

Historiquement, la Convention de Lomé, qui régissait depuis 1975 les échanges commerciaux entre l'UE et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après « pays ACP »), était en infraction avec la clause dite de la « nation la plus favorisée » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, les concessions commerciales accordées par l'UE aux pays ACP étaient discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement. Elles ne pouvaient pas non plus être considérées comme un accord de libre-échange autorisé au titre de l'article XXIV du GATT, dans la mesure où il n'y avait pas réciprocité, les pays ACP n'appliquant aucune préférence commerciale aux produits de l'UE.

Lors de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha en 2001, l'UE et les pays ACP ont obtenu une dérogation pour maintenir ce système jusqu'à la fin 2007. Différentes possibilités s'offraient à l'UE pour mettre en conformité les préférences accordées aux pays ACP : remplacement du système de préférences non réciproques par l'établissement de zones de libre-échange, octroi des préférences accordées aux pays ACP à l'ensemble des PED, alignement des préférences des pays ACP sur celles de l'ensemble des Pays en voie de développement (PED) et des pays les moins avancés (PMA), extension du concept de PMA au niveau régional. L'UE a opté pour la première solution.

L'accord de partenariat entre les États ACP et l'UE a été signé à Cotonou, au Bénin, le 23 juin 2000. Conclu pour une période de vingt ans (de mars 2000 à février 2020), l'accord de Cotonou est entré en vigueur en avril 2003. Un de ses objectifs était d'instaurer des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP. Les accords de libre-échange qui en découlent sont les APE. Les négociations portèrent donc sur la signature d'accords qui autoriseraient les pays ACP à continuer de bénéficier d'un libre accès au marché européen. En contrepartie, ils devaient autoriser le libre accès (absence de droits de douane) à leur marché pour une part « substantielle » de leurs importations en provenance de l'UE.

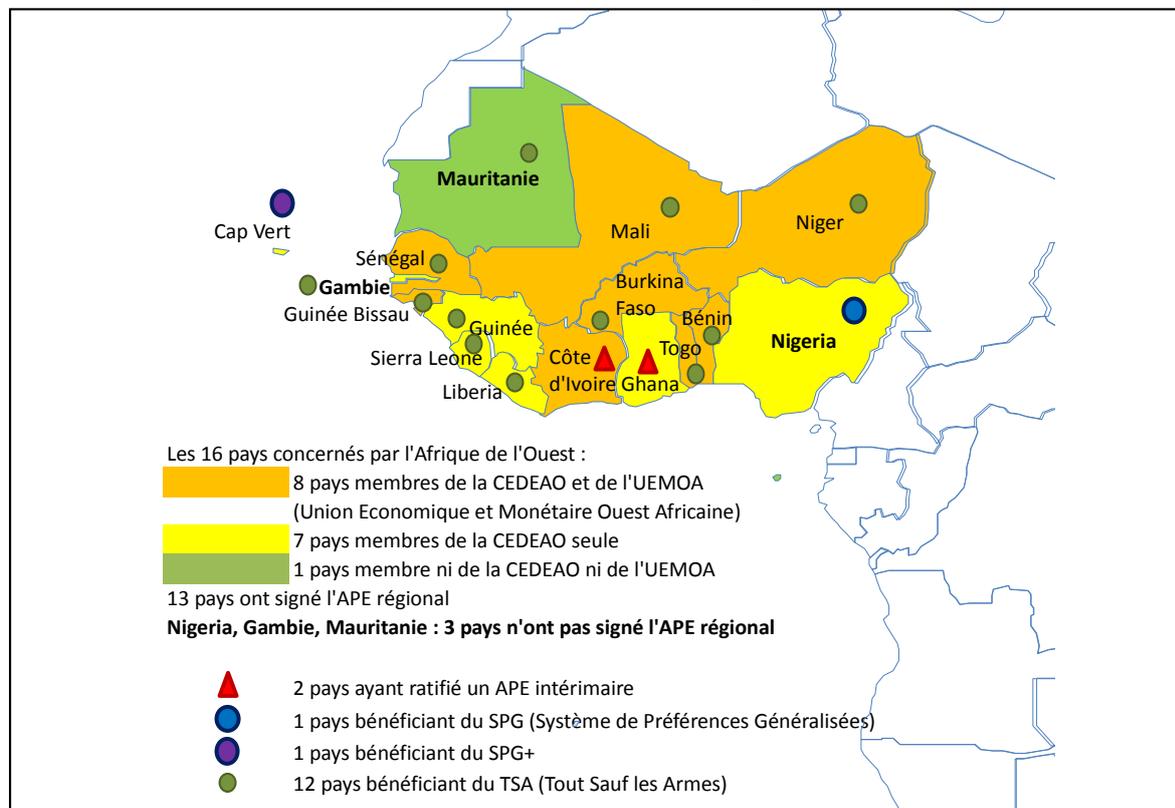
Le calendrier initial prévoyait l'entrée en vigueur des APE au 1^{er} janvier 2008, pour une mise en œuvre complète à l'horizon 2020. La durée, et parfois l'enlisement des négociations des APE s'expliquent par l'existence de nombreux points de divergence entre l'UE et les pays ACP. Les organisations de la société civile ont aussi souvent joué un rôle important d'alerte auprès des décideurs politiques africains qui, sans cela, auraient probablement signé les accords plus rapidement. Au 1^{er} janvier 2008, et à l'exception des Caraïbes, aucune région ACP n'avait paraphé l'accord. Face à la perspective qu'aucune négociation régionale n'ait abouti à la fin 2007, l'UE a entamé des négociations bilatérales avec des États ou des ensembles d'États en vue de la signature d'APE intérimaires, censés être remplacés à terme par les APE régionaux définitifs. En Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont chacun conclu de tels accords avec l'UE à l'été 2016.

L'accord régional avec l'Afrique de l'Ouest a quant à lui été paraphé par l'ensemble des parties le 30 juin 2014 à Ouagadougou. Il porte sur le commerce des marchandises, les autres sujets que comptait initialement inclure l'UE (commerce des services, propriété intellectuelle, mouvements de capitaux, investissements, concurrence, etc.) devant être abordés ultérieurement.

Une fois l'APE paraphé, il doit encore être officiellement signé par les États, puis ratifié par les Parlements européen et les signataires ouest-africains, pour entrer pleinement en vigueur. Or le processus s'est enlisé : à ce stade, le Nigéria, la Gambie et la Mauritanie n'ont pas encore signé le texte. Conséquence de cette négociation inachevée, les régimes commerciaux entre l'UE et les pays de la région ouest-africaine sont aujourd'hui hétérogènes, selon que ces pays bénéficient du « système de préférences généralisées » (SPG) européen,

du « SPG+ » (pour les plus vulnérables économiquement qui ratifient les conventions internationales sur le développement durable) ou du régime « tout sauf les armes » (TSA) pour les pays les moins avancés (figure 1).

Figure 1 - Situation des pays ouest-africains au regard de l'intégration régionale, des APE et du régime commercial accordé par l'UE



Source : auteurs

1.3. Le contenu de l'APE UE-Afrique de l'Ouest

La libéralisation du marché ouest-africain

L'Afrique de l'Ouest libéralise l'importation, sur son territoire, d'une partie des produits originaires de l'UE de façon différenciée en fonction du groupe de produits considéré (groupes A, B et C). Un quatrième groupe, le groupe D, correspond aux produits dits « sensibles », exclus du champ de la libéralisation. Celle-ci est prévue sur une période de vingt ans maximum à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. Les produits déjà taxés à 0 % dans le TEC CEDEAO sont considérés comme libéralisés dès la première année. Le tableau 2 synthétise le calendrier de libéralisation, selon le groupe de produits et le niveau de droit de douane initial.

Tableau 2 - Calendrier de libéralisation de la région ouest-africaine prévu par l'APE et niveaux de droits de douane

Groupes	Droit de base	T (%)	T+5 (%)	/T+5 (%)	T+15 (%)	T+20 (%)
Groupe D	0					
	10					
	20					
	30					
		Exclusion				
Groupe C	5	- 0	- 0	- 100	- 100	- 100
	10	- 0	- 0	- 50	- 100	- 100
	20	- 0	- 0	- 50	- 75	- 100
Groupe B	0	- 0	- 100	- 100	- 100	- 100
	5	- 0	- 0	- 100	- 100	- 100
	10	- 0	- 0	- 50	- 100	- 100
Groupe A	0	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100
	5	- 0	- 100	- 100	- 100	- 100

Note : T indique l'année de mise en œuvre de l'accord ; T+5 (respectivement 10, 15, 20) 5 ans (respectivement 10, 15, 20 ans) après cette date.

Source : auteurs d'après le texte de l'APE UE-Afrique de l'Ouest, rapport final page 25

La plupart des produits agricoles et agro-alimentaires destinés à la consommation (produits finis) et fabriqués en Afrique de l'Ouest sont considérés comme sensibles et donc exclus de la libéralisation : viandes, lait et produits laitiers, œufs, la plupart des légumes, pois de légumineuses pour la consommation humaine, manioc, fruits, riz, farines, huiles conditionnées, margarine, préparations alimentaires, sucre, chocolat, pâtes alimentaires, jus de fruits, bière, vin et autres boissons alcoolisées, tabacs. En revanche, les produits suivants sont libéralisés dans le cadre de l'APE :

- Produits destinés à la transformation ou au conditionnement dans la région (poudre de lait, fruits cuits ou séchés, blé, orge, malt, graines oléagineuses, graisses animales, huiles brutes, sucre brut, additifs alimentaires, concentrés de jus de fruits, etc.). La libéralisation vise à donner aux produits issus des industries régionales un avantage comparatif par rapport aux importations de produits similaires.
- Produits ouest-africains présentant *a priori* un avantage comparatif par rapport aux importations européennes (taro, patate douce, noix de coco, noix de cajou, banane plantain, dattes, mangues, melons, arachides, café, thé, certaines épices, cacao, etc.).
- Produits non fabriqués dans la région ouest-africaine (choux de Bruxelles, champignons, noix diverses, fruits des régions tempérées, etc.).
- Moyens de production agricoles : animaux, œufs pour l'incubation, matériel végétal (semences, bulbes, etc.), maïs, aliments pour animaux, autres intrants et équipements, etc.
- Produits libéralisés au nom de raisons de santé publique (poudre et concentré de lait pour les pharmacies, aliments complémentaires pour enfants, etc.).

