

Cohérence des politiques commerciales et de développement – Cas de l’APE Afrique de l’Ouest

Rapport final

Laurent Levard
Damien Lagandré
Octobre 2017

Cette étude a été commanditée par le ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation (MAA) et financée par le Programme 215 (MAA). Le contenu de ce rapport n’engage que ses auteurs et ne constitue pas nécessairement la position du MAA

Résumé

Cette étude, réalisée par le Gret pour le compte du Ministère français de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), vise à identifier les conflits potentiels entre opportunités de marché pour le développement des filières agroalimentaires françaises d'une part, et développement régional et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest d'autre part, dans le contexte de la mise en œuvre de l'Accord de Partenariat Economique (APE) Union européenne – Afrique de l'Ouest. Elle vise également à proposer des recommandations pratiques et identifier des outils qui permettraient le cas échéant de concilier ces objectifs.

En introduction, sont présentés le contexte, les objectifs et la méthodologie de l'étude. Sont ensuite présentés et analysés d'une part le contenu de l'APE Union européenne – Afrique de l'Ouest, et, d'autre part, les exportations françaises et européennes de produits agricoles et alimentaires vers l'Afrique de l'Ouest. L'analyse des différents types de produits exportés vers la région ouest-africaine permet d'identifier ceux pour lesquels il existe un risque potentiel de fragilisation des filières locales, nationales et régionales. C'est sur cette base là qu'ont été sélectionnés trois types de produits (blé, lait et produits laitiers, aliments complémentaires pour enfants) et deux pays (Côte d'Ivoire et Sénégal) qui ont été retenus pour la réalisation d'études de cas. Les résultats des études de cas sont ensuite présentés, ainsi que les conclusions et les recommandations concernant tant la mise en œuvre de l'APE que de futures négociations commerciales dans le but d'éviter une incohérence avec les objectifs du développement.

Référence bibliographique pour citation :

LEVARD Laurent, LAGANDRE Damien, Cohérence des politiques commerciales et de développement – le cas de l'APE Afrique de l'Ouest, Paris, Gret, Octobre 2017, 90 pages (hors annexes)



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00
Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

TABLE DES MATIERES

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	2
INTRODUCTION.....	6
1. Contexte de l'étude	6
2. Objectifs de l'étude	7
2.1 Objectifs généraux	7
2.2 Objectifs spécifiques	7
3. Méthodologie.....	8
3.1 Phase 1 : Etat des lieux.....	8
3.2 Phase 2 : Etablissement de la grille d'analyse et sélection des études de cas.....	9
3.3 Phase 3 : Réalisation des études de cas	10
3.4 Phase 4 : Synthèse et recommandations	12
3.5 Synthèse méthodologique	12
I. L'ACCORD DE PARTENARIATECONOMIQUE (APE) ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET L'AFRIQUE DE L'OUEST.....	13
1. La politique commerciale de la CEDEAO.....	13
1.1 OMC : engagements et marges de manœuvre des Etats de la région	13
1.2 La politique commerciale de la CEDEAO	14
1.3 Situation antérieure : zone UEMOA et autres pays.....	17
1.4 Le processus d'intégration régionale de la CEDEAO et l'UEMOA	18
2. Bref historique de l'APE.....	19
2.1 La remise en cause des accords de Lomé.....	19
2.2 L'accord de Cotonou.....	20
2.3 Les points de négociation	22
2.4 L'évolution des négociations de Cotonou jusqu'à aujourd'hui et la situation actuelle pour l'Afrique de l'Ouest	22
3. Les dispositions de l'APE Afrique de l'Ouest	24
3.1 L'ouverture du marché européen.....	24
3.2 La libéralisation du marché ouest-africain.....	24
1. La politique commerciale de la CEDEAO.....	26
1.1 OMC : engagements et marges de manœuvre des Etats de la région	26
1.2 La politique commerciale de la CEDEAO	26
1.3 Situation antérieure : zone UEMOA et autres pays.....	30
1.4 Le processus d'intégration régionale de la CEDEAO et l'UEMOA	31
2. Bref historique de l'APE.....	32
2.1 La remise en cause des accords de Lomé.....	32
2.2 L'accord de Cotonou.....	33
2.3 Les points de négociation	35
2.4 L'évolution des négociations de Cotonou jusqu'à aujourd'hui et la situation actuelle pour l'Afrique de l'Ouest	35
3. Les dispositions de l'APE Afrique de l'Ouest	36
3.1 L'ouverture du marché européen.....	37
3.2 La libéralisation du marché ouest-africain.....	37
3.3 Modifications des engagements tarifaires et mesures de défense commerciale....	39

3.4	Taxations et réglementations intérieures	41
3.5	Droits et taxes à l'exportation	41
3.6	La clause de la nation la plus favorisée	42
3.7	Le programme de l'APE pour le développement	42
3.8	Dispositions institutionnelles	43
3.9	La <i>clause de rendez-vous</i>	43
3.10	La <i>clause de révision</i>	43
3.11	Prévention et règlement des différends	43
II.	ECHANGES COMMERCIAUX UE ET FRANCE / AFRIQUE DE L'OUEST.....	44
1.	Les exportations européennes et françaises vers l'Afrique de l'Ouest.....	44
1.1	Les exportations européennes	44
1.2	Les exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest	45
2.	Perspectives d'évolution de la consommation et de la production en Afrique de l'Ouest.....	49
2.1	Consommation	49
2.2	Production.....	49
2.3	Balance commerciale	50
2.4	Perspectives.....	51
III.	ANALYSE DES PRODUITS ET CATEGORIES DE PRODUITS POUR LEQUELS L'APE PEUT ACCROITRE LES RISQUES DE CONCURRENCE AVEC LES FILIERES LOCALES - SELECTION DES ETUDES DE CAS.....	53
1.	Produits et catégories de produits français et européens exportés vers l'Afrique de l'Ouest	53
2.	Caractéristiques des catégories de produits	55
2.1	Lait et produits laitiers.....	55
2.2	Blé.....	59
2.3	Blé dur	61
2.4	Malt	61
2.5	Lait maternisé et aliments de complément pour enfants	61
2.6	Café torréfié (droit de douane de 20%).....	64
2.7	Jus de fruits (droit de douane de 10%).....	64
2.8	Tourteaux.....	64
2.9	Sucre/glucose	64
2.10	Huiles végétales brutes.....	65
2.11	Matériel agricole	65
2.12	Préparations alimentaires diverses.....	65
2.13	Semences.....	65
2.14	Pesticides	65
3.	Typologie de catégories de produits et sélection des études de cas.....	66
3.1	La typologie de catégories de produit	66
3.2	La sélection des études de cas (choix de couples <i>catégories de produits / pays</i>)..	67
4.	Résultats intermédiaires	68
IV.	LES RESULTATS ISSUS DES ETUDES DE CAS	69
1.	La transmission des prix dans les filières étudiées et les phénomènes de substitution entre produits	69
1.1	Des transmissions de prix plus ou moins importantes dans les filières d'importation	70

1.2	Les transmissions de prix entre produits importés et nationaux similaires : une diversité de situation	70
1.3	Des transmissions de prix partielles dans les filières nationales	71
1.4	Des phénomènes de substitutions avec des produits nationaux	71
2.	Effets attendus sur les exportations françaises pour les filières étudiées.....	71
2.1	Gains de compétitivité par rapport à d'autres exportateurs et détournement de commerce	71
2.2	Gains de compétitivité par rapport à des filières nationales et création de commerce	72
2.3	En conclusion, un potentiel de développement, mais qui pourrait dans certains cas être difficile à exploiter	73
3.	Effets attendus sur les filières ouest-africaines étudiées et le développement économique et social.....	74
3.1	Des baisses de prix pour les consommateurs pour certains produits	74
3.2	Une fragilisation plus ou moins forte des filières nationales	74
3.3	Un effet positif pour les importateurs et pour les industries de transformation de produits importés	75
3.4	De fréquents effets négatifs pour les agriculteurs.....	75
3.5	Un effet dépressif sur la valeur ajoutée et une répartition modifiée	75
3.6	Sécurité alimentaire	76
3.7	Des stratégies futures de développement des productions et filières nationales rendues plus difficiles.....	77
V.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	78
1.	Les effets sur le commerce de produits européens et français	78
2.	Les risques en matière de cohérence des politiques	79
3.	Recommandations	81
3.1	Mise en œuvre et suivi de l'APE et politiques menées en parallèle	81
3.2	Intégrer la cohérence des politiques avec le développement dans les négociations commerciales.....	86
3.3	Méthodologie et grille d'analyse des conflits possibles entre exportations françaises et européennes et développement des filières locales.....	87
	Bilan de l'étude et perspectives	90
	ANNEXES.....	91
1.	Autres fiches produits (les fiches <i>produits laitiers, blé et lait maternisé/aliments complémentaires pour enfants</i> sont incluses dans le document principal)	91
2.	Sigles	102
3.	Bibliographie	104

INTRODUCTION

1. Contexte de l'étude

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne) prévoit dans son article 208 que l'UE tient compte des objectifs de coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. Le cadre de la Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD) a été renforcé en Avril 2005 par une communication de la Commission européenne précisant que la cohérence devait trouver sa place dans le processus d'élaboration des politiques de l'UE. En France, depuis 2010, le document cadre de la coopération française fait explicitement référence à la question de la cohérence des politiques.

Trois Accords de Partenariat Economique (APE) ont été conclus en 2014 entre l'Union européenne (UE) et trois ensemble régionaux africains (Afrique de l'Ouest, Afrique Australe, Afrique de l'Est). Ces accords sont actuellement en cours de signature ou de ratification. Il s'agit d'accords de libre-échange offrant un traitement préférentiel aux deux parties. Il est cependant asymétrique dans la mesure où le marché européen est libéralisé pour l'ensemble des produits africains, alors que les ensembles régionaux africains ne libéralisent pas la totalité de leurs lignes tarifaires ni de leurs importations (de 75 à 80% selon les cas). De plus, cette dernière libéralisation est progressive et s'étale sur 20 ans. Ces accords interprètent ainsi largement l'article XXIV du GATT et son mémorandum d'interprétation qui disposent que la libéralisation doit concerner l'essentiel des échanges et être mis en œuvre dans un délai ne devant excéder 10 ans que dans des cas exceptionnels. Par rapport à la situation préexistante issue notamment des Conventions de Lomé et de Cotonou, la libéralisation des marchés africains au bénéfice des produits européens constitue bien le changement essentiel induit par la mise en œuvre des APE. A l'inverse, cette mise en œuvre ne se traduit par aucun changement en matière d'accès des produits africains au marché européen¹, le libre-accès étant déjà prévu par les accords de Lomé et de Cotonou, et plus récemment par le régime Tout Sauf les Armes (TSA) dont bénéficient les Pays les Moins Avancés (PMA).

L'APE avec les 16 pays d'Afrique de l'Ouest² a été signé en décembre 2014 au niveau européen par le Conseil et est en cours de signature par les pays de la région ouest-africaine. Il rentrera en application après signature par l'ensemble des parties puis ratification.

En termes d'accès au marché, les engagements prévoient la libéralisation de 75% des lignes tarifaires sur 20 ans après l'entrée en vigueur de l'APE. Ces 75% des lignes tarifaires correspondent approximativement à 75% des échanges en valeur. 25% des lignes tarifaires sont donc exclues de la libéralisation et les droits de douane appliqués par l'Afrique de l'Ouest sur ces lignes tarifaires ne différeront donc pas selon l'origine des produits (Union européenne ou pays tiers). Les engagements de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'APE s'inscrivent en cohérence avec le nouveau Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO dont la nouvelle structure a été approuvée par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la région le 25 octobre 2013 à Dakar et qui est mis en place progressivement à partir du 1er janvier 2015. Une bonne partie des produits agricoles ou alimentaires produits en Afrique de l'Ouest ont été considérés comme produits sensibles et ne sont donc pas soumis à la libéralisation³. Ainsi, la totalité des produits les plus protégés dans le cadre du nouveau TEC de la CEDEAO, c'est-à-dire les produits soumis à un droit de douane de 35% (5^{ème} bande du TEC), sont considérés comme produits sensibles et sont exclus de la libéralisation. C'est le cas notamment de la viande (y inclus la volaille), les yaourts, les œufs, la poudre de cacao et le chocolat, la pâte de tomate et en concentré, le savon et les tissus imprimés. Sont aussi exclus de la libéralisation environ la moitié des produits de la 4^{ème} bande du TEC taxés à 20% (tels que le poisson et les préparations à base de poisson, le lait, le beurre et le fromage, les

¹ Sauf pour des Etats non PMA qui, comme le Nigeria, ne se sont pas engagés dans le processus des APE intérimaires et ont perdu le bénéfice des accords de Lomé et de Cotonou.

² Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Mauritanie.

³ Les produits exclus de la libéralisation ont été sélectionnés sur la base d'un certain nombre de critères : de produits stratégiques pour le développement économique et social de la région ; de produits à forte contribution aux recettes douanières ou ceux représentant une part significative des recettes douanières ; de biens et secteurs de production présentant un potentiel de croissance et de diversification économique ; de produits objet d'échanges intra-Afrique de l'Ouest et contribuant de ce fait à l'intégration régionale.

légumes, la farine, le ciment, la peinture, les parfums, les vêtements et les voitures) ainsi qu'environ 20% des produits de la 3^{ème} bande, taxés à 10% (intrants et produits intermédiaires).

2. Objectifs de l'étude

2.1 Objectifs généraux

L'objectif général de l'étude est d'identifier les conflits potentiels entre opportunités de marché pour le développement des filières agroalimentaires françaises d'une part, et développement régional et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest d'autre part, dans le contexte des APE. Elle vise également à proposer des recommandations pratiques et identifier des outils qui permettraient le cas échéant de concilier ces objectifs.

L'objectif général de l'étude est donc d'identifier les risques d'incohérences entre le développement des exportations françaises et les filières ouest-africaines, dans le cadre de l'APE. Cette identification doit permettre de proposer des recommandations permettant de limiter les éventuelles incohérences.

2.2 Objectifs spécifiques

Afin d'atteindre cet objectif général, quatre objectifs intermédiaires ont été identifiés.

Le **premier objectif spécifique** de l'étude est d'identifier des marchés potentiels d'exportation vers l'Afrique de l'Ouest des filières françaises pour les produits agricoles et agroalimentaires concernés par la baisse des barrières tarifaires du fait de l'APE et d'estimer quantitativement ces potentiels d'exportation.

La libéralisation des marchés africains qui résulte de la mise en œuvre des APE peut en effet accroître les opportunités d'exportations d'entreprises et de filières françaises dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Bien que les droits de douane initiaux des ensembles régionaux africains (tarifs extérieurs communs) soient parfois faibles, leur suppression totale au profit des produits européens est susceptible de leur donner un avantage comparatif supplémentaire, d'une part par rapport à des produits locaux et, d'autre part, par rapport à des produits importés en provenance de pays tiers.

Le **second objectif spécifique** de l'étude est l'évaluation des impacts de l'augmentation éventuelle des exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest sur l'agriculture et les filières agroalimentaires. Il s'agit d'une évaluation qualitative en termes de volumes, de prix et de revenus, avec des éléments de quantification pour quelques études de cas. Les conséquences du développement de ces exportations peuvent être de nature diverse :

Concurrence de produits identiques ou substituables au niveau de la consommation, avec des impacts indirects en termes de débouchés, de prix, de revenu et de potentiel d'investissement pour les agriculteurs et pour les éleveurs ;

Concurrence de produits identiques ou substituables au niveau de la transformation de produits agricoles ou d'origine agricole, avec des impacts indirects en termes de débouchés, de prix, de revenus et de potentiel d'investissements pour les agriculteurs et pour les éleveurs.

Le **troisième objectif spécifique** de l'étude est la mise au point d'une méthodologie et d'une grille d'analyse des conflits possibles entre développement des exportations européennes et développement économique et social, utilisable pour d'autres pays en voie de développement, notamment dans la négociation d'APE à venir et dans la réflexion sur le futur de l'accord de Cotonou.

Le **quatrième objectif spécifique** de l'étude est l'élaboration de pistes de recommandations en vue de faire en sorte que les contenus des accords commerciaux et de coopération soient pleinement cohérents avec les objectifs de développement, grâce notamment à une amélioration de certaines clauses spécifiques comme la clause industrie naissante et la clause de sauvegarde qui offrent des marges de manœuvre aux pays en développement de mettre en œuvre des protections supplémentaires en cas de besoin.

3. Méthodologie

La méthode utilisée dans l'étude repose sur 4 phases principales, elles-mêmes développées en étapes.

3.1 Phase 1 : Etat des lieux

Cette phase préparatoire permet de poser le cadre d'analyse de l'étude. Elle comporte trois étapes.

La **première étape** consiste en une **revue documentaire** qui s'appuie sur les études et analyses antérieures réalisées concernant les impacts de la mise en place des APE dans la région ouest-africaine et la cohérence des politiques commerciales et de développement. Ce premier travail permet d'affiner les hypothèses quant aux impacts possibles de l'accord et de préciser les critères utilisés pour évaluer la cohérence des politiques commerciales avec le développement.

La **deuxième étape** consister à **analyser l'accord et les principales dispositions** telles qu'adoptées fin 2014. Il s'agit d'analyser les propositions en termes d'accès au marché et sur les marges de manœuvre existantes.

L'analyse de l'offre d'accès au marché permet d'apprécier les modalités de libéralisation retenues pour les principales catégories de produits. Il s'agit en particulier d'identifier les produits sensibles non libéralisés (catégorie D représentant les 25% des lignes tarifaires exemptes de libéralisation) et les produits agricoles et agro-alimentaires qui seront libéralisés suivant le calendrier de démantèlement (catégories A, B et C)⁴.

L'analyse fine de l'accord permet également d'identifier et de décrire les dispositions autorisant la mise en œuvre de protections supplémentaires à titre provisoire : les mesures antidumping, les clauses de sauvegarde et la clause industries naissantes.

Des entretiens complémentaires avec les personnes en charge des négociations en France et en Europe (Bruxelles) permettent de confronter ces premières analyses et d'affiner les hypothèses qui seront retenues pour les phases suivantes.

La **troisième étape** porte sur **la collecte et l'analyse des données existantes** sur les statistiques agricoles et d'échange commercial entre la France et les pays de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'identifier les marchés d'exportation des filières françaises pour les produits agricoles et agroalimentaires, d'analyser les tendances des flux commerciaux au cours des dernières années et d'évaluer la part de la France dans les importations ouest-africaines.

Des entretiens complémentaires en France permettent de compléter cette analyse par des éléments qualitatifs visant à mieux apprécier les potentiels d'exportation et les perspectives pour les filières françaises. Ils concernent des opérateurs clés, en particulier les structures interprofessionnelles agricoles ainsi que des membres du comité de pilotage.

⁴ La classification des produits dans les différents groupes de libéralisation suit essentiellement la catégorisation des produits dans les bandes tarifaires du TEC CEDEAO : a) le groupe A comprend les biens sociaux essentiels, les biens de première nécessité, les matières premières de base, les biens d'équipements, et les intrants spécifiques ; b) le groupe B contient essentiellement les intrants et les produits intermédiaires et c) le groupe C comprend essentiellement les biens de consommation finale.

3.2 Phase 2 : Etablissement de la grille d'analyse et sélection des études de cas

L'objectif de cette phase est :

D'identifier les produits fragiles ; il s'agit des produits libéralisés par l'Afrique de l'Ouest pour lesquels (i) la France est un fournisseur significatif et (ii) des filières nationales sont potentiellement menacées.

De sélectionner des couples *catégorie de produits-pays* pour les études de cas.

La **première étape** consiste à identifier tous les produits exportés par la France à destination de l'Afrique de l'Ouest qui seront libéralisés lors de la mise en œuvre de l'APE.

Il s'agit ensuite d'évaluer pour ces produits l'importance des exportations françaises et européennes vers l'Afrique de l'Ouest. Pour chaque ligne tarifaire exportée par la France et libéralisée par l'Afrique de l'Ouest, les principaux critères suivants sont analysés :

- Montant exporté par la France en 2006
- Montant exporté par la France en 2016
- Taux de croissance annuel moyen (2001-2015)
- Part dans les exportations totales de la France
- Part de la France dans les importations totales de l'Afrique de l'ouest
- Part de l'Union Européenne dans les importations totales de l'Afrique de l'Ouest
- Part de la France dans les exportations européennes à destination de l'Afrique de l'Ouest
- Droits de douane
- Catégorie APE

Soulignons que de nombreux produits qui peuvent constituer à la fois des enjeux et termes d'exportation et de concurrence avec les filières ouest-africaines n'ont pas été intégrés, soit parce qu'ils ne seront pas libéralisés dans le cadre de l'APE (liste D), soit parce qu'ils sont d'ores et déjà libéralisés par le TEC CEDEAO (1^{ère} bande du TEC à 0%).

Les données de commerce proviennent de Trademap. Elles sont récupérées sur le site de ITC TradeMap.org. Le CCI recalcule les données de COMTRADE et, pour certains pays, les données proviennent des instituts nationaux⁵, Les données de TradeMap bien que particulièrement complètes rencontrent certaines limites⁶ :

- *Les données de commerce ne sont jamais complètes (erreurs, contrebande, ...)*
- *Certains pays prennent en compte des ré-exportations / ré-importations dans les données d'échanges (ce qui fausse les comparaisons Import/Export)*
- *La classification des produits est parfois imparfaite*
- *Les taux des change ne sont pas toujours bien enregistrés.*
- *Des données miroirs sont parfois utilisées plutôt que les données directes quand elles sont indisponibles.*

Certains produits sont ensuite regroupés en catégories de produits (par exemple lait et produits laitiers, qui regroupe huit lignes tarifaires en SH6⁷), après élimination de produits de moindre importance (produits dont le volume d'exportation est inférieur à 150 000€).

La **deuxième étape** consiste à caractériser les catégories de produits ainsi identifiées, afin de mieux identifier le potentiel de développement des exportations françaises et les enjeux de concurrence dans les pays ouest-africains. Une fiche est ainsi élaborée pour chaque catégorie de produits.

⁵ la liste des sources de TradeMap est disponible ici : <http://www.trademap.org/stDataSources.aspx?>

⁶ Voir notamment l'annexe I du guide de l'utilisateur : <http://www.trademap.org/Docs/TradeMap-Userguide-EN.pdf>

⁷ Lignes tarifaires libéralisées. Les lignes non libéralisées ne sont pas retenues à ce stade.

La **troisième étape** consiste à élaborer une typologie de catégories de produits tenant principalement compte à la fois du potentiel d'exportation de la France et de la fragilité des filières ouest-africaines, puis de sélectionner les couples *catégories de produits-pays* pour les études de cas.

Cinq études de cas ont ainsi été retenues : deux pays (Côte d'Ivoire et Sénégal) ont été sélectionnées, ainsi que respectivement trois et deux catégories de produits par pays (le blé et le lait et produits laitiers pour les deux pays, aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire).

3.3 Phase 3 : Réalisation des études de cas

Les objectifs des études de cas

L'**objectif général** des études de cas est d'identifier les effets et impacts (effets indirects) possibles de la mise en œuvre de l'APE sur les filières agro-alimentaires et les secteurs sociaux concernés (y compris sécurité alimentaire) et d'apporter des recommandations en matière de mise en œuvre de l'APE et de politiques publiques afin d'éviter d'éventuels effets et impacts qu'ils soient positifs ou négatifs.