Quelques produits sont également concernés par la libéralisation alors qu'il existe une production régionale. C'est notamment le cas du miel et des fleurs coupées.

Modifications des engagements tarifaires et mesures de défense commerciale

La clause de *statu quo* (article 9) prévoit qu'aucun nouveau droit de douane à l'importation ne sera introduit sur les produits couverts par la libéralisation. Les restrictions quantitatives à l'importation (contingentements, licences) sont par ailleurs interdites par l'accord.

Divers dispositifs sont prévus pour permettre à la partie ouest-africaine – c'est-à-dire à l'ensemble des pays ou chaque pays – de mettre en place temporairement, dans certaines situations, des protections plus importantes (clause relative à des besoins spéciaux en matière de développement, clause de sauvegarde bilatérale, clause relative aux industries naissantes, clause relative à la sécurité alimentaire). La portée de ces mesures est cependant limitée, l'accroissement du droit de douane ne devant pas être supérieur à celui appliqué aux autres membres de l'OMC.

Taxes à l'exportation

L'introduction de nouvelles taxes à l'exportation ou l'augmentation de celles existantes est interdite par l'accord. Cependant, la partie ouest-africaine dispose d'une marge de liberté pour recourir à de telles mesures à titre temporaire, sans accord formel de l'UE. La partie ouest-africaine doit cependant « justifier » ces besoins et rien n'est dit sur qui décidera de la pertinence de cette justification.

Le programme de l'APE pour le développement

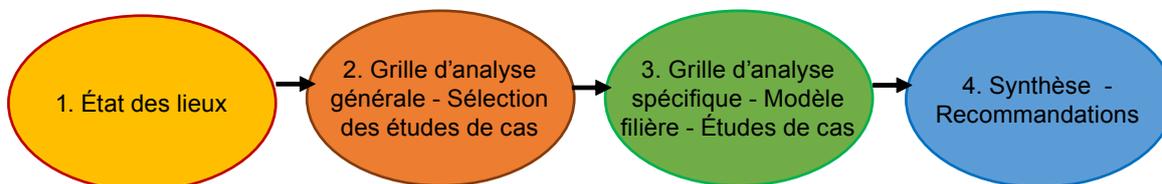
Une partie de l'accord est consacrée à la coopération pour la mise en œuvre de la dimension développement et pour la réalisation des objectifs de l'accord. Le programme de l'APE pour le développement (PAPED) qui en résulte est constitué de cinq axes : diversification et accroissement des capacités de production ; développement du commerce intra-régional et facilitation de l'accès aux marchés internationaux ; amélioration et renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce ; ajustements fiscaux, économiques et sociaux et prise en compte des autres besoins liés au commerce ; mise en œuvre, suivi et évaluation de l'APE. L'Afrique de l'Ouest s'engage à instaurer une fiscalité interne, en remplacement de la fiscalité douanière, tandis que l'UE doit l'appuyer dans l'application de ces réformes.

Ce volet développement de l'APE a été une pierre d'achoppement de la négociation. En effet, l'UE considérait que l'accord en tant que tel était porteur de croissance et ne nécessitait qu'un simple accompagnement à sa mise en œuvre. La partie Afrique de l'Ouest arguait, quant à elle, que le volet commercial devait être accompagné d'un volet développement spécifique. Le compromis a conduit à annexer le protocole relatif au PAPED à l'accord, mais sans financement additionnel de la partie européenne.

2. Démarche d'ensemble et méthodes de l'étude

L'étude s'est déroulée en quatre phases, comme illustré par la figure 2.

Figure 2 - Démarche d'ensemble de l'étude



Source : auteurs

2.1. État des lieux

L'état des lieux visait à faire une revue de littérature sur le sujet étudié et à analyser le contenu des dispositions de l'APE (revue de l'accord, entretiens avec des membres de la Commission européenne et du ministère français de l'Économie et des Finances). Il consistait aussi à collecter des données statistiques sur le commerce de produits agricoles et agro-alimentaires de l'UE et de la France, d'une part, et de la région ouest-africaine d'autre part.

2.2. Grille d'analyse générale et sélection des études de cas

Cette phase a comporté cinq étapes, représentée dans la figure 3 et détaillées ci-dessous.

Figure 3 - Déroulé de la phase d'application de la grille d'analyse générale et de sélection des études de cas



Source : auteurs

La première étape a consisté à identifier une première liste de catégories de produits. Elle a été réalisée sur la base :

- de la valeur, pour chaque ligne tarifaire, du commerce entre l'UE et la France et la région ouest-africaine ;
- du regroupement des produits (lignes tarifaires) par catégories (par exemple lait et produits laitiers, jus de fruits, matériel agricole, etc.) ;
- de l'élimination de certaines catégories de produits lorsqu'ils étaient hors du champ de l'étude (poissons et tabac), présentaient des difficultés d'approche ou des enjeux manifestement limités.

La deuxième étape a consisté à analyser le potentiel de développement des exportations françaises et européennes vers la région ouest-africaine. Elle s'est basée sur une grille intégrant le potentiel de développement des exportations de l'UE et de la France, le potentiel des importations ouest-africaines, ainsi que des avantages comparatifs de l'UE et de la France par rapport aux autres pays exportateurs. Ce travail a reposé sur les statistiques d'évolution, depuis une décennie, des bilans productions/utilisations intérieures/échanges extérieurs. Il a aussi mobilisé une revue bibliographique, des entretiens et des projections des potentiels d'exportations à venir. La structure du marché mondial a également été analysée (principaux exportateurs et évolution depuis une décennie).

Lors de la troisième étape, ont été identifiés les risques de concurrence des importations d'origine européenne et française avec les produits et filières régionales. L'existence de productions de biens régionaux similaires ou substituables aux importations a été prise en compte. Pour les produits ainsi identifiés, ont ensuite été appréciés :

- leur importance dans l'économie agricole, en matière d'emplois et de revenus ;
- leur rôle dans la sécurité alimentaire de la région ;
- les perspectives de croissance de la consommation ;
- le potentiel de développement de la production au regard de la consommation.

L'étape 4 visait à élaborer une typologie des catégories de produits en s'appuyant sur plusieurs critères :

- ceux utilisés lors des deux étapes précédentes : potentiel d'accroissement des exportations européennes et françaises vers l'Afrique de l'Ouest, enjeux globaux de développement pour cette zone ;
- le degré d'importance de l'effet potentiel de l'APE, liée au niveau du droit de douane initial et donc à l'ampleur de la baisse de prix ;
- la diversité des produits d'une même catégorie ;
- le degré de développement des « industries naissantes » (faible production actuelle en Afrique de l'Ouest, mais potentiel de croissance).

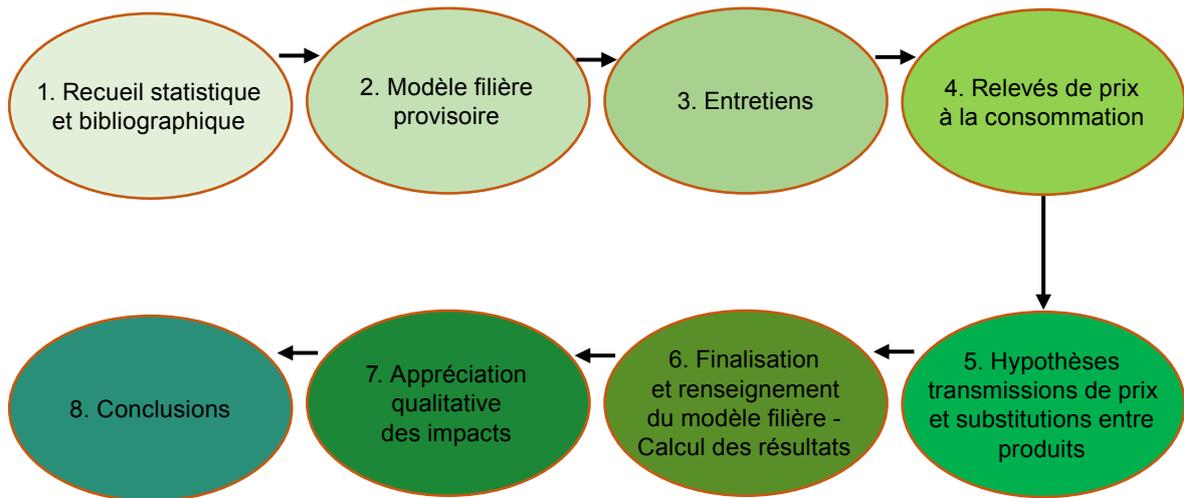
Sur la base de cette typologie ont été sélectionnés les produits à étudier sur le terrain. Le choix des pays où conduire le travail a tenu compte du poids des importations d'origine française et de l'enjeu de développement national pour les catégories de produits retenues.

2.3. Réalisation des études de cas

Les études de cas ont reposé sur une grille d'évaluation intégrant des éléments quantitatifs et qualitatifs. Du côté quantitatif, on peut citer les prix au consommateur et au transformateur des produits importés et régionaux substituables, le prix au producteur agricole des produits régionaux substituables, les volumes d'importations, les revenus des divers acteurs nationaux (agriculteurs, entreprises, consommateurs, État) et la valeur ajoutée des filières concernées. Du côté des éléments qualitatifs ont été pris en compte le contenu des emplois, la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation, le degré d'autonomie politique des États en cas de volonté actuelle ou future de soutenir le développement de filières nationales.