Les objectifs spécifiques sont :

- l'identification de possibles effets de l'APE en matière de substitution d'importations en provenance d'autres régions du monde au profit d'importations de produits européens et français (effet « détournement du commerce ») ;
- l'estimation de la transmission des variations du prix d'importation (droits de douane inclus) des produits concernés au niveau des filières ;
- l'estimation de la transmission des variations de prix des produits importés ou élaborés à partir de matière première importée aux prix des produits élaborés à partir de matière première nationale et aux filières correspondantes (que nous qualifierons de « filières nationales ») ;
- l'estimation des phénomènes de substitution entre produits importés ou élaborés à partir d'une matière première importée et produits issus de filières nationales, et donc l'évaluation d'effets possibles en termes de volumes d'activité et de production ;
- l'estimation des impacts en termes de valeur ajoutée nationale et de revenus des industries nationales et des producteurs agricoles ;
- l'appréciation de possibles impacts sociaux (emplois, revenus, pouvoir d'achat, sécurité alimentaire) ;
- l'élaboration de recommandations pour compenser d'éventuels impacts négatifs au niveau de la mise en œuvre de l'APE et de politiques publiques complémentaires.

L'analyse s'appuie sur des éléments quantitatifs qui permettent d'estimer les effets de la libéralisation sur les filières retenues. Cette analyse est effectuée à l'aide d'un outil de simulation destiné à analyser l'impact des différents mécanismes de politique commerciale. Les effets de la mise en place des APE sont appréciés à partir d'un **modèle filière simplifié**.

Une évaluation qualitative est également réalisée afin d'évaluer la sensibilité des filières concernées et les mesures des politiques commerciales (internes et externes) permettant le développement des filières.

Construction du modèle filière

La construction et l'utilisation d'un modèle simplifié sur tableur Excel adapté aux filières concernées permet de :

- représenter les différents coûts, prix et marges aux différentes étapes de la filière,
- simuler, à partir de différentes hypothèses de transmission de prix, d'élasticité et de substituabilité, les effets prix, volumes et valeurs ajoutées de variation des droits de douane (ou de variation de prix d'importation liée à d'autres facteurs). Les évolutions de volumes ne sont estimées que pour les filières pour lesquelles il existe des phénomènes de substitution clairement identifiés.

Deux grandes hypothèses sont faites dans la construction du modèle :

- Le modèle utilisé est linéaire ($x\%$ de transmission de la variation de prix ; $y\%$ de coefficient d'élasticité ou de substitution pour une variation de prix de 1%), sans prendre en compte d'éventuels effets de seuil. Les évolutions de prix liées aux politiques commerciales (droits de douane) viennent en effet se juxtaposer à des variations de prix déjà existantes tout au long de l'année et d'une année sur l'autre. Même si les réactions des acteurs interviennent par palier d'évolution de prix (par exemple, augmentation de 2% du prix d'un produit seulement à partir d'une augmentation de 4% du prix de la matière première), il n'est pas possible de déterminer des paliers qui seraient spécifiques aux conséquences de l'évolution de la politique commerciale. De plus, avec une multiplicité d'acteurs, les paliers ne sont pas au même niveau pour les uns et les autres. C'est par exemple le cas pour les habitudes de consommation : le niveau de prix à partir duquel un ménage décide de substituer le pain à un produit local ou inversement ne sera pas le même selon la catégorie sociale du ménage. Au niveau de l'ensemble d'une population, les effets apparaissent cependant linéaires.
- 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 la 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 se pérennise et acquiert donc un caractère structurel.

La construction du modèle et son alimentation sont réalisées sur la base d'une analyse des caractéristiques des filières et des marchés concernés en s'appuyant notamment sur :

- le recueil d'informations statistiques ou issues de la littérature, lorsqu'elles existent,
- des entretiens avec les divers opérateurs des filières. Ces entretiens ont permis, sur la base de la situation spécifique de chaque opérateur :
 - o d'une part, d'obtenir des informations factuelles sur les volumes, les prix et la structure des coûts de production. Le rapprochement des informations fournies par divers opérateurs qui sont en relation (achat/vente) a permis de vérifier certaines données concernant les prix et d'identifier des incohérences éventuelles.
 - o d'autre part, d'échanger sur les phénomènes de transmission de prix et de substitution, à partir de quatre étapes successives : a) l'analyse du passé (implications de variations récentes du prix d'importation à la hausse ou à la baisse) ; b) l'analyse des effets attendus de la baisse de 5% des droits de douane ; c) l'analyse complémentaire des effets attendus d'une hausse éventuelle du prix d'importation ; d) un échange au sujet des autres opérateurs (l'opérateur pense-t-il que ses concurrents ont réagi/ réagiraient de la même façon que lui-même et pourquoi ? ; l'opérateur a-t-il un avis sur les réactions des autres opérateurs de la filière, en amont et en aval ?)
- des entretiens avec divers experts (Ministères, institutions publiques, organisations professionnelles, chercheurs). Ces entretiens ont permis de recueillir des avis sur les points abordés précédemment.
- des relevés de prix à la consommation en magasin.

Concernant les questions de substituabilité entre produits au niveau des consommateurs, l'étude a permis, sur la base de ces éléments, d'élaborer en Côte d'Ivoire des hypothèses qui demanderaient à être confirmées par des enquêtes de consommation plus poussées qu'il n'était pas possible de réaliser dans le cadre de la présente étude.

Une 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).

Les impacts possibles en matière de développement économique et social sont estimés à partir des résultats fournis par le modèle en s'appuyant également sur les informations et points de vue recueillis dans le cadre des entretiens avec les acteurs rencontrés.

Les recommandations, l'analyse de l'APE et des marges de manœuvre qu'il offre se basent sur des entretiens avec les opérateurs et les ministères et sur la mobilisation de l'expertise propre en matière de liens entre politiques commerciales, politiques agricoles et développement, au regard de la situation des filières concernées.

3.4 Phase 4 : Synthèse et recommandations

La dernière phase de l'étude permet de dresser les principales conclusions des étapes précédentes. Il s'agit aussi bien de reprendre (i) les principales analyses du texte de l'accord, (ii) les analyses de sensibilité des produits et de potentiel des exportations françaises, et (iii) les résultats des études de cas.

A partir de ces éléments de synthèses spécifiques, il est possible de réaliser une série de recommandations plus générales. Il s'agit aussi bien de recommandations a) en vue de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'APE Afrique de l'Ouest, b) méthodologiques pour l'identification des risques d'incohérence des politiques dans les accords commerciaux, c) en vue de l'établissement d'accords commerciaux avec des pays du Sud.

3.5 Synthèse méthodologique

Les différentes étapes présentées précédemment peuvent être synthétisées dans le tableau ci-dessous.

Phase 1 : Etat des lieux	Revue Documentaire
	Analyse des dispositions de l'accord
	Collecte analyse de données générales et entretiens qualitatifs
Phase 2 : Etablissement de la grille d'analyse et sélection des études de cas	Liste des produits exportés libéralisés et regroupement en catégories de produits
	Caractérisation des catégories de produits (volumes échangés, parts de marchés, niveau de sensibilité nationale) et établissement d'une fiche par catégorie
	Typologie de produits et sélection des études de cas (couples <i>catégorie de produits-pays</i>)
Phase 3 Etudes de cas	Bibliographie et entretiens
	Construction du modèle filière simplifié
	Simulation des effets de l'APE sur les prix, les volumes, les filières
	Impacts et recommandations
Phase 4 : synthèse et recommandations	Synthèse des études de cas et des phases précédentes
	Recommandations : (a) mise en œuvre, suivi et évaluation de l'APE Afrique de l'Ouest ; b) méthodologie et grille d'analyse pour l'identification des risques d'incohérences ; c) négociation d'accords commerciaux avec des pays du Sud

I. L'ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE) ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET L'AFRIQUE DE L'OUEST

1. La politique commerciale de la CEDEAO

1.1 OMC : engagements et marges de manœuvre des Etats de la région

Les Etats membres de la CEDEAO ont adhéré à titre individuel à l'OMC et la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC (à la différence de l'Union Européenne qui a adhéré directement à l'OMC⁸). La CEDEAO a seulement été notifiée en 2005 au comité du commerce et du développement de l'OMC (accord au titre de l'article XXIV du GATT). Aussi les engagements de chacun des Etats membres de la CEDEAO sont uniques et différents. Les marges de manœuvres liées aux listes d'engagements sont différentes en fonction des Etats. La majorité des Etats membres ont consolidé leurs droits à taux plafonds (et ne peuvent donc pas notifier la clause de sauvegarde spéciale). Cependant, le niveau maximum des droits consolidés diffèrent en fonction des pays (100%, 30%, ...). De manière générale, les listes d'engagements sont très peu complexes : aucune subvention à l'agriculture n'est notifiée, aucune restitution aux exportations n'est notifiée, ... Les listes d'engagement sont vides et les taux consolidés à taux plafond. Les listes (Partie 1 Section 1A et Section 2) offrent donc une certaine flexibilité dans l'évolution des droits de douanes avec des droits qui peuvent théoriquement évoluer jusqu'aux taux plafonds (cependant, l'appartenance aux unions douanières, voir ci-dessous, limite cette flexibilité). A contrario, l'absence de notification sur toutes les autres listes d'engagements est très contraignante :

- Les Etats ne peuvent plus mettre en place de contingents tarifaires n'ayant pas notifiés dans leurs listes (Partie 1 – Section 1B)
- Ils ne peuvent pas non plus mettre en place de soutiens distorsifs à l'agriculture (Mesure Globale de Soutien notifiée à zéro) ni de restitutions aux exportations (pour la même raison) – Partie 4.
- Ils ne peuvent pas non plus appliquer la clause de sauvegarde spéciale, puisqu'ils n'ont pas consolidé leurs droits aux niveaux des droits appliqués.

Les listes d'engagements à l'OMC des membres de la CEDEAO ont été négociés trop rapidement et laissent comme unique flexibilité, la possibilité d'augmenter les droits jusqu'aux taux plafonds. Seulement, comme tous les Etats membres de la CEDEAO n'ont pas notifié les mêmes taux plafond, les possibilités d'augmentation des droits au niveau communautaire sont en réalité limitées sans demander d'exemption ou de renégociation des listes (articles XXVIII). Ainsi, la mise en place du TEC CEDEAO et de la 5^{ème} bande à 35% met 9 pays de la zone CEDEAO en contradiction avec leurs engagements à l'OMC.

⁸ « L'Union européenne est membre à part entière de l'OMC, comme chacun de ses 28 États membres — ce qui représente 29 Membres au total. Les États membres coordonnent leur position à Bruxelles et à Genève, mais seule la Commission européenne — l'organe exécutif de l'UE — s'exprime au nom de l'UE et de ses membres à presque toutes les réunions de l'OMC et pour presque toutes les questions traitées à l'OMC », source : www.wto.org

1.2 La politique commerciale de la CEDEAO

La Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest est une organisation régionale regroupant 15 Etats (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo, Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigeria, Sierra Leone) créée en 1975.

Les objectifs de la CEDEAO précisés dans le traité sont l'établissement d'un marché commun, d'un tarif extérieur commun, une coordination des politiques sectorielles, une harmonisation des législations, la création d'une union monétaire⁹, etc. Différentes décisions du conseil des chefs d'Etat de la CEDEAO ont permis une application progressive du traité.

Dès le mois de Mai 1979, les visas sont abolis entre les pays de la CEDEAO, consacrant ainsi la libre circulation des personnes dans la zone.

La libre circulation des marchandises : le schéma de libéralisation des échanges

Le traité de la CEDEAO dans son article 3 puis le traité révisé en son article 36 sont explicites « Les produits du cru et de l'artisanat traditionnel originaires des Etats Membres de la Communauté ne sont soumis à aucun droit à l'importation et à aucune restriction quantitative au sein de la région »

Différentes décisions du conseil des chefs d'Etat viennent clarifier et expliciter cette disposition de libéralisation des échanges à l'intérieur de la CEDEAO. A partir de 1990, la libéralisation du commerce des marchandises est étendue à tous les produits y compris les produits industriels, sous réserve de l'obtention du certificat d'origine garantissant l'origine CEDEAO du produit. Il est important de préciser que les produits agricoles et d'élevage ne sont pas soumis à l'obligation du certificat d'origine. Seul est exigé (théoriquement) le Certificat sanitaire et phytosanitaire.

En réalité, le commerce des marchandises à l'intérieur de la CEDEAO est plus compliqué. Le Schéma de libéralisation des échanges est peu appliqué sur les produits industriels. Sur les produits agricoles, il est mieux appliqué mais parfois les douanes n'appliquent pas les textes et taxent les produits comme des produits extra-CEDEAO. Les commerçants sont également soumis à des obstacles administratifs indus, des contingentements mis en place par les Etats, ou encore des pratiques de corruptions.

TEC CEDEAO

La politique commerciale de la CEDEAO a été complétée plus récemment par une politique commerciale extérieure au travers du Tarif Extérieur Commun (TEC). Le TEC de la CEDEAO est un principe du traité fondateur de la CEDEAO. Il a été formellement adopté en 2006, puis négocié et appliqué à partir de Janvier 2015. Le TEC de la CEDEAO précise les niveaux de prélèvements par ligne tarifaire. Il est complété par des instruments de défenses commerciales complémentaires.

Malgré son entrée en application au 1^{er} janvier 2015, il est peu ou mal appliqué. Par ailleurs, la libre circulation entre les pays de la CEDEAO ne constitue pas une réalité aujourd'hui comme mentionné *supra* ;

Les 5 bandes du TEC

Le TEC de la CEDEAO définit 5 grandes catégories de produits avec des taux de droits de douanes spécifiques à chaque catégorie.

⁹ Notifications des parties à l'accord, traité révisé de la CEDEAO, 26 Sept 2005, OMC, WT/COMTD/N/21

		Droits de douanes	Redevance Statistique RST	Prélèvement communautaire de la CEDEAO PCC	Prélèvement communautaire solidarité (UEMOA) PCS	Nombre de lignes tarifaires
Catégorie 0	Biens sociaux essentiels	0%	1%	0.5%	1%	85
Catégorie 1	Biens de première nécessité, les matières premières de base, les biens d'équipement, les intrants spécifiques	5%	1%	0.5%	1%	2146
Catégorie 2	Intrants et produits intermédiaires	10%	1%	0.5%	1%	1373
Catégorie 3	Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs	20 %	1%	0.5%	1%	2165
Catégorie 4	Biens spécifiques pour le développement économique	35%	1%	0.5%	1%	130

En complément des droits de douanes *ad-valorem*, des redevances sont appliquées au cordon douanier afin de financer les institutions régionales (redevance statistiques et les prélèvements communautaires de l'UEMOA et la CEDEAO).

Notons également l'absence de droits complexes (en partie *ad-valorem* et en partie liés au volume importé) ou de contingents tarifaires, contrairement aux modalités classiquement appliquées par les Pays « développés ». Il faut également mentionner la simplicité d'un cordon douanier avec 5 bandes tarifaires quand certains Etats appliquent des milliers de droits de douanes différents.

Le processus qui a abouti à l'adoption du TEC CEDEAO et à la nomenclature ci-dessus a été une longue démarche de négociation (depuis l'adoption formelle du TEC en 2006 jusqu'à son application au 1^{er} Janvier 2015). Comme mentionné précédemment, cette nouvelle politique douanière met certains Etats en contradictions avec leurs engagements à l'OMC. Deux séries de contradictions sont relevées par la CEDEAO (Yerima, 2016) :

- L'application de droits supérieurs aux droits consolidés. Neuf pays sont ainsi en violation de leurs droits consolidés avec cette nouvelle nomenclature.
- L'impact négatif du relèvement tarifaire sur les parties tierces. En effet, l'augmentation des droits de douanes suite à la constitution d'une union douanière est en contradiction avec les dispositions de l'alinéa 4 de l'Article XXIV du GATT.

Toujours selon Yerima, différentes solutions juridiques existent pour faire face à ces difficultés, depuis (i) la renégociation des listes individuelles au titre de l'article XXVIII du GATT, avec ou sans concession, (ii) la consolidation des droits à l'OMC par la CEDEAO à taux plafond (70%) pour l'ensemble des Etats membres, (iii) la notification du TEC CEDEAO au titre de la clause d'habilitation de 1979 et non pas au titre de l'article XXIV du GATT.

Les mesures de sauvegarde

Parallèlement à cette nouvelle nomenclature tarifaire, des instruments de défense commerciales complémentaires au TEC ont été mis en place. Certains sont valables uniquement pour une période de transition de 5 ans

(les mesures complémentaires de protection), afin de faciliter la transition vers le TEC CEDEAO. Les autres mesures complémentaires sont d'application permanente.

Mesures complémentaire de protection

Dans le cadre de la mise en œuvre du TEC, certains pays pourraient être soumis à un désarmement tarifaire important. Aussi la CEDEAO a pris un règlement sur les mesures complémentaires de protection (MCP), en 2013 (Règlement C/REG.1/09/13 du 30 septembre 2013). Ce règlement établit une taxe d'ajustement à l'importation (TAI) et une taxe complémentaire de protection (TCP), applicables aux marchandises originaires des pays tiers. Ces taxes sont applicables pendant 5 ans sur, au plus 3%, des lignes tarifaires.

La TAI permet de réarmer les lignes tarifaires à concurrence du droit initial (avant application du TEC CEDEAO).

La TCP s'applique sur les produits dont les importations augmenteraient fortement ou dont les prix baisseraient significativement. Son montant maximum est de 70% *ad-valorem* (dans le respect des engagements individuels des Etats à l'OMC). La durée d'application est de maximum deux ans.

Depuis la mise en application du TEC au 1^{er} Janvier 2015, Le Nigéria, le Cap vert, la Guinée et la Côte d'Ivoire mettent en place (ou prévoient de mettre en place) ces mesures complémentaires sur des produits sensibles (sucre, riz, boissons alcoolisées, huile, oignon, échalotes, pomme de terre, ...) ¹⁰.

Droits compensateurs

Afin de compenser les effets des subventions accordées par certains Etats, la CEDEAO a pris le règlement C/REG5/06/13 relatif à l'imposition de droits compensateurs.

Ainsi, « *Un droit compensateur peut être imposé afin de compenser toute subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production, à l'exportation ou au transport de tout produit dont la mise en consommation dans la Communauté cause ou est susceptible de causer un préjudice grave aux branches de production de la Communauté.* » - article 2.1 dudit règlement.

Le montant du droit compensateur ne peut pas être supérieur au montant de la subvention perçue telle que calculée par la commission de la CEDEAO.

Le droit compensateur est appliqué tant que la subvention aux produits exportés est elle-même appliquée.

Mesure anti-dumping

Pour faire face à des pratiques de dumping commercial, la CEDEAO a pris le règlement C/REG6/06/13 relatif aux mesures de défense à imposer aux importations qui font l'objet d'un dumping de la part des Etats non membres de la CEDEAO.

Dans le cas où un pays exportateur vendrait son produit à un prix inférieur à celui pratiqué dans son propre pays, et si le produit cause (ou menace de causer) un préjudice à une branche de production, alors la CEDEAO pourrait appliquer un droit anti-dumping.

Le montant du droit anti-dumping ne pas être supérieur à la marge de dumping établie par les enquêtes. Il est appliqué *ad-valorem* en sus des autres droits et taxes. La mesure anti-dumping reste en vigueur tant que le dumping est avéré.

Mesures de sauvegarde

Pour faire face à des augmentations d'importations importantes en volume ou en valeurs, la CEDEAO a pris le règlement C/REG6/06/13 relatif aux mesures de sauvegarde.

Les mesures de sauvegarde sont appliquées suivant les conditions suivantes : augmentation des importations qui concurrencent un produit local, l'existence ou la menace de dommage grave à cette production nationale.

¹⁰ Note de suivi du TEC : enjeux de la renégociation des taux de droits de douanes consolidés à l'OMC par les Etats membres suite à l'entrée en vigueur du TEC CEDEAO, CEDEAO - ARAA, Juin 2016, Borgui Yerima.

La mesure peut concerner toute la communauté ou seulement un membre. L'application est alors nationale, sur la base des dommages ou menaces de dommage sur la filière nationale.

Sur les menaces de dommage grave, il est possible de s'appuyer sur « *la capacité d'exportation du pays d'origine ou du pays d'exportation, telle qu'elle existe déjà ou existera dans un avenir prévisible [...]* »

Les mesures sont appliquées sous forme d'un droit additionnel ou d'une restriction quantitative. Aucun montant de droit maximum n'est indiqué. Les mesures de sauvegardes sont appliquées pour une durée de 4 ans prorogée de 6 ans au maximum.

L'application des mesures de sauvegarde est plus simple que les mesures anti-dumping ou des droits compensateur.

1.3 Situation antérieure : zone UEMOA et autres pays

L'UEMOA

L'Union Économique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA) a été créée le 10 janvier 1994. L'Union a pour objectifs entre autres de:

- renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé;
- assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale;
- créer entre États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune.

Si l'UEMOA a été créée ultérieurement à la CEDEAO, elle a été plus rapide dans le processus d'intégration économique. Ainsi, l'UEMOA a appliqué une politique commerciale commune aux États membres dès les années 2000. Le TEC UEMOA, qui a servi de base à la négociation du TEC CEDEAO, définit 4 grandes catégories de produits.

Catégorie 0	Biens essentiels (ex médicaments)	0%
Catégorie 1	Matières premières de base, intrants spécifiques	5%
Catégorie 2	Produits intermédiaires (semi-finis)	10%
Catégorie 3	Biens de consommation finale (produits finis)	20%

D'autres taxes sont également appliquées au niveau du cordon douanier : les prélèvements communautaires de solidarité, prélèvements communautaires CEDEAO, la redevance statistique, les droits d'accises (sur le tabac, les boissons alcoolisées, les produits pétroliers, corps gras). La TVA de 18% est également appliquée sur les importations (à l'exception des produits alimentaires de première nécessité, certains intrants, ...).

Le TEC de l'UEMOA est complété par des instruments complémentaires de défense commerciale. Depuis la fin de la Taxe Dégressive de Protection qui a permis la transition vers le TEC UEMOA, seul la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) est appliquée. Cette taxe est assimilable à une mesure de sauvegarde sur les industries naissantes et peut être appliquée sur certains produits agricoles (viandes, lait concentré, pomme de terre, oignons, riz, farine de blé, huiles, sucre, concentré de tomate, ...). Son objectif est d'amortir les effets des variations erratiques des prix internationaux et contrecarrer les pratiques déloyales. Elle s'applique à l'importation de produits menacés de préjudices graves. La TCI est un instrument de l'UEMOA d'application nationale. La TCI est un droit additionnel, applicable en sus du droit de douane, d'un montant de 10%, lorsque

le prix CAF est inférieur à un prix de déclenchement. Ce prix de déclenchement est calculé à partir du coût de production et du prix à l'importation selon la formule : Prix de déclenchement = 30% du prix CAF + 70% du coût de production. L'utilisation de valeur de référence sur le prix CAF permet dans les fait d'appliquer de manière systématique la TCI sur les filières notifiées.

L'entrée en vigueur du TEC de la CEDEAO devra conduire les Etats appliquant la TCI à utiliser les mesures de sauvegardes prévues par la CEDEAO.

Autres pays

Sept pays sont membres de la CEDEAO sans être membres de l'UEMOA. Il s'agit du cap Vert, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, du Libéria, du Nigéria et de la Sierra Léone.

Ces pays mettent en œuvre des politiques commerciales au niveau national. Les taux de protection entre ces Etats sont variables mais dans l'ensemble ils ont consolidé leurs droits agricoles à taux plafond élevés (150% pour le Nigéria, 100% pour le Ghana¹¹ mais seulement 30% pour le Cap Vert) et appliquent des taux moyens sur les produits agricoles autour de 15%. Par ailleurs, les mesures de protections complémentaires sont très variables.

Le Nigéria¹² applique 5 bandes tarifaires (0%, 5%, 10%, 20% et 35%) et tous ses droits sont *ad-valorem*. Entre 2003 et 2009, la moyenne des droits appliqués par le Nigéria a fortement baissé (28,6% à 11,9%) pour se rapprocher progressivement du TEC CEDEAO. Cependant pour protéger les producteurs de sucre et de riz, le Nigéria applique des droits additionnels de 10% et 20% respectivement (qui permettent de protéger leurs producteurs tout en appliquant le TEC de la CEDEAO). Il met en œuvre des restrictions aux importations sur les produits agricoles avec des droits anti-dumping et des droits compensateur (voir les mesures prises par la CEDEAO). Le Nigéria applique également des interdictions d'importation. Une liste de produits interdits à l'importation est régulièrement (et imprévisiblement¹³) revue. Elle contient, en 2017, 25 catégories de produits, avec notamment : le poulet, le porc, le bœuf, le sucre, les huiles, les jus de fruits, ... (source : douanes nigérianes¹⁴). Le Nigéria interdit également les exportations de certains produits, pour des raisons de sécurité alimentaire notamment avec l'interdiction d'exporter le maïs. Ces dispositions de restrictions au commerce du Nigéria conduisent à d'importants détournements de commerce illégaux entre le Nigéria et ses voisins (Bénin pour les importations de riz, de poulet, ... et Niger pour le maïs).

Le Ghana, à l'instar de l'UEMOA, applique 4 bandes tarifaires (0% ; 5%, 10%, 20%). Il a fréquemment modifié ses droits NPF entre 2007 et 2013¹⁵, avec des baisses des droits sur certains produits (les foies, œufs et farine de poisson, le gasoil, certains équipement agricoles) et des hausses sur d'autres (bois brut, téléphones, ...). La moyenne des taux appliqués a ainsi légèrement augmenté entre 2007 et 2013 (de 12,7% à 12,8%). Ces modifications tarifaires sont principalement guidées par des raisons budgétaires. Le Ghana applique uniquement des droits *ad-valorem* (pas de contingent, ni de crêtes tarifaires). Le Ghana applique sur toutes les importations d'autres droits et imposition (ADI) pour un montant compris entre 5,4 et 6,4 %.

1.4 Le processus d'intégration régionale de la CEDEAO et l'UEMOA

L'Afrique de l'Ouest connaît ainsi depuis plusieurs décennies un double processus d'intégration régionale. Si l'intégration économique a été plus rapide dans la zone UEMOA du fait de la monnaie commune et d'une proximité historique et linguistique, la zone CEDEAO est plus porteuse économiquement avec le Nigéria.

Les deux processus d'intégration économique et politique peuvent être représentés dans les schémas ci-dessous :

¹¹ Source : Profils tarifaires de l'OMC

¹² Examen de politique commerciale, rapport du secrétariat de l'OMC, 2011, WT/TPR/S/247/Rev.1

¹³ Revue Grain de sel 51, le Nigéria, Août 2014 : <http://www.inter-reseaux.org/publications/revue-grain-de-sel/51-le-nigeria/>

¹⁴ <https://www.customs.gov.ng/ProhibitionList/import.php>

¹⁵ Examen de politique commerciale, rapport du secrétariat de l'OMC, 2014, WT/TPR/S/298



CEDEAO

= UEMOA + 7 pays (Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Liberia, Nigeria, Sierra Leone)

Objectif : Union économique et monétaire (ZLE + TEC + Harmonisation + Zone Monétaire d'Afrique de l'Ouest)

- 2006 Adoption du TEC CEDEAO – Application en Jan 2015
- 2005 ECOWAP (Politique agricole de la CEDEAO/ ECOWAS)
Engagement à étendre le TEC Uemoa à la CEDEAO
- 2004 Extension du Schéma aux produits industriels
- 2000 Schéma de libéralisation des échanges pour artisanat et produits du cru
- 1993 Traité révisé pour accélérer l'intégration
- 1978 Libre circulation personnes (abolition visas)
- 1975 Adoption du Traité de création



Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

UEMOA : 8 pays (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo)

Objectifs : marché commun + TEC + coordination des politiques sectorielles + harmonisation des législations

- 2001 Politique Agricole de l'UEMOA (PAU)
- 2000 Libre circulation tout produit
Adoption du TEC
- 1997 Adhésion Guinée Bissau
- 1996 Régime tarifaire préférentiel (zéro droit de douane sur agriculture, élevage, artisanat)
- 1994 Traité de création

Ces deux processus d'intégration régionaux connaissent certains succès sur l'évolution de leurs législations. La libre circulation des personnes, des marchandises (et des produits agricoles en particuliers), les politiques agricoles et le TEC sont des succès législatifs indéniables.

Cependant, l'application de ces textes reste très partielle. Les politiques agricoles, et en particuliers l'ECOWAP, restent des lois d'orientation avec trop peu de dispositions concrètes pour les appliquer. L'absence de moyen spécifiques pour leur mise en œuvre est une des raisons principales de leur manque d'efficacité.

La libéralisation des échanges commerciaux et notamment agricoles entre les pays de la CEDEAO est également trop peu appliquée. Les tracasseries (légales ou illégales) aux frontières restent importantes. Certains Etats ne respectent pas les textes de la CEDEAO (interdiction d'exportation de maïs du Nigéria par exemple). Ce manque de respect du Schéma de Libéralisation des Echanges s'observe particulièrement si une crise apparaît. Ainsi, en 2005 pendant la crise alimentaire au Niger, puis lors de la crise des prix agricoles de 2007-2008, les Etats de la CEDEAO ont fermé leurs frontières pour protéger leurs consommateurs, aggravant par là-même les crises alimentaires.

Enfin, le TEC CEDEAO et des mesures complémentaires sont trop récents pour faire un bilan de leur application. Notons cependant que le TEC de l'UEMOA n'est encore que partiellement appliqué par certains Etats de l'UEMOA.

Ainsi, les processus d'intégration en cours en Afrique de l'Ouest sont relativement récents et connaissent de nombreuses difficultés dans leur mise en œuvre. La négociation APE a probablement été un moteur pour renforcer l'intégration régionale dans un premier temps (élaboration du TEC notamment). Les principales difficultés régionales ne sont pas tant dues aux textes législatifs qu'à leurs applications (manque de moyen des commissions, intérêts nationaux prépondérants). L'intégration régionale est encore inaboutie et fait face à de nombreux défis.

2. Bref historique de l'APE

2.1 La remise en cause des accords de Lomé

L'OMC, fruit des accords de Marrakech signés le 15 avril 1994, succède au GATT. L'OMC vise à la libéralisation des échanges et reprend les principes fondateurs du GATT. Les accords de Lomé s'inscrivaient en infraction avec le principe du GATT et de l'OMC de **la Nation la Plus Favorisée (NPF)**, dans la mesure où les concessions commerciales accordées par l'Union européenne aux pays ACP étaient discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement et ne pouvaient donc être incluses dans le cadre de la **clause d'habilitation**. Il ne s'agissait pas non plus d'un **accord de libre-échange** (article XXIV du GATT), dans la mesure où il n'y

avait pas réciprocité, car les pays ACP n'appliquaient aucune préférence commerciale au profit des produits provenant de l'Union européenne.

Ainsi, le nouveau contexte multilatéral né de la création de l'OMC a rendu plus difficile la perpétuation du dispositif de préférences unilatérales, les règles préexistantes prenant un caractère plus contraignant. Lors de la conférence ministérielle de Doha, l'UE et les Pays ACP ont demandé, négocié et obtenu une dérogation à la clause de la Nation la Plus Favorisée, valable jusqu'à la fin 2007.

Différentes possibilités s'offraient à l'Union Européenne :

- soit le remplacement du système de préférences non réciproques par l'établissement de zones de libre-échange (ZLE),
- soit l'octroi des préférences accordées aux pays ACP à l'ensemble des PED,
- soit l'alignement des préférences des pays ACP sur celles de l'ensemble des PED et PMA.

L'Union européenne, souhaitant garder un certain niveau de protection de son économie vis-à-vis des importations en provenance des PED et accroître son positionnement sur les marchés ACP, optera pour la première solution. Elle n'envisagera par ailleurs pas les autres alternatives possibles : demande des dérogations supplémentaires à l'OMC ; SPG++, etc., ce qui aurait permis le libre accès au marché européen sans exiger une ouverture commerciale réciproque ; accords de coopération économique à mi-chemin entre la non-réciprocité et la réciprocité totale, a par la suite été rejetée par la DG Commerce de la Commission européenne¹⁶.

Par ailleurs, à la même époque on assista à une remise en question des bénéfices du mode de coopération consacré par les conventions de Lomé qui n'avaient en effet pas permis le décollage économique des pays ACP. Ainsi, malgré ces accords, le poids des pays ACP dans le commerce international avait diminué et leur situation économique s'était dégradée. De plus, ces préférences avaient encouragé une spécialisation des pays ACP dans la production de quelques matières premières telles que le pétrole, les produits miniers ou encore les matières premières agricoles. Par ailleurs, les avantages commerciaux relatifs dont bénéficiaient les pays ACP tendaient à s'éroder au fil des ans (érosion des préférences commerciales), du fait de la baisse du niveau général de protection de l'UE (libéralisation multilatérale et pour les produits en provenance des PED et des PMA, lesquels bénéficient de régimes préférentiels) et de la multiplication des accords de libre-échange entre l'UE et d'autres pays et régions.

2.2 L'accord de Cotonou

L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États ACP, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, a été signé réciproquement à Cotonou, au Bénin, le 23 juin 2000. Conclu pour une période vingt ans (de mars 2000 à février 2020), il est entré en vigueur en avril 2003. Cet accord prévoit une révision tous les 5 ans. Il a été révisé pour la première fois en juin 2005. La révision est entrée en vigueur le 1er juillet 2008.

Son objectif est d'instaurer, conformément à l'accord de l'OMC, après une période transitoire jusqu'en 2008, des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP. Ces accords de libre-échange sont appelés Accords de Partenariats Economiques.

¹⁶ Agritrade CTA, 7 février 2014.

Notons néanmoins que l'Accord de Cotonou¹⁷ n'est pas en lui-même un accord commercial. Seul 3 articles (36 à 38) des 100 articles de l'accord sont relatifs aux APE. L'article 36 dispose : « *les parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour conclure de nouveaux accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce* »

L'accord de Cotonou vise à réduire et, à terme, éradiquer la pauvreté et contribuer à l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale tout en respectant les objectifs du développement durable. Il repose sur trois piliers :

- la coopération au développement
- la coopération économique et commerciale
- la dimension politique

Le rôle de la société civile et les démarches participatives sont mises en avant dans l'accord.

Les négociations portent sur la signature d'accords, conformes à l'article XXIV du GATT, qui autoriseraient les pays ACP à bénéficier d'un accès au marché européen en franchise de droits et de quotas pour tous les produits. En contrepartie, les pays ACP doivent autoriser l'accès à leur marché pour une part *substantielle* de leurs importations en provenance de l'UE, en franchise de droit. Ceci constitue en effet une condition pour que les accords de libre-échange soient conformes aux règles de l'OMC. Néanmoins, une asymétrie perdure : alors que le libre accès au marché européen est immédiat et concerne l'ensemble des produits, il est prévu que l'ouverture des marchés des pays ACP soit progressive et ne concerne pas la totalité des produits.

Initialement, les APE portaient sur :

- la libéralisation par les régions ACP des importations de marchandises en provenance de l'UE : identification des produits soumis à la libéralisation, modalités et rythme de libéralisation, mesures de sauvegarde, règles d'origine, normes sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce. A la demande de la Commission européenne, a également été inclus le volet exportation de la politique commerciale des pays ACP (taxes et restriction des exportations) ;
- les services, la propriété intellectuelle, les mouvements de capitaux, les investissements, la concurrence, et d'autres questions. Dans le cas de l'APE Afrique de l'Ouest, ces questions ont été exclues de l'accord, mais une *clause de rendez-vous* (article 106) prévoit que des négociations seront enclenchées sur ces questions dans les six mois suivant la conclusion de l'accord ;
- certaines dimensions qui dépassent largement le cadre des accords de libre-échange, tels qu'ils sont prévus par l'OMC : ils sont dotés d'un objectif d'intégration économique régionale pour les pays ACP et incluent un *volet développement*, c'est-à-dire d'une aide pour compenser les coûts du démantèlement tarifaire¹⁸ et de la restructuration économique qu'ils impliquent¹⁹ et accompagner les politiques publiques en faveur des secteurs de production qui seront exposés à la concurrence d'entreprises étrangères du fait de la libéralisation des échanges. Il s'agit notamment de mesures de coopération en matière administrative, sanitaire et phytosanitaire, d'assistance technique douanière, etc.

La négociation des APE s'est déroulée en deux phases : une phase *tous ACP* visant à déterminer le cadre de référence pour les questions d'intérêt commun à tout le groupe (2002-2003) et une phase régionale, entre l'UE et chaque région, le groupe des pays ACP ayant été divisé en 6 sous-ensembles régionaux négociant chacun un APE avec l'UE. En Afrique, quatre régions de négociation ont ainsi été déterminées²⁰, dont la région

¹⁷ CTA, *Présentation de l'accord de Cotonou*, http://bruxelles.cta.int/download/fr/accord_cotonou_fr.pdf

¹⁸ Sous réserve que les pays s'engagent dans des procédures de réformes fiscales.

¹⁹ Lipchitz, A., 2007.

²⁰ Les deux régions hors de l'Afrique sont les régions des Caraïbes et du Pacifique.

Afrique de l'Ouest, correspondant à la région de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Mauritanie,

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. Les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou et l'UE ont ainsi entamé le 27 septembre 2002 à Bruxelles un cycle de négociations.

2.3 Les points de négociation

La durée et parfois l'enlisement des négociations sur les APE s'expliquent par l'existence de nombreux points de divergences entre l'Union européenne et les pays ACP. Les organisations de la société civile ont souvent joué un rôle important d'alerte auprès des décideurs politiques africains²¹ qui, sans cela, auraient probablement signé les accords beaucoup plus rapidement. Les principaux points de divergences entre les parties ont ainsi porté sur :

- L'étendue des préférences commerciales (proportions des lignes tarifaires et du commerce à libéraliser) et le rythme de la libéralisation, les pays ouest-africains souhaitant une plus faible proportion de lignes libéralisées et un rythme moins rapide ;
- Les mesures de défense commerciale (sauvegarde, industrie naissante, sécurité alimentaire), défendues par les pays ouest-africains ;
- Les restrictions quantitatives et les taxations à l'exportation que l'Union européenne souhaitait interdire ;
- La *clause de la Nation la Plus Favorisée*, demandée par l'Union européenne afin que les pays ouest-africains n'appliquent pas aux produits d'autres partenaires commerciaux un accès plus favorable que celui accordé aux produits européens ;
- Le traitement des subventions agricoles pour lesquelles les pays africains demandaient la possibilité d'appliquer des compensations ;
- La *clause union douanière* que réclamait l'Union européenne afin d'étendre les préférences commerciales accordées par les pays ouest-africains aux pays signataires d'accords ou en négociation avec l'UE (Turquie notamment) ;
- Les mesures d'accompagnement, le budget du volet coopération de l'accord et le caractère ou non additionnel par rapport au montant actuel de la coopération européenne avec la région ;
- La *clause de non-exécution* au travers laquelle l'UE voulait se réserver la possibilité de suspendre l'accord en cas de violations des droits de l'Homme ou de mauvaise gouvernance²² dans un pays ouest-africain.

2.4 L'évolution des négociations de Cotonou jusqu'à aujourd'hui et la situation actuelle pour l'Afrique de l'Ouest

Au 1^{er} janvier 2008, et à l'exception des Caraïbes, aucune région ACP n'avait paraphé un accord complet²³. Outre l'ampleur et la complexité des questions à négocier, les divergences entre les parties étaient trop importantes pour parvenir à des accords. Face à la perspective qu'aucune négociation régionale n'ait abouti à la fin 2007, l'UE a entamé des négociations bilatérales avec des Etats ou des ensembles d'Etats en vue de la signature d'APE intérimaires, censés être remplacés à terme par les APE régionaux définitifs. Devant la menace d'une perte du libre accès au marché européen pour leurs productions –libre accès prévu par le traité de Lomé et

²¹ Voir l'article de Davina Makhan, *La participation des acteurs non gouvernementaux à la négociation, une réalité ?*, Numéros spécial de Grain de Sel, Juin-Août 2007 ; voir également le supplément co-édité avec le Roppa du même numéro spécial de Grain de Sel. Il est également possible de consulter les nombreux travaux, articles de presse, campagnes citoyennes, collectifs en 2007.

²² On entend par gouvernance, les principes démocratiques, l'Etat de Droit,...

²³ Un accord complet est un accord régional portant tout autant sur les biens que sur les services.

prolongé temporairement dans le cadre de l'accord de Cotonou- plusieurs pays ou groupes de pays ont donc paraphé dans l'urgence des APE intérimaires. Les préférences au titre de l'Accord de Cotonou étaient expirées, la Commission a dû adopter un règlement d'accès au marché dérogatoire (règlement 1528/2007 aujourd'hui refondu dans le règlement 1076/2016) pour les pays qui étaient en train de négocier des APE. Ce règlement inclut tous les pays ayant paraphés ou négociant un APE régional. Il comporte plusieurs volets commerciaux (accès au marché, règles d'origine, mesure de sauvegarde) qui ne sont pas compatibles avec l'article XXIV car il prolonge de fait les préférences commerciales de Lomé.

Dans la pratique, les APE intérimaires n'ont dans un premier temps pas été formellement signés, ratifiés et mis en œuvre. Fin 2012, l'UE a annoncé que les pays n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour la ratification et la mise en œuvre effective des accords intérimaires au 1^{er} octobre 2014 se verraient retirer les actuelles conditions de libre-accès au marché européen. Après un accord politique en 2014, les pays avaient jusqu'au 1^{er} Octobre 2016 pour signer, ratifier et mettre en œuvre l'accord. En absence d'accord régional du fait principalement de l'absence de signature de la part du Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont ratifié leur accord intérimaire durant l'été 2016. L'APE Côte d'Ivoire est en application provisoire depuis le 4 septembre 2016²⁴.

Concernant l'accord régional, il a été paraphé par l'ensemble des parties le 30 juin 2014 à Ouagadougou. A ce jour, il a été signé par l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, ainsi que par la plupart des pays ouest-africains à l'exception du Nigeria, de la Gambie et de la Mauritanie. Quand toutes les parties auront signé le texte, la procédure de ratification pourra débuter. Côté européen, le texte sera soumis à l'approbation du Parlement européen. Après la ratification des 2/3 des États africains et l'approbation du Parlement européen, le texte pourra être appliqué à titre provisoire notamment pour les aspects liés au démantèlement tarifaire. L'accord entrera en vigueur dans toutes ses dispositions lorsqu'il aura été ratifié par toutes les parties (y compris par les parlements nationaux des États membres de l'UE).

Les régimes commerciaux entre l'Union européenne et les pays de la région ouest-africaine sont ainsi aujourd'hui hétérogènes :

- Concernant l'accès des produits ouest-africains au marché européen, l'ensemble des pays de la région dispose d'un libre accès au marché européen (régime *Tout sauf les armes* qui s'applique aux 12 pays de la région, régime de l'APE intérimaire dans le cas de la Côte d'Ivoire et du Ghana), à l'exception du Nigeria, pays non PMA n'ayant pas signé d'accord intérimaire et bénéficiant du régime commercial SPG (Système de Préférences Généralisées) ;
- Concernant l'accès des produits européens au marché ouest-africain : alors que le TEC CEDEAO s'applique pour la plupart des pays, c'est désormais le régime des APE intérimaires de la Côte d'Ivoire et du Ghana que ces pays sont censés appliquer, impliquant la libéralisation d'un certain nombre de lignes tarifaires au profit des produits européens selon les calendriers de démantèlement tarifaire prévus dans leurs offres respectives qui s'étalent sur 15 ans.

²⁴ Par ailleurs, Fidji et Cameroun ont commencé à appliquer leur APE intérimaire à l'été 2014 pour ne pas perdre leurs préférences commerciales à l'échéance du 1er octobre 2014.

3. Les dispositions de l'APE Afrique de l'Ouest

L'Accord de Partenariat Economique signé entre l'Union européenne et la région ouest-africaine est constitué de sept parties et de diverses annexes :

Parties	Thèmes abordés
Partie I	Objectifs et principes de l'APE, l'objectif de développement durable et le rôle de l'intégration régionale
Partie II	Politique commerciale et des questions liées au commerce
Partie III	Coopération pour la mise en œuvre de la dimension développement et la réalisation des objectifs de l'accord
Partie IV	Prévention et le règlement des conflits
Partie V	Exceptions générales
Partie VI	Dispositions institutionnelles
Partie VII	Dispositions finales
Annexe A	Règles d'origine
Annexe B	Droits de douane sur les produits originaires de l'Afrique de l'Ouest
Annexe C	Droits de douane sur les produits originaires de l'Union européenne
Annexe D	Appendices du chapitre 3 relatif aux obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires
Annexe E	Protocole n° 2 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière
Annexe F	Protocole n° 3 relatif au programme de l'APE pour le développement

Nous présentons à la suite les aspects les plus importants de l'accord au regard des objectifs de l'étude.

3.1 L'ouverture du marché européen

L'APE entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest prévoit un libre accès au marché européen pour les produits originaires de la région ouest-africaine, donnant ainsi un cadre juridique permanent à cette disposition issue des traités de Lomé et prolongée provisoirement dans le cadre de l'Accord de Cotonou et des accords intérimaires avec la Côte d'Ivoire et le Ghana.

3.2 La libéralisation du marché ouest-africain

L'Afrique de l'Ouest libéralise une partie des produits originaires de la partie Union européenne importés sur son territoire selon les catégories de démantèlement tarifaire suivantes : A, B et C. Une quatrième catégorie, D, reprend la liste des produits sensibles pour la région qui sont exclus du champ de la libéralisation. La classification des produits dans les différents groupes de libéralisation suit essentiellement la catégorisation des produits dans les bandes tarifaires du tarif extérieur commun de la CEDEAO (TEC CEDEAO) (voir ci-dessus). La libéralisation se fera sur une période de vingt (20) ans à partir de l'entrée en vigueur du présent accord, les produits déjà taxés à 0 pour cent dans le TEC étant considérés comme libéralisés dès la première année d'entrée en vigueur du présent accord.

Le calendrier de libéralisation se présente comme suit :

a) pour les produits du groupe A, le démantèlement tarifaire se fera en deux phases : i) à l'entrée en vigueur du présent accord, l'Afrique de l'Ouest libéralise 73 lignes tarifaires ; ii) au 1er janvier T+5, les autres lignes tarifaires seront libéralisées ;

b) concernant les produits du groupe B, la libéralisation s'étend du 1er janvier T+5 au 1er janvier T+15, soit sur une période de dix (10) ans ;

c) pour les produits du groupe C, la libéralisation s'étend du 1er janvier T+5 au 1er janvier T+20, soit sur une période de quinze (15) ans ;

d) les produits du groupe D ne sont pas libéralisés.