La figure 4 illustre les étapes constitutives de ces études de cas. Un recueil statistique et bibliographique, sur les produits et les filières étudiés dans le pays, a débouché sur la construction d'un modèle de simulation des effets sur les prix, volumes, valeur ajoutée et revenus, adapté à chaque type de produit et filière. Développé par le Gret, il est ci-dessous qualifié de « modèle filière simplifié » (voir 2.4.). Des entretiens (experts, administrations, organisations professionnelles et agricoles, acteurs économiques, organisations de la société civile) et des relevés de prix à la consommation, en magasin, ont permis de formuler les hypothèses relatives aux transmissions de prix et aux effets de substitution entre produits qui ont alimenté ce modèle.

Figure 4 - Déroulé de la phase de préparation et réalisation des études de cas



Source : auteurs

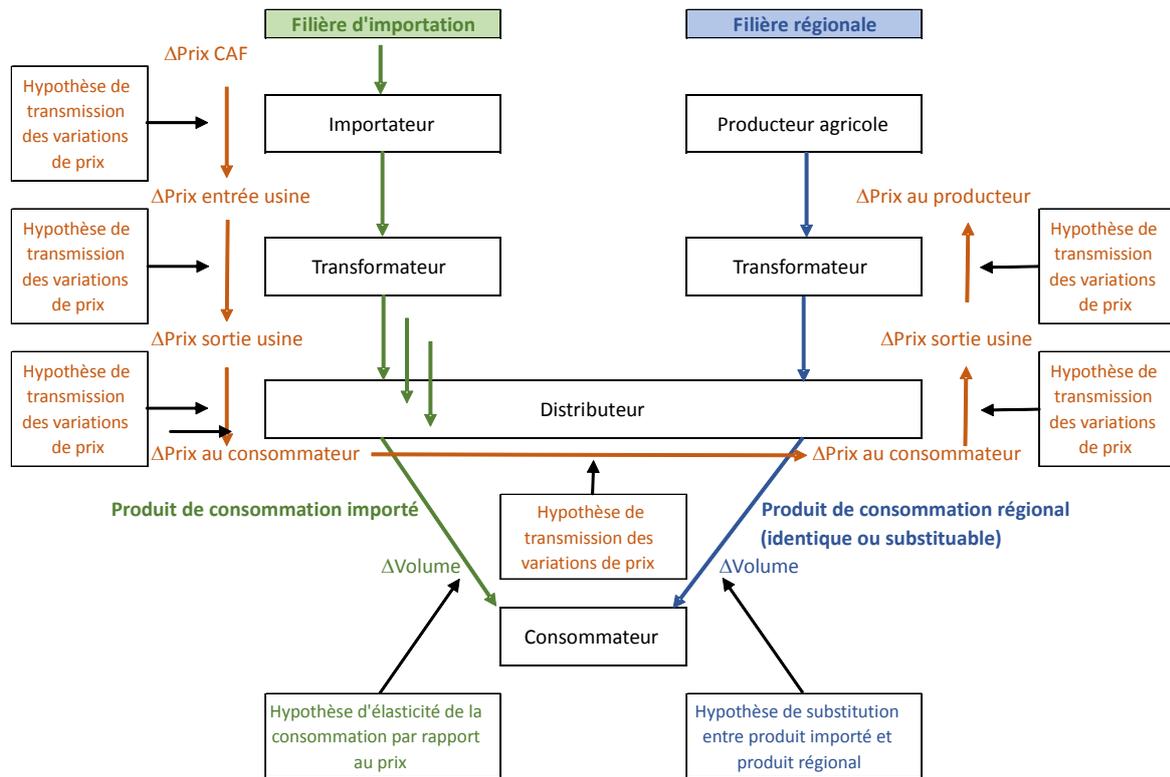
2.4. Construction et utilisation du « modèle filière simplifié »

Notre modèle filière simplifié avait pour objectif de représenter les coûts, prix et marges, aux différentes étapes de la filière, dans une situation de référence (droits de douane actuels). Il a permis de tester plusieurs hypothèses relatives :

- à la transmission des variations de prix au consommateur et au transformateur (pour les produits tant importés que régionaux) ;
- à l'élasticité-prix de la consommation ;
- à la substituabilité entre produits importés et régionaux, au niveau de la consommation ou de la transformation.

Il a enfin permis de calculer les effets sur les prix, les volumes et les valeurs ajoutées d'une variation des droits de douane. Les évolutions de variations de volumes et de valeurs ajoutées ne sont estimées que pour les filières pour lesquelles il existe des phénomènes de substitution clairement identifiés. Le modèle est schématisé ci-dessous, en distinguant deux situations possibles, à savoir des phénomènes de concurrence au niveau de la consommation (figure 5) ou de la transformation (figure 6).

Figure 5 - Représentation schématique du modèle filière simplifié, dans le cas d'une concurrence au niveau de la consommation entre produits importés et régionaux

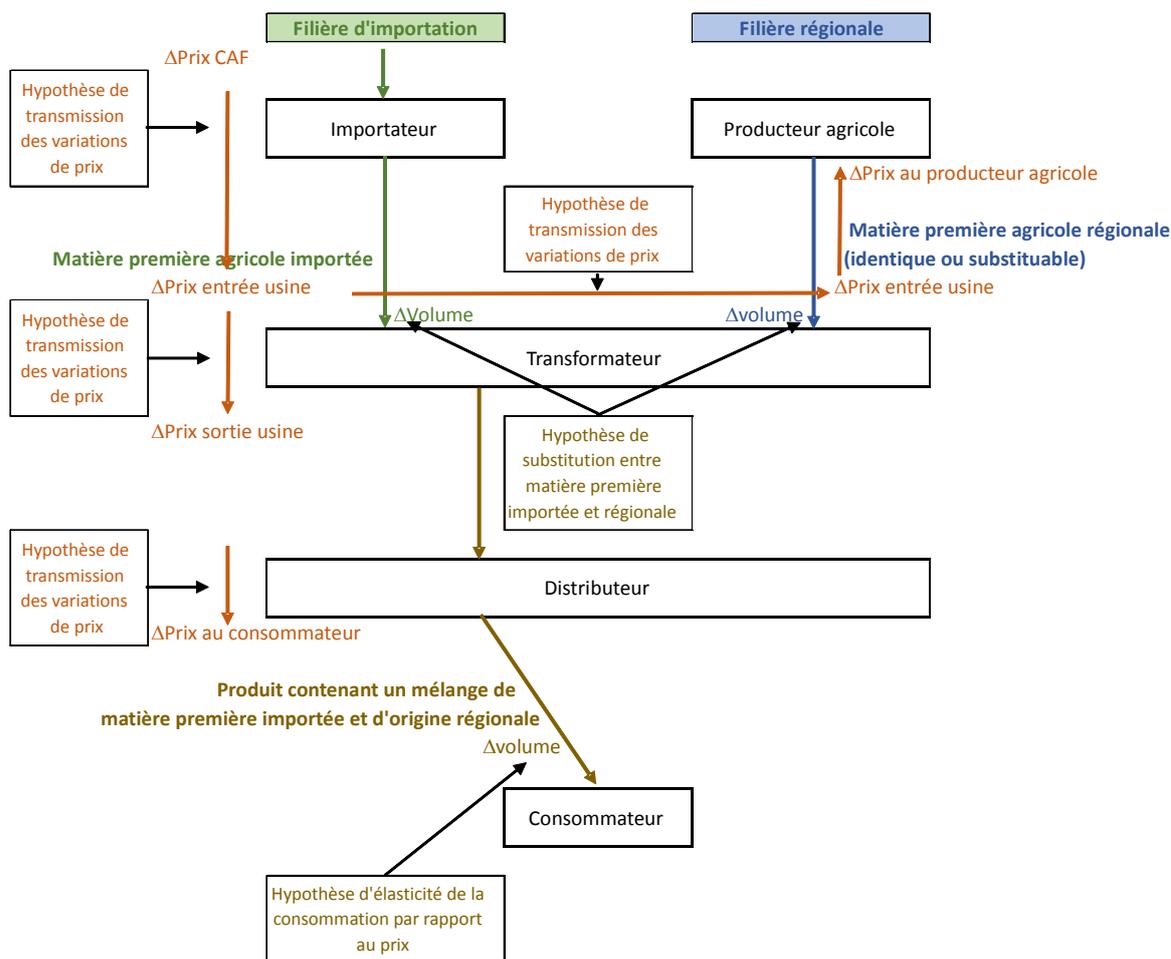


Source : auteurs

La construction du modèle repose sur deux principes. En premier lieu, le modèle est linéaire (ex. x % de transmission de la variation de prix et y % de coefficient d'élasticité ou de substitution pour une variation de prix de 1 %), sans prendre en compte d'éventuels effets de seuil. Ensuite, les hypothèses de transmission de prix, d'élasticité et de substituabilité correspondent à des évolutions structurelles – et non conjoncturelles – des prix, ce qui est bien le cas lors d'une modification de politique commerciale. Cette remarque est importante car une variation de prix de faible amplitude peut ne pas avoir de conséquences sur le comportement des acteurs à court terme, mais en avoir sur le moyen terme si la variation de prix acquiert un caractère structurel.

La construction du modèle et son alimentation ont été réalisées sur la base d'une analyse des caractéristiques des filières et des marchés concernés, en s'appuyant sur des informations statistiques ou issues de la littérature, et sur des entretiens avec les divers opérateurs des filières. Des entretiens complémentaires avec des experts de divers organismes (institutions publiques dont ministères, organisations professionnelles, chercheurs), ont permis de tester la solidité des données collectées. Des relevés de prix à la consommation ont enfin été effectués en magasin.

Figure 6 - Représentation schématique du modèle filière simplifié, dans le cas d'une concurrence au niveau de la transformation entre matières premières importées et régionales



Source : auteurs

L'intérêt d'un tel modèle est de simuler les conséquences d'une modification de la politique commerciale sur les prix, les volumes et les valeurs ajoutées, pour des filières spécifiques, ainsi que d'appréhender les effets en matière de recettes douanières. Il permet également de simuler un scénario d'accroissement des droits de douane, ce qui a été fait dans le cas de la Côte d'Ivoire, pays où une telle décision pourrait à l'avenir répondre à des objectifs de soutien de filières nationales.