Le tableau ci-dessous présente une synthèse du calendrier de libéralisation :

GROUPES	Droits de base	T	1/01/T+5	1/01/T+10	1/01/T+15	1/01/T+20
Groupe D	0	Exclusion				
	10					
	20					
	35					
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%

1. La politique commerciale de la CEDEAO

1.1 OMC : engagements et marges de manœuvre des Etats de la région

Les Etats membres de la CEDEAO ont adhéré à titre individuel à l'OMC et la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC (à la différence de l'Union Européenne qui a adhéré directement à l'OMC²⁵). La CEDEAO a seulement été notifiée en 2005 au comité du commerce et du développement de l'OMC (accord au titre de l'article XXIV du GATT). Aussi les engagements de chacun des Etats membres de la CEDEAO sont uniques et différents. Les marges de manœuvres liées aux listes d'engagements sont différentes en fonction des Etats. La majorité des Etats membres ont consolidé leurs droits à taux plafonds (et ne peuvent donc pas notifier la clause de sauvegarde spéciale). Cependant, le niveau maximum des droits consolidés diffère en fonction des pays (100%, 30%, ...). De manière générale, les listes d'engagements sont très peu complexes : aucune subvention à l'agriculture n'est notifiée, aucune restitution aux exportations n'est notifiée, ... Les listes d'engagement sont vides et les taux consolidés à taux plafond. Les listes (Partie 1 Section 1A et Section 2) offrent donc une certaine flexibilité dans l'évolution des droits de douane avec des droits qui peuvent théoriquement évoluer jusqu'aux taux plafonds (cependant, l'appartenance aux unions douanières, voir ci-dessous, limite cette flexibilité). A contrario, l'absence de notification sur toutes les autres listes d'engagements est très contraignante :

- Les Etats ne peuvent plus mettre en place de contingents tarifaires n'en ayant pas notifiés dans leurs listes (Partie 1 – Section 1B)
- Ils ne peuvent pas non plus mettre en place de soutiens distorsifs à l'agriculture (Mesure Globale de Soutien notifiée à zéro) ni de restitutions aux exportations (pour la même raison) – Partie 4.
- Ils ne peuvent pas non plus appliquer la clause de sauvegarde spéciale, puisqu'ils n'ont pas consolidé leurs droits aux niveaux des droits appliqués.

Les listes d'engagements à l'OMC des membres de la CEDEAO ont été négociés trop rapidement et laissent comme unique flexibilité, la possibilité d'augmenter les droits jusqu'aux taux plafonds. Seulement, comme tous les Etats membres de la CEDEAO n'ont pas notifié les mêmes taux plafond, les possibilités d'augmentation des droits au niveau communautaire sont en réalité limitées sans demander d'exemption ou de renégociation des listes (articles XXVIII). Ainsi, la mise en place du TEC CEDEAO et de la 5^{ème} bande à 35% met 9 pays de la zone CEDEAO en contradiction avec leurs engagements à l'OMC.

1.2 La politique commerciale de la CEDEAO

La Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest est une organisation régionale regroupant 15 Etats (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo, Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigeria, Sierra Leone) créée en 1975.

Les objectifs de la CEDEAO précisés dans le traité sont l'établissement d'un marché commun, d'un tarif extérieur commun, une coordination des politiques sectorielles, une harmonisation des législations, la création d'une union monétaire²⁶, etc. Différentes décisions du conseil des chefs d'Etat de la CEDEAO ont permis une application progressive du traité.

²⁵ « L'Union européenne est membre à part entière de l'OMC, comme chacun de ses 28 États membres — ce qui représente 29 Membres au total. Les États membres coordonnent leur position à Bruxelles et à Genève, mais seule la Commission européenne — l'organe exécutif de l'UE — s'exprime au nom de l'UE et de ses membres à presque toutes les réunions de l'OMC et pour presque toutes les questions traitées à l'OMC », source : www.wto.org

²⁶ Notifications des parties à l'accord, traité révisé de la CEDEAO, 26 Sept 2005, OMC, WT/COMTD/N/21

Dès le mois de Mai 1979, les visas sont abolis entre les pays de la CEDEAO, consacrant ainsi la libre circulation des personnes dans la zone.

La libre circulation des marchandises : le schéma de libéralisation des échanges

Le traité de la CEDEAO dans son article 3 puis le traité révisé en son article 36 sont explicites « Les produits du cru et de l'artisanat traditionnel originaires des Etats Membres de la Communauté ne sont soumis à aucun droit à l'importation et à aucune restriction quantitative au sein de la région ».

Différentes décisions du conseil des chefs d'Etat viennent clarifier et expliciter cette disposition de libéralisation des échanges à l'intérieur de la CEDEAO. A partir de 1990, la libéralisation du commerce des marchandises est étendue à tous les produits y compris les produits industriels, sous réserve de l'obtention du certificat d'origine garantissant l'origine CEDEAO du produit. Il est important de préciser que les produits agricoles et d'élevage ne sont pas soumis à l'obligation du certificat d'origine. Seul est exigé (théoriquement) le Certificat sanitaire et phytosanitaire.

En réalité, le commerce des marchandises à l'intérieur de la CEDEAO est plus compliqué. Le Schéma de libéralisation des échanges est peu appliqué sur les produits industriels. Sur les produits agricoles, il est mieux appliqué mais parfois les douanes n'appliquent pas les textes et taxent les produits comme des produits extra-CEDEAO. Les commerçants sont également soumis à des obstacles administratifs indus, des contingentements mis en place par les Etats, ou encore des pratiques de corruption.

TEC CEDEAO

La politique commerciale de la CEDEAO a été complétée plus récemment par une politique commerciale extérieure au travers du Tarif Extérieur Commun (TEC). Le TEC de la CEDEAO est un principe du traité fondateur de la CEDEAO. Il a été formellement adopté en 2006, puis négocié et appliqué à partir de janvier 2015. Le TEC de la CEDEAO précise les niveaux de prélèvements par ligne tarifaire. Il est complété par des instruments de défense commerciale complémentaires.

Malgré son entrée en application au 1^{er} janvier 2015, il est peu ou mal appliqué. Par ailleurs, la libre circulation entre les pays de la CEDEAO ne constitue pas une réalité aujourd'hui comme mentionné *supra* ;

Les 5 bandes du TEC

Le TEC de la CEDEAO définit 5 grandes catégories de produits avec des taux de droits de douane spécifiques à chaque catégorie.

		Droits de douane	Redevance statistique RST	Prélèvement communautaire de la CEDEAO PCC	Prélèvement communautaire solidarité (UEMOA) PCS	Nombre de lignes tarifaires
Catégorie 0	Biens sociaux essentiels	0%	1%	0.5%	1%	85
Catégorie 1	Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	5%	1%	0.5%	1%	2146
Catégorie 2	Intrants et produits intermédiaires	10%	1%	0.5%	1%	1373

Catégorie 3	Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs	20 %	1%	0.5%	1%	2165
Catégorie 4	Biens spécifiques pour le développement économique	35%	1%	0.5%	1%	130

En complément des droits de douane *ad-valorem*, des redevances sont appliquées au cordon douanier afin de financer les institutions régionales (redevance statistique et prélèvements communautaires de l'UEMOA et la CEDEAO).

Notons également l'absence de droits complexes (en partie *ad-valorem* et en partie liés au volume importé) ou de contingents tarifaires, contrairement aux modalités classiquement appliquées par les pays « développés ». Il faut également mentionner la simplicité d'un cordon douanier avec 5 bandes tarifaires quand certains Etats appliquent des milliers de droits de douanes différents.

Le processus qui a abouti à l'adoption du TEC CEDEAO et à la nomenclature ci-dessus a été une longue démarche de négociation (depuis l'adoption formelle du TEC en 2006 jusqu'à son application au 1^{er} Janvier 2015). Comme mentionné précédemment, cette nouvelle politique douanière met certains Etats en contradictions avec leurs engagements à l'OMC. Deux séries de contradictions sont relevées par la CEDEAO (Yerima, 2016) :

- L'application de droits supérieurs aux droits consolidés. Neuf pays sont ainsi en violation de leurs droits consolidés avec cette nouvelle nomenclature.
- L'impact négatif du relèvement tarifaire sur les parties tierces. En effet, l'augmentation des droits de douane suite à la constitution d'une union douanière est en contradiction avec les dispositions de l'alinéa 4 de l'Article XXIV du GATT.

Toujours selon Yerima, différentes solutions juridiques existent pour faire face à ces difficultés, depuis (i) la renégociation des listes individuelles au titre de l'article XXVIII du GATT, avec ou sans concession, (ii) la consolidation des droits à l'OMC par la CEDEAO à taux plafond (70%) pour l'ensemble des Etats membres, (iii) la notification du TEC CEDEAO au titre de la clause d'habilitation de 1979 et non pas au titre de l'article XXIV du GATT.

Les mesures de sauvegarde

Parallèlement à cette nouvelle nomenclature tarifaire, des instruments de défense commerciale complémentaires au TEC ont été mis en place. Certains sont valables uniquement pour une période de transition de 5 ans (les mesures complémentaires de protection), afin de faciliter la transition vers le TEC CEDEAO. Les autres mesures complémentaires sont d'application permanente.

Mesures complémentaires de protection

Dans le cadre de la mise en œuvre du TEC, certains pays pourraient être soumis à un désarmement tarifaire important. Aussi la CEDEAO a pris un règlement sur les mesures complémentaires de protection (MCP), en 2013 (Règlement C/REG.1/09/13 du 30 septembre 2013). Ce règlement établit une taxe d'ajustement à l'importation (TAI) et une taxe complémentaire de protection (TCP), applicables aux marchandises originaires des pays tiers. Ces taxes sont applicables pendant 5 ans sur, au plus 3%, des lignes tarifaires.

La TAI permet de réarmer les lignes tarifaires à concurrence du droit initial (avant application du TEC CEDEAO).

La TCP s'applique sur les produits dont les importations augmenteraient fortement ou dont les prix baisseraient significativement. Son montant maximum est de 70% *ad-valorem* (dans le respect des engagements individuels des Etats à l'OMC). La durée d'application est de maximum deux ans.

Depuis la mise en application du TEC au 1^{er} Janvier 2015, Le Nigéria, le Cap vert, la Guinée et la Côte d'Ivoire mettent en place (ou prévoient de mettre en place) ces mesures complémentaires sur des produits sensibles (sucre, riz, boissons alcoolisées, huile, oignon, échalotes, pomme de terre, ...) ²⁷.

Droits compensateurs

Afin de compenser les effets des subventions accordées par certains Etats, la CEDEAO a pris le règlement C/REG5/06/13 relatif à l'imposition de droits compensateurs.

Ainsi, « *Un droit compensateur peut être imposé afin de compenser toute subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production, à l'exportation ou au transport de tout produit dont la mise en consommation dans la Communauté cause ou est susceptible de causer un préjudice grave aux branches de production de la Communauté.* » - article 2.1 dudit règlement.

Le montant du droit compensateur ne peut pas être supérieur au montant de la subvention perçue telle que calculée par la commission de la CEDEAO.

Le droit compensateur est appliqué tant que la subvention aux produits exportés est elle-même appliquée.

Mesure anti-dumping

Pour faire face à des pratiques de dumping commercial, la CEDEAO a pris le règlement C/REG6/06/13 relatif aux mesures de défense à imposer aux importations qui font l'objet d'un dumping de la part des Etats non membres de la CEDEAO.

Dans le cas où un pays exportateur vendrait son produit à un prix inférieur à celui pratiqué dans son propre pays, et si le produit cause (ou menace de causer) un préjudice à une branche de production, alors la CEDEAO pourrait appliquer un droit anti-dumping.

Le montant du droit anti-dumping ne peut pas être supérieur à la marge de dumping établie par les enquêtes. Il est appliqué *ad-valorem* en sus des autres droits et taxes. La mesure anti-dumping reste en vigueur tant que le dumping est avéré.

Mesures de sauvegarde

Pour faire face à des augmentations d'importations importantes en volume ou en valeur, la CEDEAO a pris le règlement C/REG6/06/13 relatif aux mesures de sauvegarde.

Les mesures de sauvegarde sont appliquées suivant les conditions suivantes : augmentation des importations qui concurrencent un produit local, l'existence ou la menace de dommage grave à cette production nationale.

La mesure peut concerner toute la communauté ou seulement un membre. L'application est alors nationale, sur la base des dommages ou menaces de dommage sur la filière nationale.

Sur les menaces de dommage grave, il est possible de s'appuyer sur « *la capacité d'exportation du pays d'origine ou du pays d'exportation, telle qu'elle existe déjà ou existera dans un avenir prévisible [...]* »

Les mesures sont appliquées sous forme d'un droit additionnel ou d'une restriction quantitative. Aucun montant de droit maximum n'est indiqué. Les mesures de sauvegarde sont appliquées pour une durée de 4 ans prorogée de 6 ans au maximum.

L'application des mesures de sauvegarde est plus simple que les mesures anti-dumping ou des droits compensateurs.

²⁷ Note de suivi du TEC : enjeux de la renégociation des taux de droits de douanes consolidés à l'OMC par les Etats membres suite à l'entrée en vigueur du TEC CEDEAO, CEDEAO - ARAA, Juin 2016, Borgui Yerima.

1.3 Situation antérieure : zone UEMOA et autres pays

L'UEMOA

L'Union Économique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA) a été créée le 10 janvier 1994. L'Union a pour objectifs entre autres :

- renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé;
- assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale;
- créer entre États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune.

Si l'UEMOA a été créée ultérieurement à la CEDEAO, elle a été plus rapide dans le processus d'intégration économique. Ainsi, l'UEMOA a appliqué une politique commerciale commune aux États membres dès les années 2000. Le TEC UEMOA, qui a servi de base à la négociation du TEC CEDEAO, définit 4 grandes catégories de produits.

Catégorie 0	Biens essentiels (ex médicaments)	0%
Catégorie 1	Matières premières de base, intrants spécifiques	5%
Catégorie 2	Produits intermédiaires (semi-finis)	10%
Catégorie 3	Biens de consommation finale (produits finis)	20%

D'autres taxes sont également appliquées au niveau du cordon douanier : les prélèvements communautaires de solidarité, prélèvements communautaires CEDEAO, la redevance statistique, les droits d'accises (sur le tabac, les boissons alcoolisées, les produits pétroliers, corps gras). La TVA de 18% est également appliquée sur les importations (à l'exception des produits alimentaires de première nécessité, certains intrants, ...).

Le TEC de l'UEMOA est complété par des instruments complémentaires de défense commerciale. Depuis la fin de la Taxe Dégressive de Protection qui a permis la transition vers le TEC UEMOA, seule la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) est appliquée. Cette taxe est assimilable à une mesure de sauvegarde sur les industries naissantes et peut être appliquée sur certains produits agricoles (viandes, lait concentré, pomme de terre, oignons, riz, farine de blé, huiles, sucre, concentré de tomate, ...). Son objectif est d'amortir les effets des variations erratiques des prix internationaux et contrecarrer les pratiques déloyales. Elle s'applique à l'importation de produits menacés de préjudices graves. La TCI est un instrument de l'UEMOA d'application nationale. La TCI est un droit additionnel, applicable en sus du droit de douane, d'un montant de 10%, lorsque le prix CAF est inférieur à un prix de déclenchement. Ce prix de déclenchement est calculé à partir du coût de production et du prix à l'importation selon la formule : Prix de déclenchement = 30% du prix CAF + 70% du coût de production. L'utilisation de valeur de référence sur le prix CAF permet dans les fait d'appliquer de manière systématique la TCI sur les filières notifiées.

L'entrée en vigueur du TEC de la CEDEAO devra conduire les États appliquant la TCI à utiliser les mesures de sauvegardes prévues par la CEDEAO.

Autres pays

Sept pays sont membres de la CEDEAO sans être membres de l'UEMOA. Il s'agit du Cap Vert, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, du Libéria, du Nigéria et de la Sierra Léone.

Ces pays mettent en œuvre des politiques commerciales au niveau national. Les taux de protection entre ces États sont variables mais dans l'ensemble ils ont consolidé leurs droits agricoles à taux plafond élevés (150%

pour le Nigéria, 100% pour le Ghana²⁸ mais seulement 30% pour le Cap Vert) et appliquent des taux moyens sur les produits agricoles autour de 15%. Par ailleurs, les mesures de protection complémentaires sont très variables.

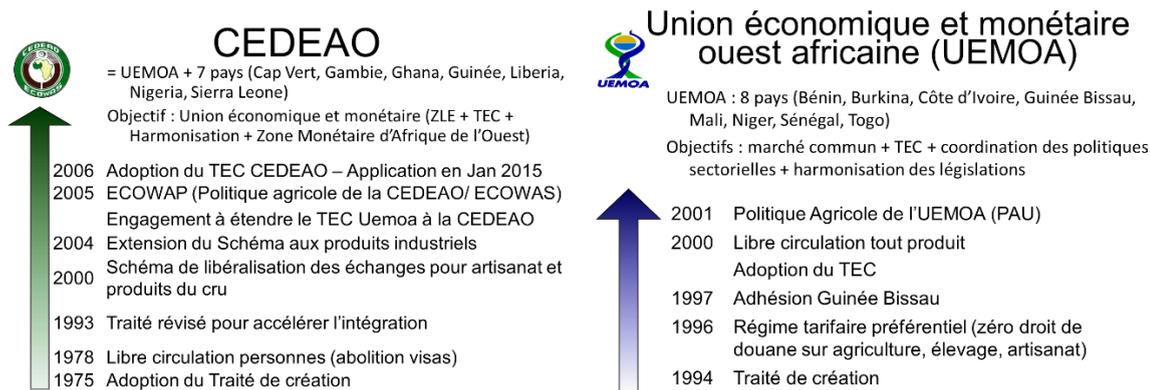
Le Nigéria²⁹ applique 5 bandes tarifaires (0%, 5%, 10%, 20% et 35%) et tous ses droits sont *ad-valorem*. Entre 2003 et 2009, la moyenne des droits appliqués par le Nigéria a fortement baissé (28,6% à 11,9%) pour se rapprocher progressivement du TEC CEDEAO. Cependant pour protéger les producteurs de sucre et de riz, le Nigéria applique des droits additionnels de 10% et 20% respectivement (qui permettent de protéger leurs producteurs tout en appliquant le TEC de la CEDEAO). Il met en œuvre des restrictions aux importations sur les produits agricoles avec des droits anti-dumping et des droits compensateurs (voir les mesures prises par la CEDEAO). Le Nigéria applique également des interdictions d'importation. Une liste de produits interdits à l'importation est régulièrement (et imprévisiblement³⁰) revue. Elle contient, en 2017, 25 catégories de produits, avec notamment : le poulet, le porc, le bœuf, le sucre, les huiles, les jus de fruits, ... (source : douanes nigérianes³¹). Le Nigéria interdit également les exportations de certains produits, pour des raisons de sécurité alimentaire notamment avec l'interdiction d'exporter le maïs. Ces dispositions de restrictions au commerce du Nigéria conduisent à d'importants détournements de commerce illégaux entre le Nigéria et ses voisins (Bénin pour les importations de riz, de poulet, ... et Niger pour le maïs).

Le Ghana, à l'instar de l'UEMOA, applique 4 bandes tarifaires (0% ; 5%, 10%, 20%). Il a fréquemment modifié ses droits NPF entre 2007 et 2013³², avec des baisses des droits sur certains produits (les foies, œufs et farine de poisson, le gasoil, certains équipements agricoles) et des hausses sur d'autres (bois brut, téléphones, ...). La moyenne des taux appliqués a ainsi légèrement augmenté entre 2007 et 2013 (de 12,7% à 12,8%). Ces modifications tarifaires sont principalement guidées par des raisons budgétaires. Le Ghana applique uniquement des droits *ad-valorem* (pas de contingent, ni de crêtes tarifaires). Le Ghana applique sur toutes les importations d'autres droits et impositions (ADI) pour un montant compris entre 5,4 et 6,4 %.

1.4 Le processus d'intégration régionale de la CEDEAO et l'UEMOA

L'Afrique de l'Ouest connaît ainsi depuis plusieurs décennies un double processus d'intégration régionale. Si l'intégration économique a été plus rapide dans la zone UEMOA du fait de la monnaie commune et d'une proximité historique et linguistique, la zone CEDEAO est plus porteuse économiquement avec le Nigéria.

Les deux processus d'intégration économique et politique peuvent être représentés dans les schémas ci-dessous :



²⁸ Source : Profils tarifaires de l'OMC

²⁹ Examen de politique commerciale, rapport du secrétariat de l'OMC, 2011, WT/TPR/S/247/Rev.1

³⁰ Revue Grain de sel 51, le Nigéria, Août 2014 : <http://www.inter-reseaux.org/publications/revue-grain-de-sel/51-le-nigeria/>

³¹ <https://www.customs.gov.ng/ProhibitionList/import.php>

³² Examen de politique commerciale, rapport du secrétariat de l'OMC, 2014, WT/TPR/S/298

Ces deux processus d'intégration régionaux connaissent certains succès sur l'évolution de leurs législations. La libre circulation des personnes, des marchandises (et des produits agricoles en particuliers), les politiques agricoles et le TEC sont des succès législatifs indéniables.

Cependant, l'application de ces textes reste très partielle. Les politiques agricoles, et en particulier l'ECOWAP, restent des lois d'orientation avec trop peu de dispositions concrètes pour les appliquer. L'absence de moyens spécifiques pour leur mise en œuvre est une des raisons principales de leur manque d'efficacité.

La libéralisation des échanges commerciaux et notamment agricoles entre les pays de la CEDEAO est également trop peu appliquée. Les tracasseries (légales ou illégales) aux frontières restent importantes. Certains Etats ne respectent pas les textes de la CEDEAO (interdiction d'exportation de maïs du Nigéria par exemple). Ce manque de respect du Schéma de Libéralisation des Echanges s'observe particulièrement si une crise apparaît. Ainsi, en 2005 pendant la crise alimentaire au Niger, puis lors de la crise des prix agricoles de 2007-2008, les Etats de la CEDEAO ont fermé leurs frontières pour protéger leurs consommateurs, aggravant par là-même les crises alimentaires.

Enfin, le TEC CEDEAO et des mesures complémentaires sont trop récents pour faire un bilan de leur application. Notons cependant que le TEC de l'UEMOA n'est encore que partiellement appliqué par certains Etats de l'UEMOA.

Ainsi, les processus d'intégration en cours en Afrique de l'Ouest sont relativement récents et connaissent de nombreuses difficultés dans leur mise en œuvre. La négociation APE a probablement été un moteur pour renforcer l'intégration régionale dans un premier temps (élaboration du TEC notamment). Les principales difficultés régionales ne sont pas tant dues aux textes législatifs qu'à leur application (manque de moyen des commissions, intérêts nationaux prépondérants). L'intégration régionale est encore inaboutie et fait face à de nombreux défis

2. Bref historique de l'APE

2.1 La remise en cause des accords de Lomé

L'OMC, fruit des accords de Marrakech signés le 15 avril 1994, succède au GATT. L'OMC vise à la libéralisation des échanges et reprend les principes fondateurs du GATT. Les accords de Lomé s'inscrivaient en infraction avec le principe du GATT et de l'OMC de **la Nation la Plus Favorisée (NPF)**, dans la mesure où les concessions commerciales accordées par l'Union européenne aux pays ACP étaient discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement et ne pouvaient donc être incluses dans le cadre de la **clause d'habilitation**. Il ne s'agissait pas non plus d'un **accord de libre-échange** (article XXIV du GATT), dans la mesure où il n'y avait pas réciprocité, car les pays ACP n'appliquaient aucune préférence commerciale au profit des produits provenant de l'Union européenne.