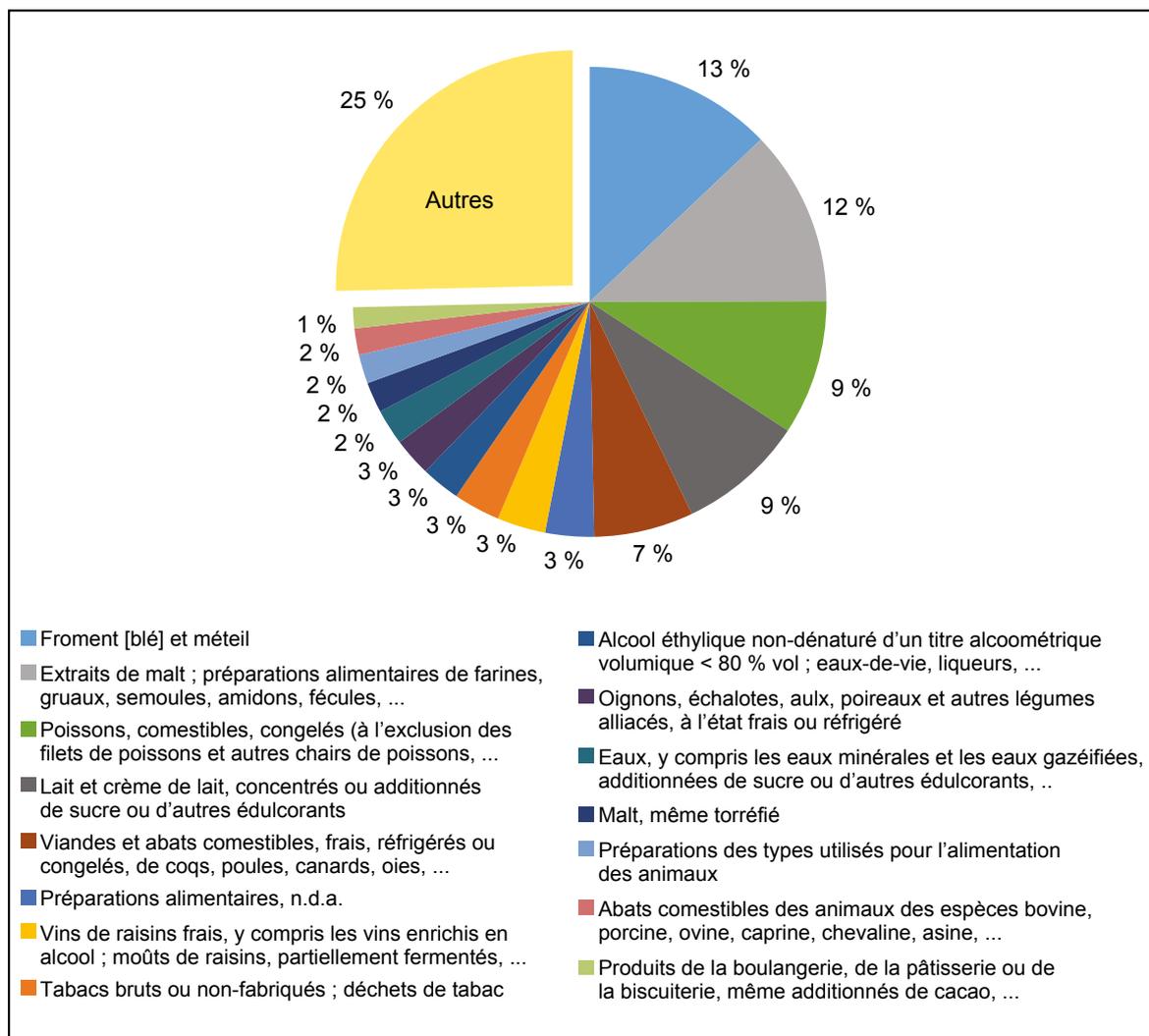
Le modèle présente cependant certaines limites : la détermination des hypothèses demande un travail d'enquête assez fin auprès des acteurs économiques, avec une marge d'erreur certaine. Dans les cas où les phénomènes de substitution sont moins évidents ou plus difficile à estimer, il a été décidé de ne pas utiliser le modèle (produits laitiers en Côte d'Ivoire et au Sénégal, pour lesquels l'évaluation des effets sur les volumes et les valeurs ajoutées est délicate).

3. Classification des produits exportés et choix des études de cas

3.1. Bilan des exportations européennes vers l'Afrique de l'Ouest

Les principaux produits de l'agriculture et de la pêche exportés par l'UE vers l'Afrique de l'Ouest sont le blé (13 %), le malt et les préparations alimentaires issues de céréales (12 %), les poissons (9 %), les produits laitiers (9 %) et les viandes (7 %) (figure 7).

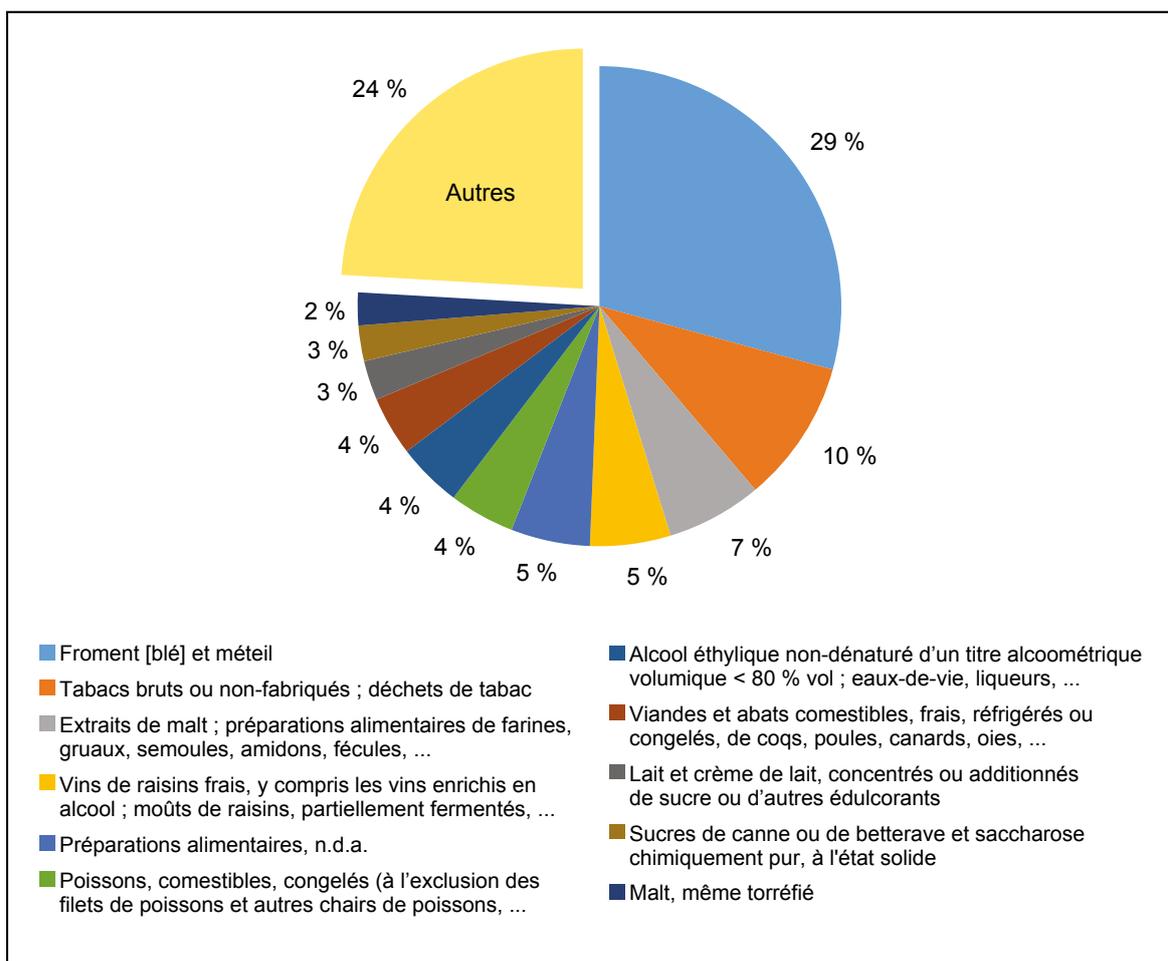
Figure 7 - Produits agricoles exportés par l'UE vers la CEDEAO et la Mauritanie en 2015



Source : auteurs d'après données TradeMap, rapport final page 45

Pour ce qui est de la France, les principaux produits de l'agriculture et de la pêche exportés dans cette région sont le blé (29 %), le tabac (10 %), le malt et les préparations alimentaires issues de céréales (7 %), le vin (5 %) et les préparations alimentaires (5 %). Viennent ensuite les poissons (4 %), l'alcool (4 %), les viandes (4 %), les produits laitiers (3 %) et le sucre (3%) (figure 8).