Ainsi, le nouveau contexte multilatéral né de la création de l'OMC a rendu plus difficile la perpétuation du dispositif de préférences unilatérales, les règles préexistantes prenant un caractère plus contraignant. Lors de la conférence ministérielle de Doha, l'UE et les Pays ACP ont demandé, négocié et obtenu une dérogation à la clause de la Nation la Plus Favorisée, valable jusqu'à la fin 2007.

Différentes possibilités s'offraient à l'Union Européenne :

- soit le remplacement du système de préférences non réciproques par l'établissement de zones de libre-échange (ZLE),
- soit l'octroi des préférences accordées aux pays ACP à l'ensemble des PED,
- soit l'alignement des préférences des pays ACP sur celles de l'ensemble des PED et PMA.

L'Union européenne, souhaitant garder un certain niveau de protection de son économie vis-à-vis des importations en provenance des PED et accroître son positionnement sur les marchés ACP, optera pour la première solution. Elle n'envisagera par ailleurs pas les autres alternatives possibles : demande des dérogations supplémentaires à l'OMC ; SPG++, etc. L'alternative d'accords de coopération économique à mi-chemin entre la non-réciprocité et la réciprocité totale, a par la suite été rejetée par la DG Commerce de la Commission européenne³³.

Par ailleurs, à la même époque on assista à une remise en question des bénéfices du mode de coopération consacré par les conventions de Lomé qui n'avaient en effet pas permis le décollage économique des pays ACP. Ainsi, malgré ces accords, le poids des pays ACP dans le commerce international avait diminué et leur situation économique s'était dégradée. De plus, ces préférences avaient encouragé une spécialisation des pays ACP dans la production de quelques matières premières telles que le pétrole, les produits miniers ou encore les matières premières agricoles. Par ailleurs, les avantages commerciaux relatifs dont bénéficiaient les pays ACP tendaient à s'éroder au fil des ans (érosion des préférences commerciales), du fait de la baisse du niveau général de protection de l'UE (libéralisation multilatérale et pour les produits en provenance des PED et des PMA, lesquels bénéficient de régimes préférentiels) et de la multiplication des accords de libre-échange entre l'UE et d'autres pays et régions.

2.2 L'accord de Cotonou

L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États ACP, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, a été signé réciproquement à Cotonou, au Bénin, le 23 juin 2000. Conclu pour une période de vingt ans (de mars 2000 à février 2020), il est entré en vigueur en avril 2003. Cet accord prévoit une révision tous les 5 ans. Il a été révisé pour la première fois en juin 2005. La révision est entrée en vigueur le 1er juillet 2008.

Son objectif est d'instaurer, conformément à l'accord de l'OMC, après une période transitoire jusqu'en 2008, des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP. Ces accords de libre-échange sont appelés Accords de Partenariat Economique.

³³ Agritrade CTA, 7 février 2014.

Notons néanmoins que l'Accord de Cotonou³⁴ n'est pas en lui-même un accord commercial. Seul 3 articles (36 à 38) des 100 articles de l'accord sont relatifs aux APE. L'article 36 dispose : « *les parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour conclure de nouveaux accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce* »

L'accord de Cotonou vise à réduire et, à terme, éradiquer la pauvreté et contribuer à l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale tout en respectant les objectifs du développement durable. Il repose sur trois piliers :

- la coopération au développement
- la coopération économique et commerciale
- la dimension politique

Le rôle de la société civile et les démarches participatives sont mises en avant dans l'accord.

Les négociations portent sur la signature d'accords, conformes à l'article XXIV du GATT, qui autoriseraient les pays ACP à bénéficier d'un accès au marché européen en franchise de droits et de quotas pour tous les produits. En contrepartie, les pays ACP doivent autoriser l'accès à leur marché pour une part *substantielle* de leurs importations en provenance de l'UE, en franchise de droit. Ceci constitue en effet une condition pour que les accords de libre-échange soient conformes aux règles de l'OMC. Néanmoins, une asymétrie perdure : alors que le libre accès au marché européen est immédiat et concerne l'ensemble des produits, il est prévu que l'ouverture des marchés des pays ACP soit progressive et ne concerne pas la totalité des produits.

Initialement, les APE portaient sur :

- la libéralisation par les régions ACP des importations de marchandises en provenance de l'UE : identification des produits soumis à la libéralisation, modalités et rythme de libéralisation, mesures de sauvegarde, règles d'origine, normes sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce. A la demande de la Commission européenne, a également été inclus le volet exportation de la politique commerciale des pays ACP (taxes et restrictions des exportations) ;
- les services, la propriété intellectuelle, les mouvements de capitaux, les investissements, la concurrence, et d'autres questions. Dans le cas de l'APE Afrique de l'Ouest, ces questions ont été exclues de l'accord, mais une *clause de rendez-vous* (article 106) prévoit que des négociations seront enclenchées sur ces questions dans les six mois suivant la conclusion de l'accord ;
- certaines dimensions qui dépassent largement le cadre des accords de libre-échange, tels qu'ils sont prévus par l'OMC : ils sont dotés d'un objectif d'intégration économique régionale pour les pays ACP et incluent un *volet développement*, c'est-à-dire d'une aide pour compenser les coûts du démantèlement tarifaire³⁵ et de la restructuration économique qu'ils impliquent³⁶ et accompagner les politiques publiques en faveur des secteurs de production qui seront exposés à la concurrence d'entreprises étrangères du fait de la libéralisation des échanges. Il s'agit notamment de mesures de coopération en matière administrative, sanitaire et phytosanitaire, d'assistance technique douanière, etc.

La négociation des APE s'est déroulée en deux phases : une phase *tous ACP* visant à déterminer le cadre de référence pour les questions d'intérêt commun à tout le groupe (2002-2003) et une phase régionale, entre l'UE et chaque région, le groupe des pays ACP ayant été divisé en 6 sous-ensembles régionaux négociant chacun un APE avec l'UE. En Afrique, quatre régions de négociation ont ainsi été déterminées³⁷, dont la région

³⁴ CTA, *Présentation de l'accord de Cotonou*, http://bruxelles.cta.int/dnload/fr/accord_cotonou_fr.pdf

³⁵ Sous réserve que les pays s'engagent dans des procédures de réformes fiscales.

³⁶ Lipchitz, A., 2007.

³⁷ Les deux régions hors de l'Afrique sont les régions des Caraïbes et du Pacifique.

Afrique de l'Ouest, correspondant à la région de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Mauritanie,

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. Les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou et l'UE ont ainsi entamé le 27 septembre 2002 à Bruxelles un cycle de négociations.

2.3 Les points de négociation

La durée et parfois l'enlisement des négociations sur les APE s'expliquent par l'existence de nombreux points de divergences entre l'Union européenne et les pays ACP. Les organisations de la société civile ont souvent joué un rôle important d'alerte auprès des décideurs politiques africains³⁸ qui, sans cela, auraient probablement signé les accords beaucoup plus rapidement. Les principaux points de divergence entre les parties ont ainsi porté sur :

- L'étendue des préférences commerciales (proportions des lignes tarifaires et du commerce à libéraliser) et le rythme de la libéralisation, les pays ouest-africains souhaitant une plus faible proportion de lignes libéralisées et un rythme moins rapide ;
- Les mesures de défense commerciale (sauvegarde, industrie naissante, sécurité alimentaire), défendues par les pays ouest-africains ;
- Les restrictions quantitatives et les taxations à l'exportation que l'Union européenne souhaitait interdire ;
- La *clause de la Nation la Plus Favorisée*, demandée par l'Union européenne afin que les pays ouest-africains n'appliquent pas aux produits d'autres partenaires commerciaux un accès plus favorable que celui accordé aux produits européens ;
- Le traitement des subventions agricoles pour lesquelles les pays africains demandaient la possibilité d'appliquer des compensations ;
- La *clause union douanière* que réclamait l'Union européenne afin d'étendre les préférences commerciales accordées par les pays ouest-africains aux pays signataires d'accords ou en négociation avec l'UE (Turquie notamment) ;
- Les mesures d'accompagnement, le budget du volet coopération de l'accord et le caractère additionnel ou non par rapport au montant actuel de la coopération européenne avec la région ;
- La *clause de non-exécution* au travers laquelle l'UE voulait se réserver la possibilité de suspendre l'accord en cas de violations des droits de l'Homme ou de mauvaise gouvernance³⁹ dans un pays ouest-africain.

2.4 L'évolution des négociations de Cotonou jusqu'à aujourd'hui et la situation actuelle pour l'Afrique de l'Ouest

Au 1^{er} janvier 2008, et à l'exception des Caraïbes, aucune région ACP n'avait paraphé un accord complet⁴⁰. Outre l'ampleur et la complexité des questions à négocier, les divergences entre les parties étaient trop importantes pour parvenir à des accords. Face à la perspective qu'aucune négociation régionale n'ait abouti à la fin 2007, l'UE a entamé des négociations bilatérales avec des Etats ou des ensembles d'Etats en vue de la signature d'APE intérimaires, censés être remplacés à terme par les APE régionaux définitifs. Devant la menace d'une perte du libre accès au marché européen pour leurs productions –libre accès prévu par le traité de Lomé et

³⁸ Voir l'article de Davina Makhani, *La participation des acteurs non gouvernementaux à la négociation, une réalité ?*, Numéros spécial de Grain de Sel, Juin-Août 2007 ; voir également le supplément co-édité avec le Roppa du même numéro spécial de Grain de Sel. Il est également possible de consulter les nombreux travaux, articles de presse, campagnes citoyennes, collectifs en 2007.

³⁹ On entend par gouvernance, les principes démocratiques, l'Etat de droit,...

⁴⁰ Un accord complet est un accord régional portant tout autant sur les biens que sur les services.

prolongé temporairement dans le cadre de l'accord de Cotonou- plusieurs pays ou groupes de pays ont donc paraphé dans l'urgence des APE intérimaires. Les préférences au titre de l'Accord de Cotonou étant expirées, la Commission a dû adopter un règlement d'accès au marché dérogatoire (règlement 1528/2007 aujourd'hui refondu dans le règlement 1076/2016) pour les pays qui étaient en train de négocier des APE. Ce règlement inclut tous les pays ayant paraphé ou négociant un APE régional. Il comporte plusieurs volets commerciaux (accès au marché, règles d'origine, mesure de sauvegarde) qui ne sont pas compatibles avec l'article XXIV car il prolonge de fait les préférences commerciales de Lomé.

Dans la pratique, les APE intérimaires n'ont dans un premier temps pas été formellement signés, ratifiés et mis en œuvre. Fin 2012, l'UE a annoncé que les pays n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour la ratification et la mise en œuvre effective des accords intérimaires au 1^{er} octobre 2014 se verraient retirer les actuelles conditions de libre-accès au marché européen. Après un accord politique en 2014, les pays avaient jusqu'au 1^{er} Octobre 2016 pour signer, ratifier et mettre en œuvre l'accord. En absence d'accord régional du fait principalement de l'absence de signature de la part du Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont ratifié leur accord intérimaire durant l'été 2016. L'APE Côte d'Ivoire est en application provisoire depuis le 4 septembre 2016⁴¹.

Concernant l'accord régional, il a été paraphé par l'ensemble des parties le 30 juin 2014 à Ouagadougou. A ce jour, il a été signé par l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, ainsi que par la plupart des pays ouest-africains à l'exception du Nigeria, de la Gambie et de la Mauritanie. Quand toutes les parties auront signé le texte, la procédure de ratification pourra débuter. Côté européen, le texte sera soumis à l'approbation du Parlement européen. Après la ratification des 2/3 des États africains et l'approbation du Parlement européen, le texte pourra être appliqué à titre provisoire notamment pour les aspects liés au démantèlement tarifaire. L'accord entrera en vigueur dans toutes ses dispositions lorsqu'il aura été ratifié par toutes les parties (y compris par les parlements nationaux des États membres de l'UE).

Les régimes commerciaux entre l'Union européenne et les pays de la région ouest-africaine sont ainsi aujourd'hui hétérogènes :

- Concernant l'accès des produits ouest-africains au marché européen, l'ensemble des pays de la région dispose d'un libre accès au marché européen (régime *Tout sauf les armes* qui s'applique aux 12 pays de la région, régime de l'APE intérimaire dans le cas de la Côte d'Ivoire et du Ghana), à l'exception du Nigeria, pays non PMA n'ayant pas signé d'accord intérimaire et bénéficiant du régime commercial SPG (Système de Préférences Généralisées) ;
- Concernant l'accès des produits européens au marché ouest-africain : alors que le TEC CEDEAO s'applique pour la plupart des pays, c'est désormais le régime des APE intérimaires de la Côte d'Ivoire et du Ghana que ces pays sont censés appliquer avec l'UE, impliquant la libéralisation d'un certain nombre de lignes tarifaires au profit des produits européens selon les calendriers de démantèlement tarifaire prévus dans leurs offres respectives qui s'étalent sur 15 ans.

3. Les dispositions de l'APE Afrique de l'Ouest

L'Accord de Partenariat Economique signé entre l'Union européenne et la région ouest-africaine est constitué de sept parties et de diverses annexes :

⁴¹ Par ailleurs, Fidji et Cameroun ont commencé à appliquer leur APE intérimaire à l'été 2014 pour ne pas perdre leurs préférences commerciales à l'échéance du 1er octobre 2014.

Parties	Thèmes abordés
Partie I	Objectifs et principes de l'APE, l'objectif de développement durable et le rôle de l'intégration régionale
Partie II	Politique commerciale et des questions liées au commerce
Partie III	Coopération pour la mise en œuvre de la dimension développement et la réalisation des objectifs de l'accord
Partie IV	Prévention et le règlement des conflits
Partie V	Exceptions générales
Partie VI	Dispositions institutionnelles
Partie VII	Dispositions finales
Annexe A	Règles d'origine
Annexe B	Droits de douane sur les produits originaires de l'Afrique de l'Ouest
Annexe C	Droits de douane sur les produits originaires de l'Union européenne
Annexe D	Appendices du chapitre 3 relatif aux obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires
Annexe E	Protocole n° 2 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière
Annexe F	Protocole n° 3 relatif au programme de l'APE pour le développement

Nous présentons à la suite les aspects les plus importants de l'accord au regard des objectifs de l'étude.

3.1 L'ouverture du marché européen

L'APE entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest prévoit un libre accès au marché européen pour les produits originaires de la région ouest-africaine, donnant ainsi un cadre juridique permanent à cette disposition issue des traités de Lomé et prolongée provisoirement dans le cadre de l'Accord de Cotonou et des accords intérimaires avec la Côte d'Ivoire et le Ghana.

3.2 La libéralisation du marché ouest-africain

L'Afrique de l'Ouest libéralise une partie des produits originaires de la partie Union européenne importés sur son territoire selon les catégories de démantèlement tarifaire suivantes : A, B et C. Une quatrième catégorie, D, reprend la liste des produits sensibles pour la région qui sont exclus du champ de la libéralisation. La classification des produits dans les différents groupes de libéralisation suit essentiellement la catégorisation des produits dans les bandes tarifaires du tarif extérieur commun de la CEDEAO (TEC CEDEAO) (voir ci-dessus). La libéralisation se fera sur une période de vingt (20) ans à partir de l'entrée en vigueur du présent accord, les produits déjà taxés à 0 pour cent dans le TEC étant considérés comme libéralisés dès la première année d'entrée en vigueur du présent accord.

Le calendrier de libéralisation se présente comme suit:

a) pour les produits du groupe A, le démantèlement tarifaire se fera en deux phases : i) à l'entrée en vigueur du présent accord, l'Afrique de l'Ouest libéralise 73 lignes tarifaires ; ii) au 1er janvier T+5, les autres lignes tarifaires seront libéralisées ;

b) concernant les produits du groupe B, la libéralisation s'étend du 1er janvier T+5 au 1er janvier T+15, soit sur une période de dix (10) ans ;

c) pour les produits du groupe C, la libéralisation s'étend du 1er janvier T+5 au 1er janvier T+20, soit sur une période de quinze (15) ans ;

d) les produits du groupe D ne sont pas libéralisés.

Le tableau ci-dessous présente une synthèse du calendrier de libéralisation :

GROUPES	Droits de base	T	1/01/T+5	1/01/T+10	1/01/T+15	1/01/T+20
Groupe D	0	Exclusion				
	10					
	20					
	35					
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%

D'une façon générale, la plupart des **produits agricoles et agro-alimentaires destinés à la consommation** (produits finis) et également fabriqués en Afrique de l'Ouest sont considérés comme des **produits sensibles** et sont donc exclus de la libéralisation (liste D de l'APE) : viandes, lait, produits laitiers (poudre de lait conditionnée pour la consommation, crème, yaourts, beurre, fromages, etc.), œufs, la plupart des légumes, pois de légumineuses destinés à la consommation humaine, manioc, fruits divers, riz, farines diverses, huiles conditionnées pour la consommation, margarine, préparations alimentaires destinées à la consommation, sucre destiné à la consommation, chocolat en poudre et en barre, pâtes alimentaires, jus de fruits, bière, vin et autres boissons alcoolisées, tabac, etc.

Par contre, plusieurs types de produits agricoles ou agro-alimentaires sont **libéralisés** dans le cadre de l'APE. Il s'agit :

- des **produits destinés à subir un processus de transformation ou de conditionnement** dans la région. L'objectif de la libéralisation est ainsi de soutenir ces industries et de leur donner un avantage comparatif par rapport à des importations de produits finis similaires : poudre de lait et concentré de lait pour l'industrie, lactosérum, fruits cuits, fruits séchés, blé, orge, malt, graines oléagineuses, graisses animales, huiles brutes, sucre brut pour raffineries, additifs alimentaires, concentrés de jus de fruits, vin en vrac pour l'industrie, etc.
- des produits pour lesquels **il est considéré que les produits ouest-africains présentent un avantage comparatif** par rapport aux importations européennes (y compris produits non fabriqués dans l'UE) : taro, patate douce, noix de coco, noix de cajou, banane plantain, dattes, mangues, melons, arachides, café, thé, épices diverses, cacao et dérivés, etc.
- des produits **non fabriqués dans la région ouest-africaine** : choux de Bruxelles, champignons, noix diverses, fruits des régions tempérées (abricot, raisin, cerises, etc.), etc.
- des **moyens de production de l'agriculture** de la production agricole : animaux, œufs pour l'incubation, matériel végétal (semences, bulbes, etc.), maïs, aliments pour animaux (tourteaux, etc.), autres intrants et équipements, etc.
- de **produits libéralisés au nom de raisons de santé publique** : poudre de lait et concentré de lait pour les pharmacies, aliments complémentaires pour enfants, autres produits destinés aux pharmacies, etc.

A noter que quelques produits sont également concernés par la libéralisation alors qu'il existe une production régionale, même si elle est réduite. C'est notamment le cas du miel et des fleurs coupées.

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 entre les parties et ceux actuellement appliqués ne seront pas augmentés à partir de la date d'entrée en vigueur du présent accord*. La *clause de statut quo* n'exclut donc pas un accroissement des droits de douanes sur les produits sensibles exclus de la libéralisation. La suppression des droits de douane ne remet pas en cause les **mécanismes de financement de l'UEMOA et de la CEDEAO** (prélèvements communautaires) et la redevance statistique (article 11).

Par contre, la mise en œuvre de l'accord implique la suppression immédiate de la taxe d'ajustement à l'importation (TAI) et de la taxe complémentaire de protection (TCP) pour les produits d'origine européenne et prévus dans le cadre de la mise en œuvre du TEC CEDEAO (voir ci-dessus).

Les **restrictions quantitatives à l'importation** (contingentements, licences) – tout comme celles pouvant s'appliquer aux exportations – sont par ailleurs interdites par l'accord (article 34).

3.3 Modifications des engagements tarifaires et mesures de défense commerciale

Divers dispositifs sont prévus qui peuvent permettre à la partie ouest-africaine, c'est-à-dire l'ensemble des pays ou à chaque pays, de mettre en œuvre des protections plus importantes que celles prévues dans l'annexe C :

Mesures impliquant un accord du Conseil conjoint de l'APE

L'article 12 prévoit la possibilité de revoir les engagements prévus à l'annexe C en fonction des *besoins spéciaux en matière de développement*, notamment du fait de la nécessité *d'appuyer des politiques sectorielles communes* de la région ouest-africaine. Il s'agit donc d'une décision qui s'appliquerait au niveau régional, de façon transitoire, et qui implique un accord du Conseil conjoint de l'APE, et donc de l'Union européenne.

Mesures impliquant une consultation du Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE

Deux types de mesures de défense commerciale (mesures de sauvegarde bilatérale et mesures prévues par la clause industries naissantes) et la clause sécurité alimentaire impliquent une consultation du Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE qui peut être amené à faire des recommandations. Afin qu'un projet de mesures soit examiné par le Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE, la partie concernée doit lui communiquer *toutes les informations utiles pour un examen complet de la situation, en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties*. Ces mesures sont les suivantes :

- L'article 22 porte sur les **mesures de sauvegarde bilatérales**, spécifiques à l'accord. Ces mesures permettent à la partie ouest-africaine de suspendre pour une période allant jusqu'à quatre ans (et renouvelable une fois) la libéralisation d'un produit ou d'augmenter le droit de douane sur le produit concerné, lorsque l'augmentation des volumes d'importations ou les conditions d'importations (c'est-à-dire essentiellement une baisse de prix) est la cause de dommages graves de l'industrie domestique, de perturbations d'un secteur de l'économie ou de perturbations des marchés agricoles. Les mesures de sauvegarde peuvent également être déclenchées en cas de menaces risquant de créer ce type de dommages et de perturbations. La partie ouest-africaine peut appliquer de telles mesures sans accord formel du Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE -et donc de l'Union européenne- mais la proposition doit cependant lui être soumise, incluant *toutes les informations utiles pour un examen complet de la situation*, et peut faire l'objet de recommandations⁴². Dans des circonstances exceptionnelles, la partie ouest-africaine peut prendre à titre temporaire des mesures de sauvegarde sans consultation de la partie UE pour une période de 240 jours. L'accroissement du droit de douane ne doit cependant pas être supérieur au droit de douane appliqué aux autres membres de l'OMC. La mesure semble pouvoir être décidée par un Etat seul⁴³.

- L'article 23 concerne la **clause relative aux industries naissantes**. Celle-ci prévoit la possibilité de suspendre la libéralisation d'un produit ou d'augmenter le droit de douane sur le produit concerné pour huit ans renouvelables, en cas de menace à l'établissement d'une industrie naissante ou de perturbations (ou menaces de perturbations) à une industrie naissante. La procédure est similaire à celle utilisée pour la procédure de sauvegarde, la partie ouest-africaine ayant donc le dernier mot. Dans des circonstances exceptionnelles, la partie ouest-africaine peut prendre à titre temporaire des mesures de protection des industries naissantes sans consultation de la partie UE pour une période de 200 jours. Là aussi, la mesure semble pouvoir être décidée par un Etat seul.