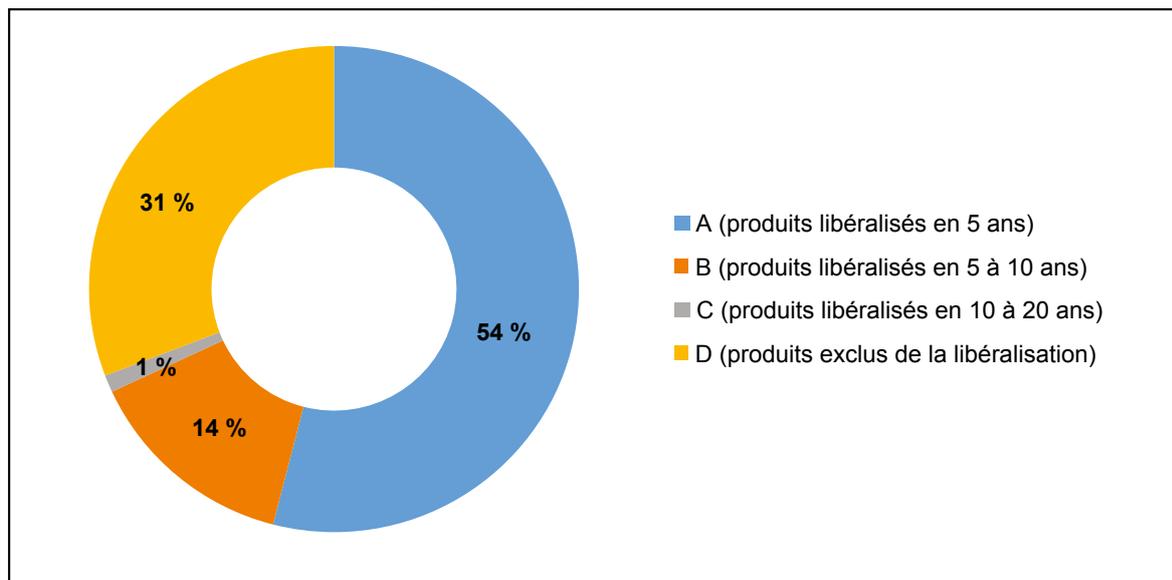
Figure 8 - **Produits agricoles exportés par la France vers la CEDEAO et la Mauritanie en 2015**



Source : auteurs d'après données TradeMaprapport final page 48

Les produits agricoles et agro-alimentaires exportés par la France vers l'Afrique de l'Ouest ont été classés selon leur appartenance aux catégories de l'APE : A (produits libéralisés en cinq ans), B (produits libéralisés en 5 à 10 ans), C (produits libéralisés en 10 à 20 ans), D (produits exclus de la libéralisation). Plus des deux tiers des exportations françaises en valeur seront libéralisés et, pour plus de la moitié des exportations, la libéralisation s'effectuera en cinq ans (il s'agit pour une grande part des exportations de blé). Près d'un tiers des exportations françaises (31 %) ne seront *a contrario* pas libéralisées. Par ailleurs, seul 1 % des exportations françaises ont été classées par les pays ouest-africains dans la catégorie C, qui regroupe les produits libéralisés les plus fragiles et bénéficiant donc d'une période de transition plus longue (figure 9).

Figure 9 - **Classification des exportations agricoles et agro-alimentaires françaises vers l'Afrique de l'Ouest selon les termes de l'APE (en pourcentage du montant total des exportations)**



Source : auteurs d'après le texte de l'APE UE-Afrique de l'Ouest et les données TradeMap, rapport final page 48

3.2. Analyse des catégories de produits européens exportés

Quatorze catégories de produits ont été analysées en détail. Elles représentent 31 lignes tarifaires et 60 % des exportations agricoles françaises vers l'Afrique de l'Ouest.

Le lait et les produits laitiers

Le lait et les produits laitiers constituent à la fois un enjeu de croissance des exportations agroalimentaires françaises en Afrique de l'Ouest, et un enjeu de développement économique et social dans la région. La production laitière occupe en effet une place importante dans l'économie agricole et pastorale de plusieurs pays, mais la région en est déficitaire. Les entreprises françaises (Sodiaal, Lactalis, Danone) comptent principalement sur les exportations de poudre de lait destinée à être transformée dans les pays de la région en lait liquide ou en produits laitiers. Elles mettent pour cela en œuvre une stratégie d'implantation de filiales, même si les exportations de produits finis, pour certaines couches de la population (dont la poudre de lait pour jeunes enfants), font aussi partie de leur stratégie. En Afrique de l'Ouest, il s'agit d'un des produits pour lesquels les organisations agricoles et la société civile se sont les plus mobilisées, pour demander une protection et un soutien de la part des politiques publiques.

Les produits laitiers sont divers, mais l'enjeu principal concerne la poudre de lait et notamment la poudre de lait réengraissée avec de la matière grasse végétale. Le droit de douane appliqué à la poudre de lait destinée à être transformée ou reconditionnée est de 5 % dans le TEC CEDEAO.

Le blé

Le blé tendre constitue l'un des principaux postes d'exportation agroalimentaire de la France. L'Afrique de l'Ouest en représente 8 à 10 %. Environ un tiers des importations ouest-africaines de blé sont constituées de produits français. La part de la France dans les importations ouest-africaines a fortement baissé depuis le début des années 2010 (de plus de la moitié à moins de 20 %), essentiellement du fait de la croissance en valeur absolue des importations en provenance d'autres pays (États-Unis, Russie, Canada). En Afrique de l'Ouest, si la production de blé est absente, la consommation sous forme de pain se développe et pourrait continuer à progresser au cours des prochaines années, compte tenu de la croissance démographique et de l'urbanisation. Dans ce contexte, il y a une concurrence avec les céréales produites dans la région (mil, maïs, sorgho), ainsi qu'avec d'autres productions contribuant à l'apport de calories (manioc, banane plantain, etc.). La consommation croissante de pain s'est en effet traduite historiquement par une évolution des habitudes alimentaires au détriment des productions agricoles régionales. La poursuite de cette tendance accroîtrait la dépendance alimentaire structurelle de la région. Dans plusieurs pays, il existe d'ailleurs une volonté politique de favoriser l'intégration de farines locales dans la farine de blé pour la fabrication de pain.

Concernant le blé dur, la France est excédentaire, mais la plupart des exportations sont destinées aux autres pays européens. Du côté de l'Afrique de l'Ouest, il existe un enjeu de concurrence avec des produits locaux substituables (sources de glucides lents, dépendant des habitudes alimentaires de chaque pays : céréales, tubercules) et d'autonomie alimentaire. Le droit de douane appliqué au blés tendre et blé dur est de 5% dans le TEC CEDEAO.

Les aliments complémentaires pour enfants

Pour le lait maternisé et les aliments complémentaires pour enfants, il existe un double enjeu de développement des exportations françaises et de concurrence avec des produits régionaux dont la croissance de la production peut contribuer à l'industrialisation et à une valorisation des produits agricoles (voir études de cas pages 55 à 65). Le droit de douane appliqué aux aliments complémentaires pour enfants est de 5 % dans le TEC CEDEAO.

Les autres produits agricoles et alimentaires

La France est un important pays producteur et exportateur d'orge, notamment sous forme de malt destiné aux brasseries. Le marché africain a un potentiel important, avec la forte croissance de la consommation de bière, liée à l'essor démographique, à l'urbanisation et au changement des habitudes alimentaires. Pour la région ouest-africaine, l'enjeu de concurrence est moindre que pour d'autres produits, la production d'orge y étant absente. Cependant, la croissance des importations a un impact en termes d'autonomie alimentaire de la région et le malt peut être en partie remplacé par des produits locaux comme le maïs. Le droit de douane appliqué au malt est de 5 % dans le TEC CEDEAO.

La France est exportatrice de café torréfié, mais les exportations vers l'Afrique de l'Ouest ne pèsent que 1 à 1,5 % de ses exportations. Ce marché africain pourrait toutefois être menacé pour les exportateurs français en raison d'un potentiel de développement de la transformation locale de café. Cette transformation permet en effet de valoriser la production agricole de plusieurs des pays de la région. Le droit de douane appliqué au café torréfié est de 20 % dans le TEC CEDEAO. La libéralisation va donc se traduire par un important surplus d'avantage compétitif pour les importations.

Les exportations de jus de fruits vers l'Afrique de l'Ouest ne constituent que 1 à 2 % des exportations françaises et la part des importations ouest-africaines provenant de la France est inférieure à 5 %. La libéralisation dans le cadre de l'APE concerne le concentré de jus de fruit destiné à la transformation, pour lequel il existe un enjeu important de concurrence avec les productions locales. En effet, la consommation de jus industriels est amenée à se développer avec l'urbanisation et l'élévation du niveau de vie d'une partie de la population. Dans le même temps, les jus concentrés entrent en concurrence directe avec les fruits d'origine locale, alors que la production industrielle pourrait contribuer à valoriser la production fruitière de la région. Le droit de douane appliqué aux concentrés de jus de fruits à usage industriel est de 10 % dans le TEC CEDEAO. La libéralisation va donc se traduire par un surplus d'avantage compétitif significatif pour les exportateurs français.

Les exportations françaises de tourteaux et préparations alimentaires pour animaux ne représentent pas un enjeu très important. Le droit de douane appliqué aux tourteaux est de 5 % dans le TEC CEDEAO.

Même si la consommation ouest-africaine de sucre est amenée à progresser en Afrique de l'Ouest, il s'agit d'un autre produit sur lequel la France n'est pas la mieux positionnée, en matière d'avantages comparatifs, par rapport à d'autres pays exportateurs (Brésil notamment). Le droit de douane appliqué au sucre est de 5 % dans le TEC CEDEAO.

Les exportations d'huiles de la France vers l'Afrique de l'Ouest concernent davantage l'huile raffinée, qui ne sera pas libéralisée avec la mise en œuvre de l'APE. Les exportations d'huile brute vers l'Afrique de l'Ouest ne constituent pas un enjeu majeur pour la France, compte tenu notamment des avantages comparatifs de l'huile de palme originaire d'autres régions du monde. Le droit de douane appliqué aux huiles végétales brutes est de 5 % dans le TEC CEDEAO.

3.3. Classification et typologie des catégories de produits

Le tableau 3 classe les différents produits sur la base des cinq critères utilisés pour apprécier leur importance pour les parties européennes, françaises et ouest-africaines.

Quatre grands types de catégories de produits ont ainsi été identifiés :

1) les produits représentant d'importants volumes et potentiels d'exportations pour la France, en concurrence avec les productions régionales africaines, mais avec des droits de douane initiaux faibles : lait et produits laitiers, blé, blé dur, malt, laits maternisés et aliments de complément pour enfants ;

2) les produits avec des droits de douane initiaux plus élevés et des enjeux de développement de filières locales africaines, mais plus spécifiques à une sous-région ou à un pays qu'à l'ensemble de la zone : café (droits de douane de 20 %), jus de fruits (droits de douane de 10 %) ;

3) les produits avec des enjeux de concurrence entre produits importés et locaux, mais où le potentiel d'exportations françaises est faible : tourteaux, sucre et glucose, huiles végétales brutes ;

4) les produits pour lesquels une analyse poussée dépassait le cadre de l'étude, en raison de leur grande diversité ou de l'existence d'industries seulement naissantes : matériel agricole, préparations alimentaires diverses, semences, pesticides.

Tableau 3 - Classification des catégories de produits pré-sélectionnés sur la base de différents critères

Catégories de produits	Potentiel d'accroissement des exportations françaises vers l'AO	Enjeux globaux de développement pour l'AO	Important effet potentiel de la mise en œuvre de l'APE	Difficulté d'étude (diversité de produits)	Difficulté d'étude (problématique industries naissantes)
Lait et produits laitiers	XX	XX			
Blé	XX	XX			
Blé dur	XX	X			
Malt	XX	X			
Lait maternisé	XX	X			
Aliments complémentaires pour enfants	XX	XX			
Café torréfié	X	X	X		
Jus de fruits	X	X	X		
Tourteaux		X			
Sucre/glucose		XX			
Huiles végétales brutes		XX			
Matériel agricole	XX	X		X	X
Préparations alimentaires diverses	XX	X		X	
Semences	XX	X			X
Pesticides	XX	X		X	X

Légende : « XX » indique que le critère s'applique fortement à la catégorie de produits concernée ; « X » qu'il s'applique modérément ; l'absence de signe indique qu'il ne s'applique que marginalement ou pas du tout.

Source : auteurs, rapport final page 66

3.4. La sélection des études de cas

Sur la base de la classification précédente, les catégories de produits retenues pour les études de cas sont le blé, le lait et les produits laitiers, et les aliments complémentaires pour enfants. L'enjeu pour les exportateurs français et le risque de concurrence avec les productions régionales africaines ont été les critères prioritaires pour faire ce choix (même si les droits de douane initiaux sont relativement faibles).

Dans le cas du blé, il existe une concurrence avec des produits régionaux pouvant être remplacés par la farine de blé ou le pain dans les habitudes alimentaires. Les deux pays choisis pour réaliser le travail de terrain sont la Côte d'Ivoire (blé, lait et produits laitiers, aliments complémentaires pour enfants) et le Sénégal (blé, lait et produits laitiers). Ces pays représentent des débouchés importants pour les exportations françaises. Par ailleurs, alors que le Sénégal est un producteur de lait ayant des industries laitières développées, avec parfois un double approvisionnement en poudre de lait importée et en lait frais local, la Côte d'Ivoire est plus faiblement productrice de lait et l'essentiel du lait consommé dans la capitale Abidjan est importé. L'étude de ces deux pays permettait donc d'appréhender des situations contrastées. Quant aux aliments complémentaires pour enfants, il a été décidé de les étudier en Côte d'Ivoire, compte tenu de l'importance du marché ivoirien pour les exportateurs français.

4. Enseignements des études de cas sur les effets potentiels de l'APE

Les études de cas ont permis de formuler des hypothèses sur les transmissions de prix du produit au consommateur et sur les phénomènes de substitution entre produits importés et régionaux. Elles ont aussi permis d'alimenter le « modèle filière simplifié » et de simuler les effets économiques attendus, complétant ainsi les éléments qualitatifs obtenus sur le terrain par des appréciations quantifiées.

4.1. Effets attendus sur les exportations françaises

Dans un contexte de marchés mondiaux très concurrentiels, la baisse de 5 % du prix des produits européens sur le marché ouest-africain se traduirait par un gain de compétitivité significatif par rapport aux autres pays exportateurs. L'impact serait certes limité lorsque l'essentiel des importations provient déjà de l'UE (blé et certaines industries laitières en Côte d'Ivoire). Toutefois, dans les autres cas, le gain de parts de marché devrait être significatif (blé au Sénégal, aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire, poudre de lait). Notons cependant que le faible prix du lait en poudre ré-engraissé avec des matières grasses végétales (huile de palme) joue contre la compétitivité des exportations françaises de produits issus intégralement de la production laitière. Les parts de marché du lait dit « végétal » sont passées en moins de 10 ans de 30 % à 60 % de l'ensemble du lait en poudre importé.

De plus, la mise en œuvre de l'APE augmenterait les parts de marché des produits européens au détriment de produits similaires ou substituables d'origine régionale. Compte tenu du faible droit de douane initial (5 % pour les produits étudiés) et de l'impact encore plus réduit sur le prix au consommateur (de 0 % à - 3,4 %), l'effet « volume » devrait être limité, notamment pour le blé et les produits laitiers transformés à base de poudre de lait importée. Il pourrait être plus important pour les produits importés faiblement ou non transformés sur place (poudre de lait importée en vrac et ré-ensachée, aliments complémentaires pour enfants), où les variations attendues de prix au consommateur sont plus importantes. Les gains de compétitivité des produits importés pourraient leur donner un avantage significatif, demain, avec le fort accroissement de la consommation globale, ce qui induirait une augmentation des importations en volume (création de commerce).

En conclusion, les exportations agro-alimentaires françaises vers l'Afrique de l'Ouest s'accroîtront probablement avec la mise en œuvre de l'APE régional, du fait :

- d'un détournement de commerce au dépens de pays tiers, lequel disparaîtrait cependant si les pays ouest-africains décidaient d'offrir des préférences commerciales similaires à ces concurrents de l'UE ;
- d'un certain degré de substitution de produits régionaux et d'une meilleure capacité des produits européens à bénéficier de la croissance à venir de la consommation alimentaire.

Le développement des exportations dépendra aussi de la capacité de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire françaises à être compétitives, face aux autres pays européens qui bénéficieront aussi de la libéralisation, et à accroître leurs volumes de production pour approvisionner ce marché.

4.2. Effets sur le développement économique et social et la sécurité alimentaire de l'Afrique de l'Ouest

La mise en œuvre de l'APE se traduirait globalement par des baisses de prix aux consommateurs, bien que très réduites (quelques points de pourcentage), à cause notamment du faible droit de douane initial. Cette mise en œuvre fragiliserait certaines activités et filières dont la production est en concurrence directe avec des importations, avec selon les cas des baisses de prix, de valeur ajoutée et de revenus dans les filières considérées. La pérennité de certaines activités, déjà fragilisées par l'absence de véritable protection du marché intérieur (cas du yaourt et de l'aliment complémentaire pour enfants en Côte d'Ivoire), pourrait être encore davantage menacée. Les industries régionales bénéficieraient peu des effets de l'APE sur le prix de certains moyens de production importés. En effet, nombre d'entre eux étaient déjà faiblement taxés dans le cadre du TEC CEDEAO et d'autres ne sont pas libéralisés, afin de maintenir une protection au bénéfice des industries régionales produisant ce type de biens (par exemple, les emballages). Seule la baisse des aliments du bétail en provenance de l'UE pourrait bénéficier aux éleveurs.

Pour les importateurs et les opérateurs ouest-africains transformant des matières premières importées, l'effet de l'APE serait globalement positif via deux canaux : la baisse des prix se traduirait par de nouvelles parts de marché, au détriment de produits nationaux (meuneries et boulangeries en Côte d'Ivoire, industries laitières) ; et l'opérateur pourrait utiliser la baisse de prix pour accroître sa marge (boulangeries au Sénégal).

Lorsque les filières de produits importés ou de produits fabriqués à base de matières premières importées entrent en concurrence directe avec des filières régionales s'approvisionnant chez des agriculteurs ou des éleveurs locaux, et lorsque les baisses de prix sont transmises jusqu'aux producteurs agricoles – ce qui est souvent le cas du fait de leur faible capacité de négociation des prix –, l'APE devrait se traduire par une baisse du revenu agricole de l'ordre de 5 % pour les producteurs concernés (ex. producteurs de lait en Côte d'Ivoire). En revanche, au Sénégal, les élevages (notamment industriels) utilisant des aliments pour le bétail importés de l'UE pourraient être légèrement bénéficiaires, du fait de la baisse des droits de douane sur ces intrants. En cas d'absence de transmission de prix de la poudre de lait importée sur le lait frais, du fait de l'insuffisance de l'offre (hypothèse pour le Sénégal), l'effet serait neutre sur les éleveurs pastoraux.

La mise en œuvre de l'APE se traduirait par une baisse de la valeur ajoutée globale des filières considérées, qui s'accentuerait encore en cas de faillites d'entreprises. Cette baisse globale résulterait en réalité de gains pour certains acteurs (transformateurs de produits importés, consommateurs) et de pertes pour d'autres (industries nationales, agriculteurs). Par ailleurs, comme dans tous les accords commerciaux de libre-échange, la suppression des droits de douane entraînerait une baisse des ressources de l'État, avec des effets induits de cette réduction des dépenses publiques. L'effet en matière d'emplois est difficile à évaluer, mais en raison de la perte globale de valeur ajoutée, il pourrait être globalement négatif.

C'est en termes d'accessibilité à l'alimentation et de stabilité de cet accès que les effets de l'APE sur la sécurité alimentaire devraient être les plus importants, même si l'impact devrait être limité compte tenu de la faible évolution des droits de douane.

L'insuffisance des revenus disponibles pour l'alimentation est aujourd'hui le principal facteur d'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Il convient cependant de distinguer la population urbaine de la population rurale, majoritairement agricole. En milieu urbain, les consommateurs, et notamment les plus pauvres, verraient leur pouvoir d'achat à court terme s'améliorer légèrement du fait de la baisse de prix de certains produits de consommation. En milieu rural, pour la population non agricole, l'APE aurait des conséquences similaires à celles concernant les urbains, mais pour une partie de la population agricole, l'APE aurait un impact négatif sur leurs revenus et donc sur leur sécurité alimentaire. Or, la prévalence de la sous-alimentation en Afrique de l'Ouest concerne principalement les zones rurales, majoritairement agricoles et où le taux de pauvreté est le plus important. L'effet négatif de l'APE en matière d'accès à l'alimentation se concentrerait donc sur la population déjà la plus fragile.