⁴² L'approbation du Comité conjoint de mise en œuvre l'APE est nécessaire *pour la mise en place d'une mesure de sauvegarde qui aura fait précédemment l'objet d'une telle mesure, « pour une période d'au moins un an à compter de la date d'expiration de cette mesure.*

⁴³ La définition des parties à l'article 99 de l'accord pour l'UE comme pour l'Afrique de l'Ouest tend à montrer qu'un Etat seul pourrait activer une mesure de sauvegarde : *La partie Afrique de l'Ouest comprend la CEDEAO, l'UEMOA et leurs États membres dans leurs domaines respectifs de compétence tels que prévus par les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA, et la Mauritanie.*

- L'article 47 portant sur la **sécurité alimentaire**, prévoit que *lorsque la mise en œuvre du présent accord entraîne ou menace d'entraîner pour la partie Afrique de l'Ouest ou un État de la région Afrique de l'Ouest des difficultés dans la disponibilité ou l'accès à des produits nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire, la partie Afrique de l'Ouest ou l'État de la région Afrique de l'Ouest concerné pourra prendre des mesures appropriées*. Les procédures prévues pour la mise en œuvre de la clause de sauvegarde (voir ci-dessus) s'appliquent alors. L'accord prévoit explicitement qu'un Etat seul peut décider de mettre en œuvre ces mesures.

Mesures de défense commerciale pouvant être décidées sans accord ou consultation des instances communes de l'APE

Les articles 20 et 21 prévoient que l'accord ne saurait empêcher les parties de mettre en œuvre les **mesures antidumping et compensatoires** et les **mesures de sauvegarde multilatérales** prévues dans le cadre de l'OMC. Il n'est pas prévu d'accord ou de consultation préalable des instances communes de l'APE. De même, les dispositions décidées dans ces cadres ne sont pas soumises aux dispositions du mécanisme de règlement des différends de l'accord.

3.4 Taxations et réglementations intérieures

L'article 35 de l'accord porte sur les taxations et réglementations intérieures. Le principe du *traitement national* –et donc l'absence de différence de traitement entre produits importés et produits nationaux ou régionaux- doit être appliqué. Il est donc interdit d'appliquer des taxes qui pénaliseraient davantage les produits importés, ou encore d'appliquer un traitement différencié aux produits européens par rapport aux produits nationaux *dans le cadre de toutes les lois, réglementations et exigences s'appliquant à leur vente, offre de vente, achat, transport, distribution ou utilisation sur le marché national*. De même, chaque partie s'interdit *d'instituer ou de maintenir en vigueur une réglementation intérieure quelconque portant sur le mélange, la transformation ou l'usage de produits selon des quantités ou des proportions spécifiées qui exigerait, directement ou indirectement, qu'une quantité ou une proportion spécifiée du produit objet de cette réglementation provienne de sources domestiques*.

Cependant, cet article ouvre de fait une brèche importante dans le principe de traitement non différencié. Il est en effet précisé que *les dispositions du présent article n'empêchent pas le versement de subventions destinées exclusivement à des producteurs nationaux, y compris des paiements provenant du produit de taxes ou de charges internes appliquées conformément aux dispositions du présent article et des subventions sous la forme d'achats de produits nationaux par les pouvoirs publics*.

3.5 Droits et taxes à l'exportation

L'accord prévoit (article 13) qu'*aucun nouveau droit, taxe à l'exportation ou charges d'effet équivalent ne seront introduits, ni ceux déjà en application augmentés, dans le commerce entre les parties à partir de la date d'entrée en vigueur du présent accord*. Cependant, il est également prévu que *dans des circonstances exceptionnelles, si la partie Afrique de l'Ouest peut justifier des besoins spécifiques de revenus, de promotion d'industrie naissante, ou de protection de l'environnement, elle pourra, à titre temporaire et après consultation de la partie Union européenne, introduire des droits, taxes à l'exportation ou charges d'effet équivalent sur un nombre limité de marchandises additionnelles ou augmenter l'incidence de ceux existants*. Il s'agit donc d'une marge d'autonomie potentielle significative pour la partie ouest-africaine qui pourrait pratiquement annuler le principe d'interdiction. L'accord formel de l'Union européenne n'est en effet pas requis. Il reste cependant un flou quant à l'interprétation de l'article, car la mesure ne peut être mise en œuvre que si la partie ouest-africaine peut justifier des besoins. Or, rien n'est dit sur qui décidera du fait que la partie ouest-africaine a pu ou non justifier des besoins. On voit à travers cet article que l'examen des besoins allégués au sein du comité conjoint sera déterminant pour que les pays de la région ouest-africaine puisse avoir recours à cette mesure en cas de nécessité. En tout état de cause, ceci doit être une mesure d'ordre régional.

3.6 La clause de la nation la plus favorisée

L'Union européenne a obtenu satisfaction sur la question de la *clause de la Nation la Plus Favorisée* (NPF). L'accord prévoit en effet (article 16) que *la partie Afrique de l'Ouest accordera à la partie Union européenne tout traitement tarifaire plus favorable qu'elle accordera après la signature du présent accord à un partenaire commercial autre que les pays d'Afrique et les États ACP, ayant, à la fois, une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 1,5 pour cent et un taux d'industrialisation mesuré par le ratio de valeur ajoutée manufacturière rapportée au produit intérieur brut (PIB) supérieur à 10 pour cent, dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord préférentiel visé dans le présent paragraphe. Si l'accord préférentiel est signé avec un groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou à travers un accord de libre-échange, le seuil relatif à la part des échanges commerciaux mondiaux considérée s'élèvera à 2 pour cent.* La clause permet notamment d'inclure les plus grands pays émergents.

3.7 Le programme de l'APE pour le développement

La partie III de l'accord est consacrée à la coopération pour la mise en œuvre de la dimension développement et la réalisation des objectifs de l'accord. Le programme de l'APE pour le développement (PAPED) est constitué de cinq axes : la diversification et l'accroissement des capacités de production ; le développement du commerce intra régional et la facilitation de l'accès aux marchés internationaux ; l'amélioration et le renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce ; les ajustements fiscaux, économiques et sociaux et la prise en compte des autres besoins liés au commerce ; la mise en œuvre et le suivi-évaluation de l'APE. L'article 60 précise que *l'Afrique de l'Ouest s'engage à mettre en place des réformes fiscales dans le cadre de la transition fiscale induite par la libéralisation [mise en place d'une fiscalité interne en remplacement de la fiscalité douanière]. L'Union européenne s'engage à apporter un appui à l'Afrique de l'Ouest dans la mise en œuvre de ces réformes. Compte tenu de ces réformes, l'Union européenne s'engage à apporter des ressources financières pour la couverture de l'impact fiscal net agréé entre les parties, relatif à la période de démantèlement tarifaire.* Concernant le financement, du PAPED, le Fonds régional APE constitue le principal instrument de financement (article 61).

Le volet développement de l'APE, concrétisé dans le PAPED, a été un point d'achoppement important de la négociation en Afrique de l'Ouest. En effet, l'UE, au travers de la DG Trade, considérait que l'Accord en tant que tel était porteur de développement et ne nécessitait qu'un simple accompagnement à sa mise en œuvre. La partie Afrique de l'Ouest considérait 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. L'outil principal de l'application du PAPED est la matrice d'activités et les plans opérationnels. Cependant, certaines limites importantes peuvent être identifiées au niveau de l'application du PAPED :

- Les projets nationaux proposés au financement du PAPED commencent à ne plus être complètement d'actualité.
- Le PAPED ne disposant pas de fonds dédiés (non additionnalité des fonds), il est peu probable que les projets de la matrice d'activité puissent être financés.
- Les projets proposés au financement sont très hétérogènes et ne permettent pas nécessairement l'accompagnement de l'ouverture des marchés⁴⁴ ;

Ainsi, sans la mise en place effective du Fond régional APE, il est possible que le PAPED reste un document d'orientation parmi d'autres et qu'il ne soit jamais réellement opérationnalisé⁴⁵. Les différents

⁴⁴ Analyse des auteurs à partir de la revue et l'actualisation des plans opérationnels du PAPED, document présenté à la réunion régionale APE, à Banjul en Mai 2013

⁴⁵ Le PIN Sénégal ne mentionne que marginalement le PAPED et le commerce ne fait pas partie des secteurs de concentration.

contributeurs de l'Union Européenne (FED, BEI, Etats Membres, ...) ont en effet chacun leurs orientations stratégiques qu'ils rapprocheront, ou non, du PAPED.

3.8 Dispositions institutionnelles

L'article 91 précise les différents organes du dispositif institutionnel de l'APE, à savoir : le Conseil conjoint de l'APE Afrique de l'Ouest - Union européenne (niveau ministériel), le Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE Afrique de l'Ouest - Union européenne, le Comité parlementaire conjoint Afrique de l'Ouest - Union européenne et le Comité consultatif paritaire Afrique de l'Ouest - Union européenne, destiné à *promouvoir le dialogue et la coopération entre les partenaires économiques et sociaux des deux parties*.

3.9 La clause de rendez-vous

Les parties s'engagent, dans l'article 106, à engager dans les six mois suivant la conclusion de l'accord, des discussions sur un certain nombre de sujets en vue de parvenir à un accord régional complet. Ces sujets concernent a) les services ; b) la propriété intellectuelle et l'innovation, y compris les savoirs traditionnels et les ressources génétiques ; c) les paiements courants et les mouvements de capitaux ; d) la protection des données à caractère personnel ; e) l'investissement ; f) la concurrence ; g) la protection des consommateurs ; h) le développement durable ; i) les marchés publics.

3.10 La clause de révision

Les parties conviennent de procéder à une évaluation ou à une révision de l'accord tous les cinq ans à compter de sa date d'entrée en vigueur. Les parties peuvent aussi envisager une révision de l'accord en cas de besoin, notamment à l'expiration de l'accord de Cotonou.

3.11 Prévention et règlement des différends

L'APE inclut une méthode de prévention et de règlement des différends entre les deux parties. En matière de prévention, il est prévu des mécanismes de consultation de l'autre partie en cas de requête, ainsi que le recours à un médiateur.

En cas d'échec, la partie requérante peut demander la mise en place d'un groupe spécial d'arbitrage constitué de trois arbitres, l'un étant nommé par chaque partie et le troisième choisi au sein d'une liste permanente d'arbitres non ressortissants de l'une ou l'autre des parties et établie d'un commun accord. L'accord prévoit que la partie contre laquelle la décision a été rendue se met en conformité avec les décisions du groupe spécial d'arbitrage dans un délai « raisonnable », défini par le groupe spécial d'arbitrage. En cas de désaccord de l'une des parties, le groupe d'arbitrage est amené à réexaminer le différend. En cas de non mise en conformité de la partie contre laquelle la décision a été rendue, celle-ci est invitée à faire une offre d'indemnisation temporaire. En cas de désaccord entre les parties sur cette indemnisation, la partie requérante peut prendre des mesures temporaires « appropriées » de compensation.

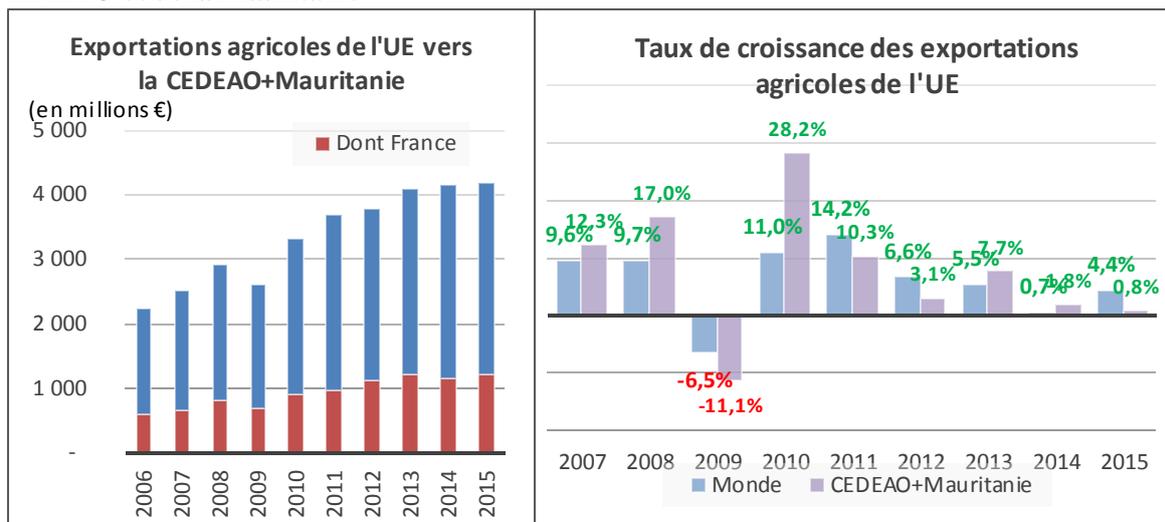
II. ECHANGES COMMERCIAUX UE ET FRANCE / AFRIQUE DE L'OUEST

1. Les exportations⁴⁶ européennes et françaises vers l'Afrique de l'Ouest

1.1 Les exportations européennes

En 2015, l'UE exportait vers la CEDEAO et la Mauritanie des produits agricoles et agroalimentaires pour un montant total de plus de 4,1Mds €, représentant près de 32% des importations de la région dans ce secteur, mais moins de 1% des exportations agricoles totales de l'UE.

La France compte à elle seule pour 29% des exportations agricoles de l'UE à destination de la CEDEAO et de la Mauritanie.



Source : TradeMap et nos calculs

Source : TradeMap et nos calculs

Entre 2006 et 2015, les exportations agricoles européennes vers la CEDEAO ont, à l'instar de celles de la France, connu une croissance continue (sauf récession de 2009), de sorte que leur montant a presque doublé au cours de la période.

Depuis 2012, elles connaissent cependant également un taux de croissance plus faible qu'au cours des années précédentes (1.8% en 2014, 0.8% en 2015).

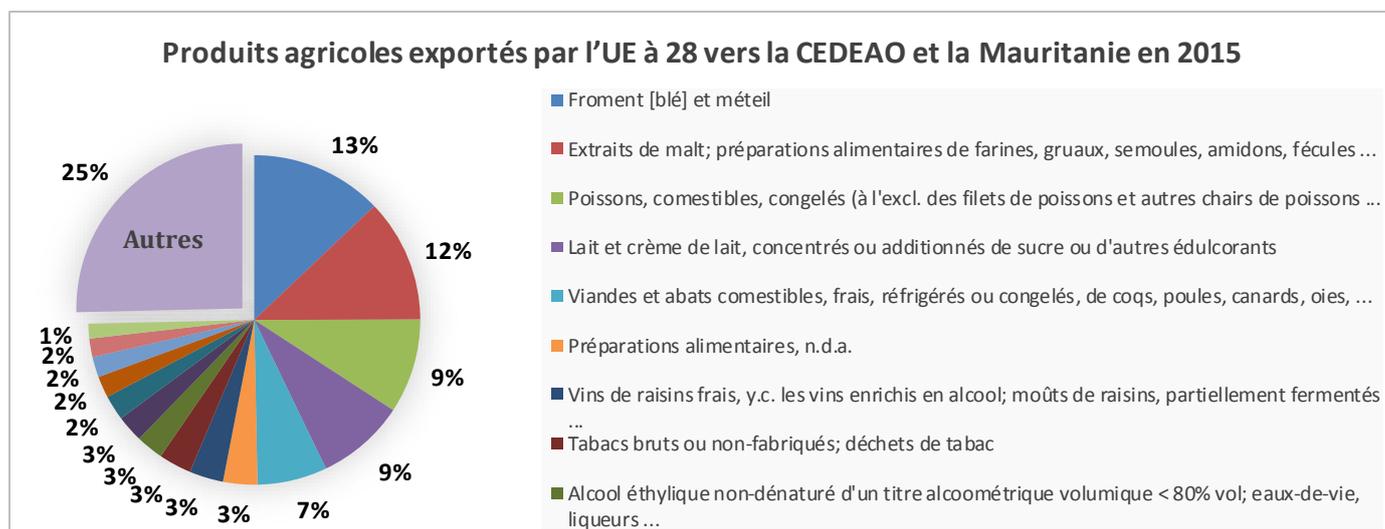
⁴⁶ Les chiffres des exportations présentés dans ce paragraphe sont tous calculés sur les exportations en valeurs (en euros).

Produits agricoles les plus exportés par l'UE à 28 vers la CEDEAO et la Mauritanie en 2015				
Libellé (SH4)	Montant (en milliers €)	Taux de croissance annuel moyen (2011-2015)	Part dans les exportations totales	Part dans les importations totales de la région *
Froment [blé] et méteil	537 769	10,5%	4,6%	26,7%
Extraits de malt; préparations alimentaires de farines, gruaux, semoules, amidons, féculés ...	505 586	16,5%	5,0%	68,9%
Poissons, comestibles, congelés (à l'excl. des filets de poissons et autres chairs de poissons ...	387 388	17,2%	13,5%	36,2%
Lait et crème de lait, concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants	362 455	-1,2%	6,2%	56,0%
Viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés, de coqs, poules, canards, oies, ...	284 056	10,7%	3,1%	64,9%
Préparations alimentaires, n.d.a.	139 424	5,3%	1,0%	43,4%
Vins de raisins frais, y.c. les vins enrichis en alcool; moûts de raisins, partiellement fermentés ...	138 208	6,0%	0,7%	71,4%
Tabacs bruts ou non-fabriqués; déchets de tabac	133 416	12,2%	5,4%	70,2%
Alcool éthylique non-dénaturé d'un titre alcoométrique volumique < 80% vol; eaux-de-vie, liqueurs	111 568	13,7%	0,7%	77,1%
Oignons, échalotes, aulx, poireaux et autres légumes alliacés, à l'état frais ou réfrigéré	109 843	9,1%	7,6%	75,1%
Eaux, y.c. les eaux minérales et les eaux gazéifiées, additionnées de sucre ou d'autres édulcorants ...	102 622	11,1%	1,2%	51,5%
Malt, même torréfié	87 952	9,9%	5,2%	99,8%
Préparations des types utilisés pour l'alimentation des animaux	83 441	18,4%	0,6%	75,9%
Abats comestibles des animaux des espèces bovine, porcine, ovine, caprine, chevaline, asine ...	75 810	29,3%	2,9%	84,7%
Produits de la boulangerie, de la pâtisserie ou de la biscuiterie, même additionnés de cacao; ...	60 477	17,6%	0,4%	41,4%

*Ces chiffres ont été obtenus à partir des données d'importations et n'offrent pas ainsi une fiabilité complète

Source : TradeMap et nos calculs

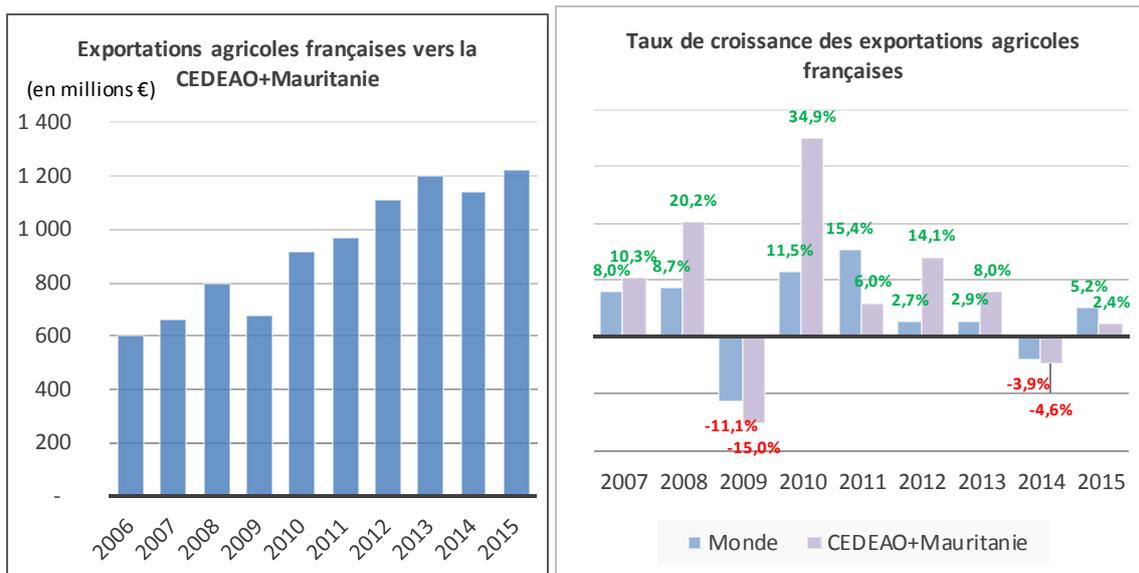
Ces produits représentent un montant d'exportation de plus de 3,1 Mds d'euros, soit 75% des exportations agricoles totales de l'UE vers la CEDEAO et la Mauritanie. Ces produits ont presque tous vu leurs exportations croître fortement au cours des cinq dernières années, avec pour la plupart un taux annuel moyen dépassant les 10%. Le seul produit dont les exportations ont connu une baisse est le lait.



Source : TradeMap et nos calculs

1.2 Les exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest

La France exportait en 2015 vers la CEDEAO et la Mauritanie des produits agricoles et agroalimentaires pour un montant total de plus de 1,2 Mds €, représentant près de 9% des importations de la région dans ce secteur, mais seulement 2% des exportations agricoles totales de la France.



Source : TradeMap et nos calculs

Source : TradeMap et nos calculs

Entre 2006 et 2015, les exportations agricoles françaises vers la CEDEAO ont connu une croissance soutenue et quasi continue (récession en 2009 et en 2014), de sorte que leur montant a doublé au cours de la période. L'appréciation de l'euro face au dollar (+20% entre 2013 et 2015) explique en partie la moindre progression en valeur dans cette période.

Alors que jusqu'en 2012, elles connaissaient des taux de croissance annuels très élevés (taux moyen supérieur à 10% par an entre 2006 et 2012) le taux de croissance des exportations semble ralentir depuis 2012, avec même un recul en 2014, et a atteint 2,4% en 2015.

En comparant la croissance des exportations agricoles françaises à destination de la CEDEAO avec celle des exportations agricoles totales de la France, on constate qu'elles suivent la même tendance mais que les taux de croissance des exportations vers la CEDEAO sont supérieurs (sauf en 2011 et 2015). L'Afrique de l'Ouest apparaît donc comme un marché porteur pour les exportations agricoles françaises.

Produits agricoles les plus exportés par la France vers la CEDEAO et la Mauritanie en 2015

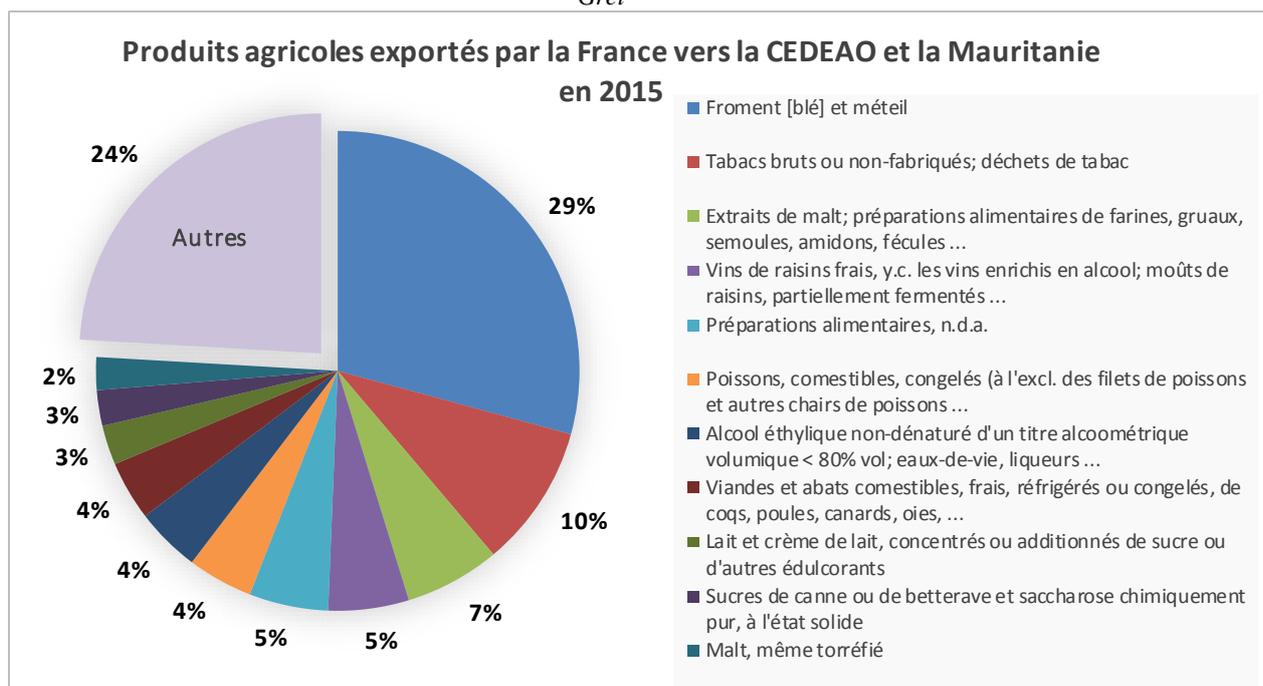
Libellé (SH 4 digits)	Montant (En milliers €)	Taux de croissance moyen annuel entre 2011 et 2015	Part dans les exportations totales	Part dans les importations totales de la région *
Froment [blé] et méteil	342 386	2,5%	8,9%	19,0%
Tabacs bruts ou non-fabriqués; déchets de tabac	112 416	10,2%	55,0%	56,5%
Extraits de malt; préparations alimentaires de farines, gruaux, semoules, amidons, féculés...	74 744	15,6%	4,8%	10,1%
Vins de raisins frais, y.c. les vins enrichis en alcool; moûts de raisins, partiellement fermentés	63 023	7,4%	0,8%	28,3%
Préparations alimentaires, n.d.a.	61 932	7,2%	4,5%	12,7%
Poissons, comestibles, congelés (à l'excl. des filets de poissons et autres chairs de poissons...)	51 315	49,2%	24,1%	4,6%
Alcool éthylique non-dénaturé (taux alcool < 80% vo); eaux-de-vie, liqueurs...	51 007	9,8%	1,3%	34,5%
Viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés, de coqs, poules, canards, oies, ...	46 614	6,9%	4,5%	15,7%
Lait et crème de lait, concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants	31 210	1,3%	3,6%	5,9%
Sucres de canne ou de betterave et saccharose chimiquement pur, à l'état solide	28 038	-14,7%	2,8%	2,6%
Malt, même torréfié	25 846	15,6%	6,1%	40,1%

*Ces chiffres ont été obtenus à partir des données d'importations et n'offrent pas ainsi une fiabilité complète

Source : TradeMap et nos calculs

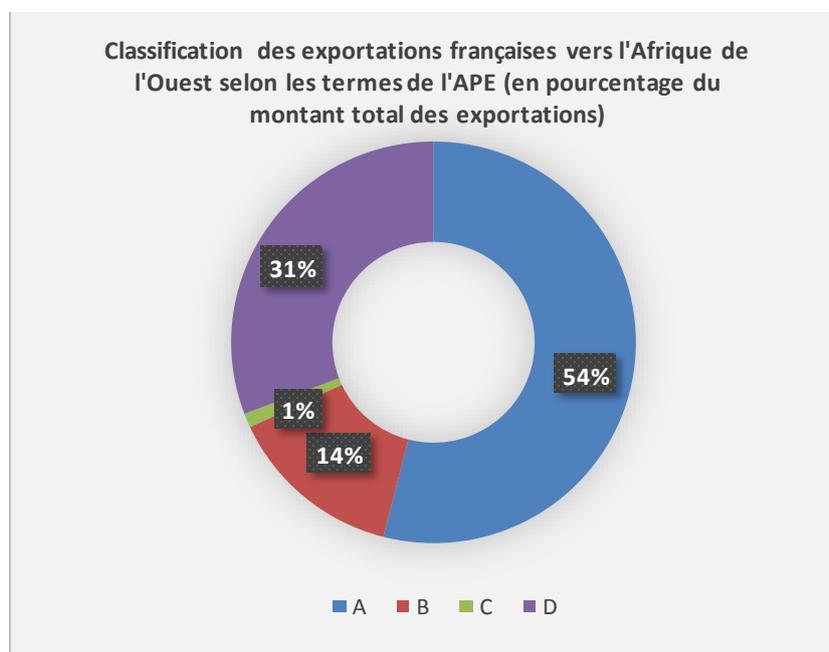
Ces produits représentent un montant d'exportations de 888,5 millions d'euros, soit 76% des exportations agricoles/agroalimentaires françaises à destination de la CEDEAO+Mauritanie. Le blé en représente à lui seul 29%.

Excepté le sucre dont les exportations ont diminué entre 2011 et 2015, tous ces produits ont connu une croissance soutenue de leurs exportations au cours de cette période. L'appréciation de l'euro face au dollar (+20% entre 2013 et 2015) explique en partie la moindre progression en valeur dans cette période.



Source : TradeMap et nos calculs

Dans le cadre de l'APE, il est intéressant d'identifier quels seront les produits exportés par la France qui seront libéralisés, ou pas, et à quelle échéance. Il est donc possible de classer les produits exportés par la France dans les catégories A, B, C, ou D de l'APE. Ainsi, près de la moitié des exportations françaises en valeurs seront libéralisées (il s'agit pour une grande part des exportations de blé). Plus d'un tiers des exportations françaises ne seront a contrario pas libéralisées.



Source : TradeMap et nos calculs

2. Perspectives d'évolution de la consommation et de la production en Afrique de l'Ouest

Note : Ce paragraphe reprend les éléments du chapitre spécial Afrique Sub-Saharienne de l'excellent rapport de l'OCDE et la FAO sur les perspectives Agricoles 2016-2025 (OCDE/FAO, 2016 ⁴⁷) ainsi que le rapport de la FAO, BAD, CEDEAO, intitulé croissance agricole en Afrique de l'Ouest, Facteurs, déterminant de marché et de politique (FAO/BAD, 2015). Il inclut aussi le résultat de travaux menés par le CIRAD, AFRISTAT et l'AFD⁴⁸.

2.1 Consommation

En Afrique subsaharienne, la croissance démographique devrait s'établir à 2.7% par an entre 2016 et 2025. C'est le principal facteur expliquant la croissance de la demande de la consommation de biens alimentaires. En Afrique de l'Ouest, la population est estimée actuellement à 300 millions, elle devrait atteindre 388 millions d'ici à 2020 et 490 millions d'ici à 2030.

L'augmentation des revenus attendus en Afrique sub-saharienne devrait également impacter le niveau de consommation en quantité (augmentation de la consommation) et en diversité (transition nutritionnelle), pour aller vers des régimes plus caloriques et carnés. C'est le deuxième facteur important expliquant l'évolution de la demande alimentaire.

Ces deux dynamiques doivent également être appréciées au regard de l'urbanisation croissante en Afrique. Ainsi, en Afrique occidentale, les populations urbaines compteraient près de 133 millions d'habitants avec une hausse de 48 millions d'habitants entre 2000 et 2010. Cette urbanisation change les habitudes de consommation vers les fruits, les légumes, la viande, le poisson, au détriment des céréales et tubercules. Le marché intérieur pour alimenter les villes devient un marché prioritaire pour les agriculteurs. Les filières de transformation et de commercialisation de produits alimentaires se structurent et se développent de plus en plus. Ainsi, les producteurs sont progressivement intégrés aux marchés. La demande alimentaire se transforme, passant de produits en vrac non différenciés à des aliments caractérisés par différents attributs de qualité tels que les caractéristiques nutritionnelles et de santé, l'emballage, et la facilité de préparation, offrant des opportunités importantes pour la valeur ajoutée⁴⁹. Néanmoins, les céréales restent (et resteront) la base de l'alimentation en Afrique sub-saharienne dans la décennie à venir avec un niveau de près de 125kg/pers/an. Notons que, selon la FAO et l'OCDE, la consommation de lait frais en Afrique de l'Ouest sur la période 2013-2015 s'élève à 4 M tonnes par an, alors que les produits laitiers transformés (et principalement importés) s'élèvent à 0,33 M tonnes par an (page 97 de la perspective FAO OCDE).

2.2 Production

L'augmentation de la production s'est faite ces dernières années par l'augmentation des surfaces cultivées et non pas par l'augmentation des rendements et de la productivité du travail agricole. Ainsi, les surfaces plantées en Afrique de l'Ouest ont augmenté de 3.9% par an entre 1980 et 2009. Sur la même période, les rendements n'augmentaient que de 1% / an (exception faite du maïs).

⁴⁷ OCDE/FAO (2016), Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016-2025, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2016-fr

⁴⁸ Bricas, Nicolas, Tchamda, Claude, Bricas, *Les villes d'Afrique subsaharienne sont-elles si dépendantes aux importations alimentaires ?*, Questions de développement n° 27, AFD, 2015 ; Bricas, Nicolas Tchamda, Claude, Mouton, Florence, *Les villes d'Afrique subsaharienne sont-elles si dépendantes aux importations alimentaires ?*, Question de développement n° 27, AFD, 2015 ; Bricas, Nicolas, Tchamda, Claude, et Mouton, Florence, coordinateurs, *L'Afrique à la conquête de son marché alimentaire intérieur. Enseignements de dix ans d'enquêtes auprès des ménages d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad*, Etudes de l'AFD n°12, 2017

⁴⁹ Hollinger, Franck, Staatz John, *Croissance agricole en Afrique, facteurs déterminants de marché et de politique*, FAO et Banque Africaine de Développement ? 2015

Cette situation, dans un contexte où la disponibilité en terres commence à diminuer, conduit à un épuisement des sols et donc à termes des rendements. Les systèmes de production fondés sur l'augmentation des surfaces et la réduction des jachères atteignent leurs limites. D'autres systèmes de production, parfois en opposition, voient le jour actuellement, avec la promotion de techniques agro-écologiques (restauration des sols, fertilisation organique, amélioration de la rentabilité avec des systèmes économes en intrants, ...) et parallèlement des systèmes agro-industriels avec une utilisation intensive et chimique de la terre sur des surfaces très importantes.

Ainsi, sur une période plus récente (2008-2012), il semblerait que les rendements augmentent sensiblement.

Les dix principales denrées alimentaires produites en Afrique de l'Ouest sont les suivantes :

Les principales production ouest-africaines			
(en tonnes)	2012	2013	2014
Manioc	78 230 913	76 599 600	87 256 084
Igname	48 650 048	52 370 696	62 225 628
Maïs	17 573 558	16 954 148	19 573 735
Riz, paddy	14 351 056	14 895 816	16 791 781
Huile, noix de palme	14 264 333	14 224 586	14 264 484
Sorgho	11 453 094	10 312 483	12 126 555
Bananes plantains	8 720 550	8 899 625	9 058 536
Mils	9 328 367	7 239 871	8 409 531
Légumes frais	7 960 029	8 194 452	8 375 094
Arachides non décortiquées	6 443 236	5 644 660	6 572 255
Sucre, canne	5 528 210	5 602 152	5 667 165

Source : FAOSTAT

2.3 Balance commerciale

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.

Ainsi, malgré des exportations de produits agricoles et alimentaires en hausse (+6.2%/an entre 1996 et 2010), portées par le cacao, le coton et le caoutchouc, la CEDEAO est devenue importatrice nette de produits agricoles dans les années 2000. Le Nigéria et le Sénégal sont les pays avec le plus gros déficit commercial agricole. Comme pour les exportations, les importations sont essentiellement concentrées sur quelques produits qui creusent l'essentiel du déficit commercial (blé et riz qui représentent 41% de la valeur des importations alimentaires de la zone, puis, huiles, poisson, produits laitiers, sucre, etc.). La dépendance des villes des pays de l'UEMOA vis-à-vis du marché international pour les produits de base est considérable, puisque, à eux seuls, le blé et le riz importés représentent 72% de la valeur économique des céréales consommées en ville et de 62% de tous les amylacées. La dépendance est par contre bien

moindre en milieu rural⁵⁰. Globalement, la dépendance de la région en céréales, auprès du marché mondial, est passée de 12% dans les années 80 à près de 20% entre 2006 et 2010.

Concernant les autres produits, ils restent très majoritairement d'origine locale, à l'exception des produits laitiers, des huiles et du sucre, dans certains pays. Quoi qu'il en soit, selon Nicolas Bricas *et al*, de nombreux exemples montrent qu'il n'y a pas de fatalité à un recours aux importations pour nourrir les villes⁵¹.

2.4 Perspectives

La capacité de la région ouest-africaine à produire son alimentation représente un enjeu économique et social majeur pour l'avenir. La population ouest-africaine –aujourd'hui près de 400 millions d'habitants– devrait doubler d'ici le milieu du siècle, ce qui signifie au minimum un doublement de la demande alimentaire. Le marché intérieur ouest-africain, urbain comme rural, représente aujourd'hui le principal moteur du développement agricole⁵², l'agriculture et le secteur agro-alimentaire représentant un potentiel de croissance considérable compte tenu de l'accroissement et de l'évolution des besoins alimentaires. Cette croissance constitue également une condition pour créer des emplois et pour limiter l'exode de populations sans emploi issues de l'agriculture vers les villes et les migrations, enjeu majeur de l'Afrique pour les prochaines décennies⁵³. En effet, comme le souligne la FAO, la production et la commercialisation de ces produits exigent une main-d'œuvre nombreuse et représentent donc un fort potentiel de création d'emplois⁵⁴. C'est pourquoi la concurrence entre produits alimentaires importés et locaux constitue une question centrale pour la région, le degré de concurrence dépendant en partie des politiques commerciales de la région et des accords de libre-échange, et notamment l'Accord de Partenariat Économique avec l'Union européenne.

Les perspectives de croissance des exportations européennes de produits agricoles et alimentaires vers l'Afrique de l'Ouest pour les quinze prochaines années dépendront de :

- la croissance démographique (environ + 50%) et de l'évolution des habitudes alimentaires ;
- la capacité de l'agriculture ouest-africaine à suivre le rythme de la croissance démographique,
- la compétitivité de l'agriculture et des industries européennes par rapport à d'autres régions du monde et de la capacité de l'UE à accroître sa production.

Concernant le secteur laitier, avec un maintien de la consommation de lait par habitant, de la part relative des importations dans la consommation globale ouest-africaine, et des parts de marché entre pays exportateurs, les exportations européennes et françaises progresseraient de 50% d'ici 2030, soit pour atteindre respectivement 600 et 30 millions de tonnes (contre environ 400 et 20 millions tonnes en 2014). Cependant, au rythme actuel (2009-2014) de 10% annuel d'accroissement global des importations laitières de l'Afrique de l'Ouest, et avec un maintien des parts de marché, le potentiel de croissance des exportations est bien plus important. Elles atteindraient en 2030 respectivement 1 500 et 80 millions tonnes.

⁵⁰ Tchamda, Claude, Bricas, Nicolas, *Les villes d'Afrique sub-saharienne sont-elles si dépendantes aux importations alimentaires ?* Question de développement, AFD, 2015

⁵¹ Tchamda, Claude, Bricas, Nicolas, *Les villes d'Afrique sub-saharienne sont-elles si dépendantes aux importations alimentaires ?* Question de développement, AFD, 2015

⁵² Tchamda, Claude, Bricas, Nicolas, *Les villes d'Afrique sub-saharienne sont-elles si dépendantes aux importations alimentaires ?* Question de développement, AFD, 2015

⁵³ Nicolas Bricas *et al*, *Les profondes mutations des consommations alimentaires en Afrique*, Question de développement, AFD, 2015

⁵⁴ Véronique Sauvat, coordination, *Les exclusions paysannes : quels impacts sur le marché international du travail ?*, AFD, Séminaires et Conférences, 2014

⁵⁴ Hollinger, Franck, Staatz John, *Croissance agricole en Afrique, facteurs déterminants de marché et de politique*, FAO et Banque Africaine de Développement ? 2015

Gret –

Concernant le blé, avec un maintien de la consommation de blé par habitant, de la part relative des importations dans la consommation globale ouest-africaine, et des parts de marché entre pays exportateurs, les exportations européennes et françaises progresseraient d'ici 2030, soit pour atteindre respectivement 1 200 et 1 125 millions de tonnes (contre 800 et 750 millions en 2015). Cependant, au rythme actuel (2010-2015) de 14% annuel d'accroissement global des importations de blé de l'Afrique de l'Ouest, et avec un maintien des parts de marché, le potentiel de croissance des exportations est bien plus important. Elles atteindraient en 2030 respectivement 5 000 et 4 700 millions tonnes.

III. ANALYSE DES PRODUITS ET CATEGORIES DE PRODUITS POUR LEQUELS L’APE PEUT ACCROITRE LES RISQUES DE CONCURRENCE AVEC LES FILIERES LOCALES - SELECTION DES ETUDES DE CAS

La mise en œuvre de la phase 2 de la méthodologie a permis d’identifier et analyser les catégories de produits pour lesquels l’APE est susceptible d’accroître les risques de concurrence avec les filières ouest-africaines et de sélectionner les *couples catégories de produits - pays* pour réaliser les études de cas. Cette phase était subdivisée en trois étapes :

- réalisation d’une liste des produits exportés et libéralisés,
- caractérisation des produits (volumes échangés, parts de marché, niveau de sensibilité nationale, production nationale)
- élaboration d’une typologie de catégories de produits et choix des couples *catégories de produits - pays*.

Nous présentons à la suite les principaux résultats de ces étapes.

1. Produits et catégories de produits français et européens exportés vers l’Afrique de l’Ouest

Une liste des produits agricoles exportés par la France à destination de l’Afrique de l’Ouest a été réalisée sur la base des données de TradeMap. La liste des exportations agricoles françaises à destination de l’Afrique de l’Ouest contient 367 produits. Il est donc nécessaire d’appliquer un certain nombre de filtres pour en faciliter l’analyse. Seules les exportations significatives sont conservées (ie les exportations d’un montant supérieur à 150K€ par an). Les produits non libéralisés (liste D de l’APE), ou déjà libéralisés (0% de droits de douanes avant APE) sont également exclus comme ils ne seront pas impactés par l’APE. Après cet affinage de la liste, les 61 lignes tarifaires correspondent aux principales exportations agricoles françaises qui seront libéralisées dans le cadre de l’APE.