Du fait de son effet dépressif sur les productions nationales concernées, l'APE pourrait accroître, pour les filières étudiées, le taux de dépendance alimentaire de la région ouest-africaine vis-à-vis des importations extrarégionales. Dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux, cette dépendance accrue ferait peser un risque sur la sécurité alimentaire de l'ensemble des populations en cas de flambée des cours mondiaux, comme cela a été le cas de la crise financière des années 2007-2008.

4.3. Synthèse des principaux résultats

Les impacts de l'APE régional paraissent *a priori* limités sur les filières. Nombre de produits agricoles ou agro-alimentaires sont considérés comme sensibles et seraient donc exclus du processus de libéralisation. De plus, les droits de douane initiaux de la plupart des produits soumis à la libéralisation sont déjà faiblement protecteurs (5 %). Cependant, l'étude montre que la mise en œuvre de l'APE devrait avoir des conséquences tant sur la croissance des exportations agro-alimentaires françaises que sur l'agriculture et les filières ouest-africaines.

Sur le premier volet, l'accord devrait se traduire par une croissance des opportunités commerciales pour les produits européens, et notamment les produits français. En matière de détournement de commerce (captation de parts de marché d'autres pays exportateurs), un effet positif est à prévoir pour les exportations européennes de blé et de poudre de lait vers le Sénégal. Concernant la Côte d'Ivoire, l'essentiel des importations provenant déjà de l'UE, l'effet devrait être plus faible, mais l'APE devrait rendre plus facile la conservation de parts de marché par rapport à d'autres exportateurs, dans un contexte de marchés mondiaux très concurrentiels. Par ailleurs, l'APE se traduirait par un gain de compétitivité des produits européens par rapport aux produits locaux africains, dans un contexte de fort accroissement de la demande alimentaire régionale. Ceci favoriserait le développement des exportations européennes (création de commerce), au détriment de la production régionale de produits identiques ou substituables (lait, manioc et céréales locales en concurrence avec le blé, aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire).

Sur le second volet, l'étude souligne le risque que l'APE fragilise encore davantage certaines filières africaines, diminue la valeur ajoutée dans les filières concurrencées par les importations, et se traduise par une baisse du revenu de certains agriculteurs. L'accroissement de ce revenu est pourtant fondamental pour lutter contre la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire régionale. Les filières et productions concernées sont de différents types :

- filières utilisant des matières premières agricoles régionales et produisant des biens de consommation similaires à des biens fabriqués à partir de matières premières importées (produits laitiers) ;
- filières produisant des biens de consommation similaires à des biens de consommation importés (aliment complémentaire pour enfants) ;
- matières premières nationales entrant en concurrence avec des matières premières importées servant d'intrants aux industries de transformation locales (ex. lait frais *versus* poudre de lait importée) ;
- filières produisant des biens de consommation pouvant être remplacés par des biens de consommation différents, issus de filières utilisant des matières premières importées (ex. manioc *versus* pain).

Dans le même temps, les importateurs et les industriels utilisant des matières premières agricoles importées de l'UE (blé, poudre de lait) devraient bénéficier de l'APE. De même, les éleveurs utilisant des aliments du bétail originaires de l'UE pourraient bénéficier de la baisse de leur prix.

En matière de valeur ajoutée des filières concernées, l'impact de l'APE serait globalement négatif du fait des phénomènes de remplacement de produits régionaux par des produits importés. Les principaux perdants à cet égard seraient l'État, les agriculteurs, les industries régionales et les éleveurs (sauf en cas d'utilisation d'aliments d'origine européenne). Les principaux bénéficiaires seraient les industries et activités travaillant à partir de matières premières importées et les consommateurs, en particulier urbains.

L'impact de l'APE sur la sécurité alimentaire serait variable selon les populations, mais il serait probablement négatif. En tenant compte de cette pluralité et des différentes composantes de la sécurité alimentaire, les auteurs concluent à un impact global probablement négatif. En effet, comme on l'a vu, la population agricole rurale, déjà la plus touchée par la pauvreté et l'insécurité alimentaire, verrait encore ses revenus diminuer, pénalisant son accès à l'alimentation. De plus, l'accroissement de la dépendance alimentaire des États ouest-africains aux marchés mondiaux accroîtrait leur vulnérabilité face à la volatilité.

La mise en œuvre de l'APE rendrait plus difficile le déploiement futur, par l'Afrique de l'Ouest, de politiques nationales ou régionales pour accompagner le développement de filières (ex. lait, industries laitières et d'aliments pour enfants). En effet, la protection de la compétitivité de telles filières, par des politiques commerciales, constitue un élément clé de leur viabilité et pérennité. Indépendamment de l'APE, la sous-protection du marché régional, antérieure à l'APE, constitue une limitation majeure qui mériterait en elle-même d'être questionnée.

Enfin, l'APE peut constituer un obstacle aux objectifs de développement, du fait de la baisse des ressources financières liées à l'élimination des droits de douane, qui aurait un impact fiscal et budgétaire négatif pour les États.

L'étude conclut donc à l'existence d'un risque réel d'incohérence entre l'accord régional et les objectifs de développement économique et social ouest-africains. Elle le relativise toutefois puisqu'il dépendrait des décisions prises par les États ouest-africains pour soutenir leurs filières nationales. Ils peuvent en effet avoir recours aux possibilités prévues par l'accord, en particulier la clause des industries naissantes et l'article 35 relatif aux politiques de soutien spécifique à des filières nationales.

5. Recommandations

Diverses recommandations sont présentées ci-dessous, sur les outils mobilisables par les États ouest-africains, sur les positions françaises, sur le suivi et l'évaluation de l'APE et sur la cohérence des politiques européennes de développement et commerciales.

Outils mobilisables par les États ouest-africains

Les auteurs de l'étude recommandent que les pays de la région ouest-africaine mettent à profit les différentes possibilités prévues par l'APE pour soutenir les filières régionales. La première est la modification, en cas de besoin, de leurs engagements tarifaires. L'APE prévoit en effet la possibilité de les revoir afin de répondre à des objectifs de développement, notamment dans le cadre de politiques sectorielles communes ouest-africaines (article 12). Il s'agit d'une décision qui impliquerait un accord du Conseil conjoint de l'APE, et donc de l'UE.

Différentes mesures de défense commerciale peuvent également être activées dans le cadre de l'APE. La clause de sauvegarde bilatérale pourrait être mobilisée en cas d'effondrement des prix d'importation ou de forte hausse des volumes d'importation. La clause relative aux industries naissantes pourrait, quant à elle, permettre la production de nouveaux produits. L'efficacité de ces mesures serait cependant limitée, compte tenu du faible niveau de protection par rapport aux autres pays et de l'impossibilité d'accroître les droits de douane, pour les produits européens, au-delà des droits du régime commercial général. Pour être efficaces, ces mesures impliqueraient donc une modification des engagements des pays de la région ouest-africaine vis-à-vis de l'OMC, au moyen notamment de la demande de reconnaissance par l'OMC de la CEDEAO en tant que telle.

La clause de sécurité alimentaire, dont l'APE prévoit une possible mise en œuvre au niveau national, peut être utilisée en cas d'indisponibilité ou de difficultés d'accès à des produits de consommation. Même s'il est sous-entendu qu'elle vise davantage à répondre à des situations de hausse de prix, rien n'interdit à un État qui en aurait la volonté d'invoquer le fait que les baisses de prix tendent à décourager la production nationale et donc, indirectement, à accroître l'insécurité alimentaire du pays.

L'article 35 du traité, relatif au traitement national en matière de taxation et réglementation intérieures, offre quant à lui une possibilité d'intervention des États dans le cadre de politiques internes, intéressante pour encourager le développement de filières nationales. La région ouest-africaine ou le gouvernement d'un État aurait ainsi la possibilité d'appliquer une taxe à la consommation (pouvant être intitulée « taxe au soutien de l'économie régionale ou nationale ») à l'ensemble des produits d'un secteur, incluant produits importés et nationaux. Il ou elle pourrait ainsi utiliser le produit de cette taxe pour subventionner la structuration, les investissements ou la production de filières nationales, ou encore pour acquérir à prix subventionné des produits d'origine nationale dans le cadre de marchés publics.

En complément, les gouvernements pourraient activer diverses mesures de politique industrielle ou agricole, en soutien aux filières nationales. La promotion de labels spécifiques aux produits régionaux, nationaux ou locaux pourrait s'inscrire dans ce cadre, en conditionnant l'octroi au respect de certains critères de qualité de façon à lui donner un contenu qualitatif. Des politiques fiscales adaptées pourraient enfin contribuer à renforcer la compétitivité de certains produits nationaux.

Recommandations pour la France

Afin de s'assurer de la cohérence de ses politiques, entre commerce international et appui au développement de l'Afrique de l'Ouest, la France pourrait intervenir à différents niveaux. Une enceinte d'action nationale est le Conseil conjoint de l'APE, où la France pourrait inciter l'UE à faire preuve de flexibilité :

- pour faciliter d'éventuelles modifications des engagements tarifaires de l'Afrique de l'Ouest répondant à des objectifs de développement ;
- pour faciliter l'examen des mesures de défense commerciale prévues par la clause de sécurité alimentaire, ou encore faciliter la mise en œuvre exceptionnelle de droits et de taxes à l'exportation ;
- dans le cadre d'éventuelles procédures de prévention et de règlement des différends ;
- pour encourager le renforcement de l'appui technique et financier européen à la mise en œuvre de politiques de protection et de soutien des filières nationales africaines.

D'autre part, la France pourrait œuvrer pour s'assurer de la cohérence entre les besoins des filières et des agricultures familiales, et entre les besoins des filières et les objectifs de croissance de ses propres exportations agroalimentaires. Elle pourrait notamment appuyer l'initiative de la CEDEAO pour la promotion du lait local en Afrique de l'Ouest.

Enfin, dans le contexte de la négociation post-Cotonou, la France pourrait proposer, dans les accords, l'inclusion de mécanismes d'évaluation de leur cohérence vis-à-vis du développement, tant pour les différentes dispositions de ces accords que pour leurs conditions d'application. Veiller à ce que la société civile puisse participer à la préparation et la mise en œuvre de ces accords contribuerait à l'amélioration de cette cohérence.

Le suivi et l'évaluation de l'APE

Le Comité conjoint de suivi de l'APE est en charge du bon déroulement de l'accord. Une clause de révision étant prévue tous les cinq ans, cette échéance devrait constituer une opportunité pour évaluer les impacts de l'APE sur l'agriculture et les filières nationales, afin de lui apporter les éventuelles modifications nécessaires. Il conviendrait que de telles évaluations portent sur des filières précises et ne se contentent pas de modèles généraux, et qu'elles intègrent pleinement les acteurs des filières et leurs représentants, y compris les organisations de producteurs agricoles.

Améliorer la cohérence des politiques européennes avec le développement

Les accords commerciaux négociés avec les PED au niveau européen devraient être cohérents avec les objectifs de développement économique et social de ces pays. Ils devraient préserver les possibilités, pour les États et les régions concernés, de protéger et soutenir les secteurs susceptibles d'être affectés par une libéralisation, au moment de la ratification mais également à l'avenir.

Les biens agricoles subissant une forte volatilité des prix mondiaux, les clauses de sauvegarde et de sécurité alimentaire de ces accords devraient garantir que les prix des produits importés se maintiennent dans des fourchettes de prix rémunérateurs, compatibles avec le développement des secteurs productifs et de l'agriculture. Les clauses de sauvegarde

doivent donc être suffisamment flexibles pour garantir cet objectif. De même, il conviendrait que le domaine d'application des clauses sur les industries naissantes soit suffisamment large, et que soient autorisées les réglementations permettant l'incorporation d'une certaine quantité de produits nationaux ou régionaux dans les mélanges et la transformation de produits. Ce type de politique peut en effet contribuer à l'accroissement des débouchés pour les produits nationaux ou régionaux.

Au-delà des négociations commerciales, l'impact des politiques agricoles des grands pays exportateurs (UE, États-Unis, Brésil, etc.) devrait être pleinement évalué, ainsi que l'impact de la production de sous-produits d'origine agricole ou industrielle sur le prix des produits exportés, en vue d'une prise en compte dans les accords commerciaux.

Les auteurs recommandent, pour ce faire, la réalisation au niveau européen d'une évaluation *ex post* des impacts de la Politique agricole commune (PAC) actuelle sur le développement des pays tiers partenaires, ainsi qu'une évaluation *ex ante* de la prochaine PAC sur ce sujet.

Conclusion

Les résultats de cette étude sur l'APE Afrique de l'Ouest a mis en évidence l'intérêt d'une approche filière-pays pour évaluer les impacts d'une politique ou d'un accord commercial. Les effets d'une même politique ou d'un même accord peuvent être très différents selon les filières et les pays considérés, et ce type d'étude permet d'appréhender précisément les risques de fragilisation des secteurs productifs. La contrepartie est qu'un tel travail ne peut prétendre à l'exhaustivité.

En revanche, cette étude pourrait être reproduite dans d'autres contextes. La mise en œuvre d'analyses complémentaires du même type, dans les divers pays de la région ouest-africaine, pour un nombre limité de produits et de filières, serait utile pour aider les gouvernements à identifier les mesures spécifiques (commerciales, sectorielles, fiscales) à mettre en œuvre pour soutenir le développement des filières nationales.

L'étude a également montré l'utilité de disposer d'un modèle simplifié pour simuler les effets de variations de droits de douane sur les différents acteurs des filières, les agriculteurs et les consommateurs. Un tel modèle permet de simuler des scénarios d'évolution des prix mondiaux. Il doit être construit sur des hypothèses de transmission de prix, d'élasticité et de substitution entre produits. Formuler de telles hypothèses implique une étude approfondie des acteurs et de leurs relations. L'étude a permis de formuler une partie de ces hypothèses sur les filières examinées. Cependant, ces estimations comportent une marge d'erreur. C'est notamment le cas pour l'estimation des élasticités et des coefficients de substitution au niveau des consommateurs. Une évaluation plus approfondie des choix des consommateurs et des déterminants des prix à la consommation impliquerait des études spécifiques, qui pourraient concerner certains produits clés de la région ouest-africaine. Une autre limite du modèle est l'absence d'intégration des effets induits (décisions des acteurs résultant de l'évolution des conditions de marché, des perspectives de développement et de leur situation financière ; conséquences de ces décisions).

Enfin, les effets à venir de la mise en œuvre de différents scénarios de politiques commerciales dépendront de facteurs autres, sur lesquels il existe de grandes inconnues. Ces scénarios vont de la libéralisation accrue (au travers de la mise en œuvre de l'APE), au renforcement des protections commerciales, en passant par la poursuite des politiques commerciales actuelles, en particulier si les négociations post-Cotonou ne sortent pas de l'impasse. Dans tous les cas, la capacité qu'aura ou non la région ouest-africaine à développer sa production agricole et alimentaire, et l'évolution future des cours mondiaux des matières premières agricoles, joueront des rôles majeurs sur les effets de ces mesures politiques.

Références bibliographiques

- Commission européenne, 2014, *Accord de partenariat économique entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part* : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52014PC0576>.
- Hollinger F., Staatz J., 2015, *Croissance agricole en Afrique, facteurs déterminants de marché et de politique*, FAO et Banque Africaine de Développement.
- Kidane W., Maetz M., Dardel P., 2006, *Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique subsaharienne. Dossier pour l'accroissement des soutiens publics*, rapport principal, FAO, Rome.
- Levard L., Lagandré D., 2017, *Cohérence des politiques commerciales et de développement. Le cas de l'APE Afrique de l'Ouest*, Gret, étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : <https://agriculture.gouv.fr/coherence-des-politiques-commerciales-et-de-developpement-cas-de-lape-afrique-de-louest>.
- Tchamda C., Bricas N., 2015, "Are the Cities of Sub-Saharan Africa so Dependant on Food Imports?", *A question of development. Syntheses of ADF studies and research*, n° 27.

Recommandations aux auteurs

● Format

Les manuscrits sont présentés sous format Word ou Writer en police de taille 12. Ils ne dépassent pas 80 000 signes espaces inclus, y compris tableaux, graphiques, bibliographie et annexes.

Sur la première page du manuscrit doivent figurer :

- le titre de l'article ;
- les noms des auteurs et leurs institutions ;
- le résumé de l'article (800 signes espaces compris) en français et en anglais ;
- trois à six mots clés en français et en anglais.

Toutes les sources des chiffres cités doivent être précisées. Les sigles doivent être explicités. Lorsque l'article s'appuie sur une enquête, des traitements de données, etc., un encadré présentant la méthodologie est souhaité.

Les références bibliographiques sont présentées ainsi :

- a** - Dans le texte ou les notes, chaque référence citée est constituée du nom de l'auteur et de l'année de publication entre parenthèses, renvoyant à la bibliographie en fin d'article. Par exemple : (Griffon, 2004).
- b** - À la fin de l'article, les références sont classées par ordre alphabétique d'auteurs et présentées selon les normes suivantes :
 - pour un ouvrage : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, *Titre d'ouvrage*, ville, maison d'édition ;
 - pour un article : nom de l'auteur, initiale du prénom, année, « Titre d'article », *Revue*, n° de parution, mois, pages.

Seules les références explicitement citées ou mobilisées dans l'article sont reprises en fin d'article.

● Compléments pour mise en ligne de l'article

Dans la perspective de la publication de l'article sur le site internet du CEP et toujours selon leur convenance, les auteurs sont par ailleurs invités à :

- adresser le lien vers leur(es) page(s) personnelle(s) à caractère « institutionnelle(s) » s'ils en disposent et s'ils souhaitent la(les) communiquer ;
- communiquer une liste de références bibliographiques de leur choix utiles pour, contextualiser, compléter ou approfondir l'article proposé ;
- proposer une liste de lien vers des sites Internet pertinents pour se renseigner sur le sujet traité ;
- proposer, le cas échéant, des annexes complémentaires ou des développements utiles mais non essentiels (précisions méthodologiques, exemples, etc.) rédigés dans la phase de préparation de l'article mais qui n'ont pas vocation à intégrer la version livrée, limitée à 50 000 caractères. Ces compléments, s'ils sont publiables, viendront enrichir la version Internet de l'article.

● Procédure

Tout texte soumis est lu par au moins trois membres du comité de rédaction et deux experts extérieurs. La décision de publication est prise collectivement par le comité de rédaction. Tout refus est argumenté.

Les manuscrits sont à envoyer, en version électronique uniquement, à :

- Bruno Héroult, rédacteur en chef : bruno.herault@agriculture.gouv.fr

● Droits

En contrepartie de la publication, l'auteur cède à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, à titre exclusif, les droits de propriété pour le monde entier, en tous formats et sur tous supports, et notamment pour une diffusion, en l'état, adaptée ou traduite. À la condition qu'il demande l'accord préalable à la revue *Notes et Études Socio-Économiques*, l'auteur peut publier son article dans un livre dont il est l'auteur ou auquel il contribue à la condition de citer la source de première publication, c'est-à-dire la revue *Notes et Études Socio-Économiques*.

Notes et études socio-économiques

Tous les articles de *Notes et Études Socio-Économiques* sont téléchargeables gratuitement sur :

<http://agriculture.gouv.fr/centre-d-etudes-et-de-prospective>

- Rubrique **Publications du CEP > Notes et études socio-économiques**

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>

- Rubrique **Publications > Notes et études socio-économiques**

Notes et études socio-économiques

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Secrétariat Général

Service de la Statistique et de la Prospective

Centre d'études et de prospective

Renseignements et abonnement :

Bruno Héroult
Chef du Centre d'Études et de Prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

bruno.herault@agriculture.gouv.fr