Gret –

Libellé produit	Montant exporté par la France en 2006	Montant exporté par la France en 2015	Taux de croissance annuel moyen (2011-2015)	Taux de croissance annuel moyen (2011-2015)	Part dans les exportations totales de la France	Part dans les importations totales de la région	Montant exporté par l'UE en 2015	Taux de croissance annuel moyen (2011-2015)	Part de la France dans les exportations de l'UE	Droit de douane appliqué (%)	Catégorie APE
TOTAL	603 023	1 224 317	5,2%		1,9%	9,0%	4 180 667		29,0%		
Blé et méteil (à lexcl. du froment [blé] dur et des semences)	166 891	339 086	3,8%	7,2%	9,9%	17,8%	500 333	10,4%	67,8%	5	A
Tabacs partiellement ou totalement écotés, mais non autrement tra	55 981	112 414	10,7%	4,3%	62,5%	63,1%	131 390	11,9%	85,6%	5	A
Préparations alimentaires, n.d.a.	37 709	64 083	7,9%	11,3%	4,8%	13,2%	138 288	5,9%	46,3%	5	A
Préparations alimentaires de farines, gruaux, semoules, amidons, fé	11 092	38 562	13,1%	7,5%	5,6%	32,0%	68 366	2,5%	56,4%	5	A
Froment (blé) dur, (à lexcl. de semence)	-	36 365	11,4%	-1,4%	11,1%	37,1%	37 437	-4,2%	97,1%	5	B
Extraits de malt; préparations alimentaires de farines, gruaux, semo	6 507	35 215	20,6%	17,3%	10,7%	4,9%	434 122	11,4%	8,1%	5	A
Malt, non-torréfié	4 007	25 770	15,6%	5,2%	6,1%	40,1%	87 604	0,0%	29,4%	5	A
Lait et crème de lait, en poudre, en granulés ou sous dautres formes	25 892	16 737	-3,8%	3,9%	8,4%	5,4%	189 162	-6,7%	8,8%	5	A
Lait et crème de lait, en poudre, en granulés ou sous dautres formes	922	15 533	19,4%	-3,6%	2,8%	11,4%	83 662	4,7%	18,6%	5	A
Levures vivantes	-	13 037	#DIV/0!	0,0%	5,3%	28,7%	17 876	103,5%	72,9%	5	A
Préparations des types utilisés pour l'alimentation des animaux (à le	2 721	12 595	26,8%	36,2%	1,5%	11,4%	78 664	13,4%	16,0%	10	B
Graines de légumes, à ensementer	2 415	12 346	12,6%	3,9%	3,4%	47,6%	18 284	9,2%	67,5%	5	A
Gruaux et semoules de froment [blé]	14 871	11 061	9,4%	-6,3%	25,7%	27,6%	26 391	2,2%	41,9%	5	A
Sucres, y.c. le sucre inverti [ou interverti] et le maltose chimiquem	141	5 322	38,3%	44,7%	2,1%	39,8%	6 994	7,7%	76,1%	5	A
Mélanges dépicés	38	4 966	7,8%	1,8%	25,7%	57,4%	4 845	-1,5%	102,5%	20	C
Coqs et poules [des espèces domestiques], vivants, dun poids <= 18	1 228	4 871	18,7%	17,9%	3,9%	26,0%	12 977	16,1%	37,5%	5	A
Lactosérum, modifié ou non, même concentré ou additionné de suc	3 286	4 659	11,5%	22,7%	1,2%	29,1%	12 795	8,2%	36,4%	5	A
Alcool éthylique non dénaturé dun titre alcoométrique volumique >=	1 482	4 109	-0,5%	5,7%	0,8%	2,5%	5 833	29,2%	70,4%	10	B
Pommes de terre de semence	723	3 761	28,0%	17,4%	6,0%	52,9%	5 841	13,2%	64,4%	5	A
Aliments pour chiens ou chats, conditionnés pour la vente au détail	592	2 723	15,1%	11,3%	0,2%	28,2%	4 774	14,8%	57,0%	20	C
Mais (à lexcl. du maïs de semence)	-	2 513	142,9%	34,5%	0,2%	3,0%	4 869	2,1%	51,6%	5	B
Alcool éthylique et eaux-de-vie dénaturés de tous titres	882	2 327	23,0%	18,6%	2,8%	27,3%	2 457	15,1%	94,7%	10	B
Graisses et huiles végétales et leurs fractions, fixes, même raffinées	29	2 238	11,4%	-3,6%	2,5%	7,1%	2 561	-12,4%	87,4%	10	B
Graines, fruits et spores à ensementer (à lexcl. des légumes à coss	1 067	1 858	34,9%	91,0%	7,3%	15,8%	2 268	10,9%	81,9%	5	A
Café, torréfié, non décaféiné	562	1 834	16,6%	33,5%	0,3%	17,8%	3 345	2,2%	54,8%	20	C
Tourteaux et autres résidus solides, même broyés ou agglomérés so	-	1 661	#DIV/0!	53,6%	13,2%	83,9%	1 764	49,6%	94,2%	10	B
Gluten de froment [blé], même à l'état sec	826	1 644	32,5%	57,4%	1,0%	33,2%	4 002	64,8%	41,1%	10	B
Thé noir [fermenté] et thé partiellement fermenté, même aromatisé	1 484	1 391	-9,4%	-15,0%	5,8%	3,3%	1 781	-20,3%	78,1%	10	B
Raisins, frais	377	1 036	35,7%	64,6%	2,8%	8,3%	4 483	9,0%	23,1%	20	C
Glucose, à l'état solide, et sirop de glucose, sans addition daromatis	-	913	#DIV/0!	0,0%	0,2%	2,2%	1 781	228,0%	51,3%	5	A
Œufs fertilisés d'oiseaux, destinés à l'incubation (à lexcl. des œufs	-	850	#DIV/0!	84,7%	1,3%	19,1%	1 078	8,6%	78,8%	5	A
Jus d'orange, non-fermentés, sans addition dalcool, avec ou sans add	111	809	82,6%	105,6%	15,0%	19,5%	1 541	2,8%	52,5%	10	B
Jus d'orange, non-fermentés, sans addition dalcool, avec ou sans add	6	711	504,8%	258,0%	22,9%	27,5%	1 481	101,0%	48,0%	10	B
Sucs et extraits végétaux (à lexcl. de l'opium et des sucres et extraits v	-	700	#DIV/0!	#DIV/0!	0,3%	8,0%	1 407	75,3%	49,8%	5	A
Épices (sauf poivre [du genre Piper], piments du genre Capsicum ou	83	664	2,0%	15,9%	4,4%	7,9%	971	-4,3%	68,4%	20	C
Extraits de houblon	-	506	#DIV/0!	#DIV/0!	32,6%	5,8%	8 651	-11,0%	5,8%	5	A
Arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits comestibles, greff	3	433	#DIV/0!	#DIV/0!	1,5%	8,0%	706	76,8%	61,3%	5	A
Oeufs d'oiseaux, en coquilles, frais, conservés ou cuits	295	409	-11,9%	0,0%			19 079		2,1%	5	A
Œufs fertilisés de volailles, destinés à l'incubation, domestiques	-	409	#DIV/0!	21499,0%	0,9%	19,8%	4 463	29,5%	9,2%	5	A
Matières grasses provenant du lait ainsi que beurre déshydraté et g	358	394	6,1%	34,7%	0,4%	2,0%	501	-24,1%	78,6%	5	A
Mélanges de jus de fruits - y.c. les moûts de raisin - et de jus de lég	421	392	-25,8%	-45,1%	1,1%	5,0%	8 025	-10,9%	4,9%	10	B
Maïs, de semence	1	365	254,3%	280,6%	0,1%	13,2%	416	181,2%	87,7%	5	A
Viandes et abats comestibles de pigeons, gibier, rennes et autres es	6	347	76,4%	44,4%	1,2%	51,9%	430	5,2%	80,7%	20	C
Jus de fruits ou de légumes, non fermentés, sans addition dalcool, a	-	330	#DIV/0!	54820,0%	1,0%	1,8%	3 328	16,2%	9,9%	10	B
Babeurre, lait et crème caillés, képhir et autres laits et crèmes ferme	6	324	76,7%	70,3%	0,1%	0,8%	11 566	8,4%	2,8%	5	A
Tourteaux et autres résidus solides, même broyés ou agglomérés so	10	293	396,8%	239,8%	1,6%	0,4%	3 783	28,3%	7,7%	10	B
Bovins domestiques vivants (à lexcl. des animaux reproducteurs de r	-	288	#DIV/0!	#DIV/0!	0,0%	0,0%	278		103,6%	10	B
Thé vert [thé non fermenté], présenté en emballages immédiats dur	30	283	9,7%	21,0%	1,2%	0,2%	724	22,7%	39,1%	10	B
Graisses et huiles végétales et leurs fractions, partiellement ou tota	59	272	59,0%	110,8%	1,1%	0,7%	2 994	12,1%	9,1%	10	B
Jus d'orange, non fermentés, sans addition dalcool, avec ou sans add	49	262	79,7%	68,2%	0,8%	4,5%	1 567	27,3%	16,7%	10	B
Malt, torréfié	58	254	40,6%	48,4%	6,7%	38,3%	348	15,7%	73,0%	5	A
Miel naturel	53	232	13,7%	21,5%	0,8%	7,0%	1 806	2,1%	12,8%	20	C
Boyaux, vessies et estomacs danimaux (autres que ceux de poissons	47	215	62,5%	295,3%	0,2%	7,3%	1 187	6,4%	18,1%	5	A
Graines fourragères, à ensementer (à lexcl. des graines de céréales)	249	213	#DIV/0!	#DIV/0!	1,1%	38,6%	204	254,8%	104,4%	5	A
Plantes, parties de plantes, graines et fruits des espèces utilisées p	154	209	16,6%	10,1%	0,5%	6,6%	507	4,5%	41,2%	5	A
Graines et fruits oléagineux, n.d.a., même concassés (à l'excl. des fr	313	198	#DIV/0!	#DIV/0!	1,5%	0,1%	229	88,5%	86,5%	5	A
Amandes fraîches ou sèches, sans coques	129	192	53,7%	94,2%	1,2%	18,5%	272	106,8%	70,6%	20	C
Lait et crème de lait, en poudre, en granulés ou sous dautres formes	100	191	311,4%	298,9%	0,3%	7,7%	343	-8,6%	55,7%	5	A
Amandes, fraîches ou sèches, en coques	-	169	90,0%	185,4%	41,5%	0,0%	158	154,1%	107,0%	20	C
Jus de pomme, non-fermentés, sans addition dalcool, avec ou sans a	20	165	33,5%	89,9%	1,0%	1,8%	1 040	14,4%	15,9%	10	B
Champignons et truffes, préparés ou conservés autrement qu'au vin	21	152	19,0%	13,3%	0,9%	20,6%	231	-2,8%	65,8%	20	C

Certaines de ces lignes ont été regroupées par catégories (produits laitiers, meunerie, alimentation animale, jus de fruits, ...). Au préalable, certains produits ont été exclus, pour diverses raisons (voir aussi tableau ci-dessous) :

- Produits situés hors du champ d'intérêt de l'étude (poissons, tabac),
- Produits présentant moins d'enjeux pour la région (mélanges d'épices, levures vivantes, coqs et poules vivants, alcool, raisins, œufs fertilisés, miel, boyaux, amandes, champignons, bovins vivants) (à cela s'ajoute, pour les mélanges d'épices, la difficulté d'approche liée à la diversité de produits),
- Produits ne présentant pas d'enjeux majeurs en termes d'exportations pour la France (maïs, thé).

	Hors du champs de l'étude	Difficulté d'approche	Enjeux moins importants pour la région ouest-africaine	Enjeux moins importants pour la France
Poissons	X			
Tabac	X			
Mélanges d'épices		X	X	
Levures vivantes			X	
Coqs et poules vivants			X	
Maïs				X
Alcool			X	
Thé				X
Raisins			X	
Œufs fertilisés			X	
Miel			X	
Boyaux			X	
Amandes			X	
Champignons			X	
Bovins vivants			X	

Il a ainsi été obtenu quatorze catégories de produits représentant 31 lignes tarifaires représentant 60% des exportations agricoles françaises vers l'Afrique de l'Ouest. Les fiches sont annexées au document. L'élaboration de ces fiches a contribué à la réalisation d'une typologie de catégories de produits afin de faciliter le choix des couples pays / catégories de produits.

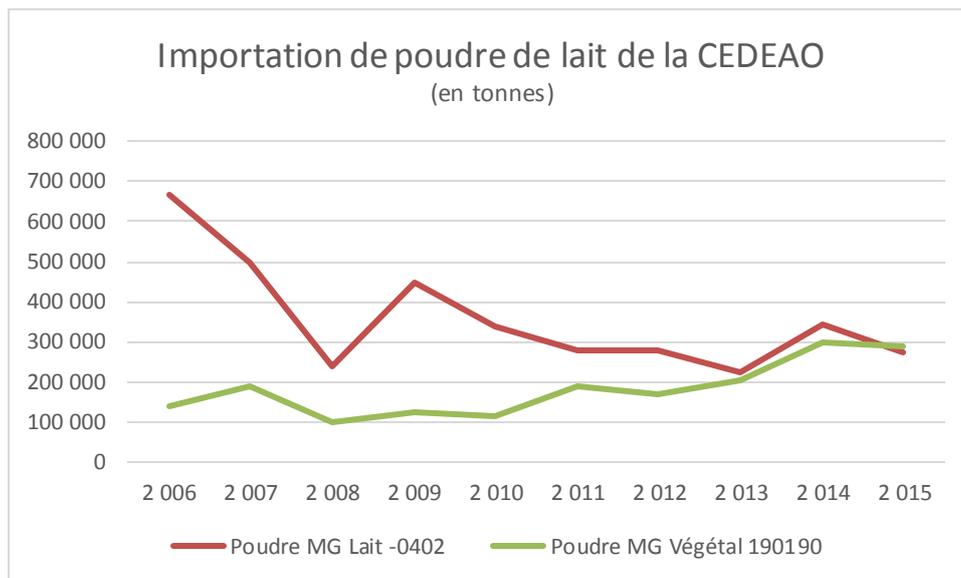
2. Caractéristiques des catégories de produits

Pour chaque catégorie de produits, l'analyse a été réalisée en s'appuyant sur une révision bibliographique, les statistiques sur la production et les échanges et l'avis d'experts et d'acteurs des filières.

2.1 Lait et produits laitiers

Le lait et les produits laitiers constituent l'un des principaux postes d'exportation agro-alimentaire de la France. Si seulement 2,5% des exportations françaises sont destinées à l'Afrique de l'Ouest, la France est le troisième exportateur de produits laitiers vers l'Afrique de l'Ouest derrière la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas. Sa part dans les importations ouest-africaines est cependant faible (moins de 5%). Avec la fin des quotas laitiers, la France dispose, compte tenu de ses caractéristiques naturelles et du tissu d'industries laitières, d'un fort potentiel de développement de sa production laitière

et de ses exportations, même si, jusqu'à présent, d'autres pays européens ont davantage développé leur production que la France (depuis la fin des quotas laitiers, la collecte laitière a légèrement régressé en France alors qu'elle a fortement augmenté aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure, en Irlande). Si l'existence de liens économiques contribue à assurer des débouchés à la France sur le marché ouest-africain (implantations de filiales de transformation de la poudre de lait), la question de la compétitivité des exportations françaises vis-à-vis d'autres exportateurs n'en est pas moins posée (Nouvelle-Zélande, pays de l'UE), d'autant plus que la commercialisation de lait en poudre écrémé et ré-engraissé avec de l'huile de palme, dont le coût de revient est inférieur, tend à se développer dans les pays du Sud et dans la CEDEAO en particulier.



Source Trade Map et nos calculs

En Afrique de l'Ouest, la consommation de produits laitiers est hétérogène selon les pays, mais tend partout à se développer, notamment du fait de la croissance démographique et de l'élévation du niveau de vie d'une partie de la population. La production laitière occupe une place importante dans l'économie agricole et pastorale de plusieurs pays, mais la région est déficitaire. Compte tenu du relativement faible développement de la production et des filières laitières au regard de la demande, le déficit pourrait se perpétuer, voire s'accroître. Les filières laitières sont elles-mêmes fréquemment en concurrence avec des produits importés.

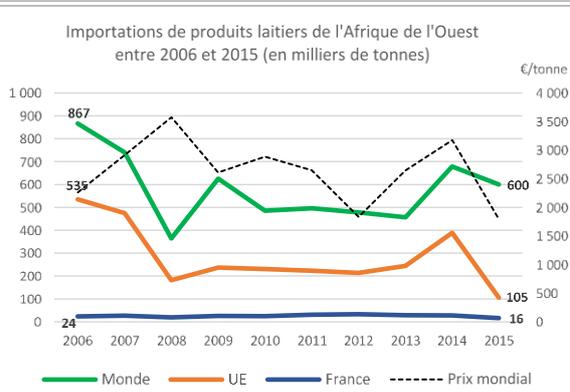
Le lait et les produits laitiers constituent donc un enjeu à la fois de développement des exportations agroalimentaires françaises en Afrique de l'Ouest et de développement économique et social dans la région. Les entreprises françaises (Sodiaal, Lactalis, Danone) comptent principalement sur les exportations de poudre de lait destinée à être transformée dans les pays de la région sous forme de lait liquide ou de produits laitiers, au travers notamment l'implantation de filiales, même si les exportations de produits finis (dont la poudre de lait pour jeunes enfants) pour certaines couches de la population fait partie de leurs stratégies d'exportation. En Afrique de l'Ouest, il s'agit d'un des produits pour lesquels les organisations agricoles et de la société civile se sont les plus mobilisés pour demander une protection et un soutien de la part des politiques publiques.

Les produits laitiers représentent une grande diversité de produits, mais l'enjeu principal concerne la poudre de lait. Le droit de douane appliqué à la poudre de lait destinée à être transformée ou

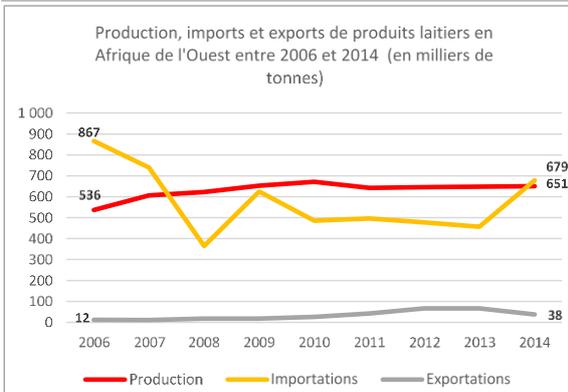
reconditionnée est de 5% dans le TEC CEDEAO. Ce faible niveau de droit de douane tient notamment au fait que le lait en poudre a été considéré par les Etats ouest-africains comme un produit de base prioritaire notamment pour les personnes à revenu modeste et pour les enfants dans un contexte où la production locale ne satisfait pas la demande.

Les produits laitiers

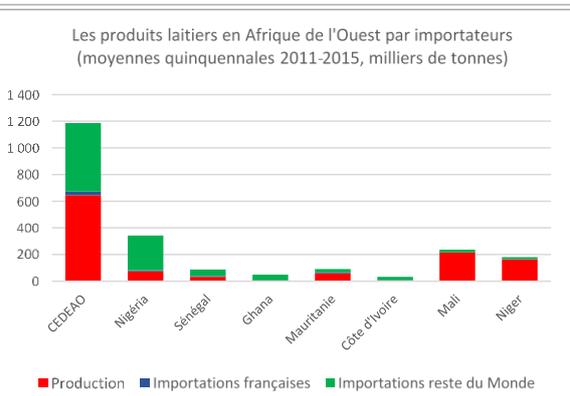
Droits de douane TEC :	5%	Lignes tarifaires concernées (SH6) :	040210 ; 040221 ; 040229 ; 040291 ; 040390 ; 040410 ; 040590 ; 190190 ¹
Catégorie APE :	A		



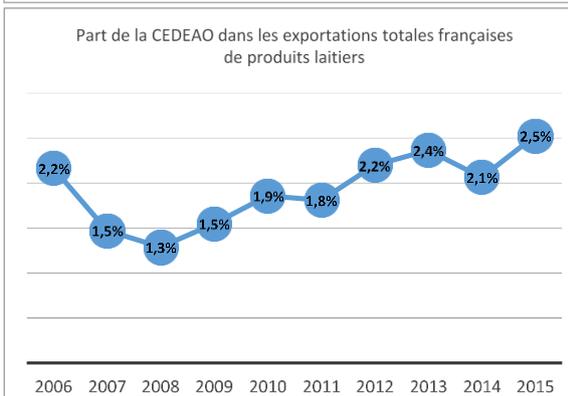
Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO
 Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon du côté des importateurs et du côté des exportateurs²



Données : ITC Trade Map ; FAO
 Notes : la production correspond à la production de lait liquide exprimée en équivalent poudre.



Données : ITC Trade Map ; FAO



Données : ITC Trade Map

Principaux exportateurs en 2015 : Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Irlande, France, Allemagne, Danemark

Commentaires :

Les produits laitiers concernés par la libéralisation (lait en poudre, lait concentré, babeurre, lactosérum et autres matières grasses hors beurre et crème) représentent 66% des importations totales de produits laitiers de l'AO.

Cette filière est stratégique à la fois pour la France, du fait d'un potentiel de croissance important de ses exportations, et pour l'Afrique de l'Ouest car elle constitue un enjeu pour son développement et sa sécurité alimentaire, auxquels les importations françaises et plus généralement européennes peuvent porter préjudice.

Les exportations européennes des produits laitiers concernés se voient actuellement appliquer par la CEDEAO un droit de douane de 5%. L'impact de l'APE devrait être faible mais néanmoins positif pour les exportations françaises.

1. Cette ligne tarifaire correspond au lait en poudre réengraissé
2. Le chiffre de l'UE pour 2015 est vraisemblablement minoré par rapport à la réalité

Version du 05/12/2016

2.2 Blé

Le blé constitue un des principaux postes d'exportation agroalimentaire de la France. L'Afrique de l'Ouest représente 8 à 10% des exportations françaises. Environ un tiers des importations ouest-africaines sont constituées de produits français. La part de la France dans les importations ouest-africaines a fortement régressé 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 (Etats Unis, Russie, Canada). La France dispose par ailleurs d'un potentiel de développement de la production relativement limité compte tenu d'une part de la tendance à la stagnation des rendements agricoles et des difficultés, dans le cadre de la PAC actuelle, d'étendre significativement les surfaces céréalières. En effet, une partie des aides de la PAC (*paiements verts*) est liée à l'interdiction de mise en culture de prairies permanentes, ce qui limite très fortement l'accroissement des surfaces labourées. La surface en blé pourrait certes s'accroître au profit d'autres cultures, mais compte tenu des caractéristiques actuelles du marché (offre, demande, prix) et des exigences pour l'accès aux *paiements verts* (diversité d'assolement) il est peu probable que l'on assiste à un déplacement important d'autres cultures au profit du blé. Compte tenu que les utilisations intérieures en France sont relativement stables, le potentiel de développement des exportations est lui-même limité. Sur un marché mondial hautement concurrentiel, le maintien ou l'accroissement des parts de marché en Afrique de l'Ouest constitue cependant un enjeu pour les exportateurs.

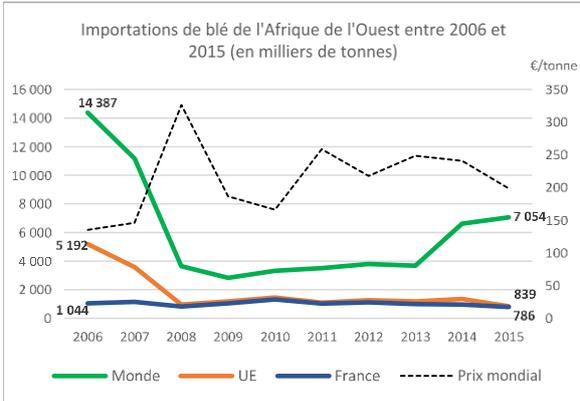
En Afrique de l'Ouest, si la production de blé est absente, la consommation sous forme de pain se développe et pourrait continuer à progresser au cours des prochaines années compte tenu de la croissance démographique et de l'urbanisation qui s'accompagne d'une consommation accrue de pain. Dans ce contexte, il existe un enjeu de concurrence avec les céréales (mil, maïs, sorgho) et les autres productions contribuant à l'apport de calories (manioc, banane plantain, etc.) qui sont produites dans la région. La consommation croissante de pain s'est en effet traduite historiquement par une évolution des habitudes alimentaires au détriment des productions agricoles régionales et la poursuite de cette tendance accroîtrait la dépendance alimentaire structurelle de la région. Dans plusieurs pays (notamment au Nigeria, en Côte d'Ivoire et au Sénégal, dans le cadre du Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest PPAAO financé par la Banque Mondiale), il existe d'ailleurs une certaine volonté politique de favoriser l'intégration de farines locales dans la farine de blé pour la fabrication de pain.

Le droit de douane appliqué au blé est de 5% dans le TEC CEDEAO.

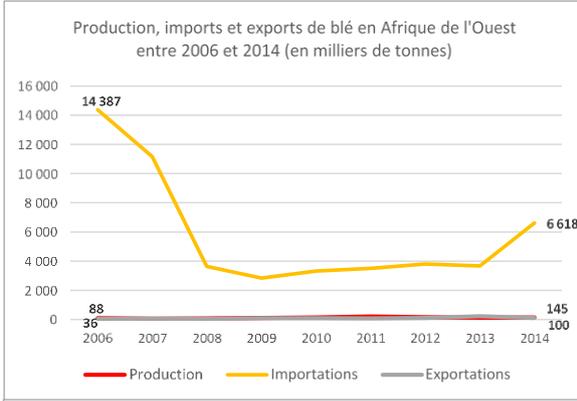


Le blé

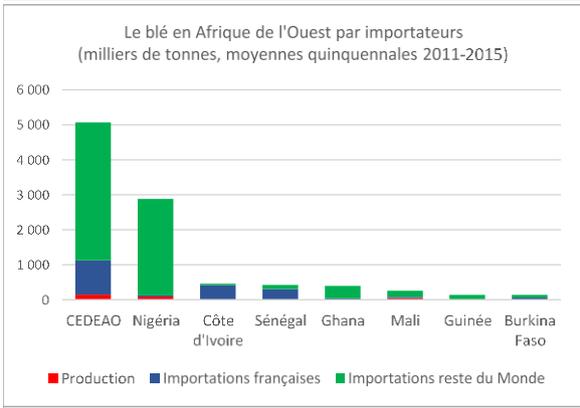
Droits de douane TEC :	5%	Lignes tarifaires concernées (SH6) :	100190 ; 100199 ; 110100 ; 110311
Catégorie APE :	A		



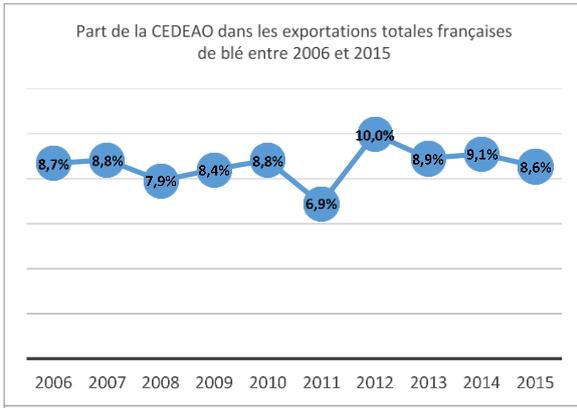
Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO
 Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs



Données : ITC Trade Map ; FAO



Données : ITC Trade Map ; FAO



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Etats-Unis, Canada, France, Russie, Australie, Allemagne

Synthèse

Le blé est une céréale très peu produite en Afrique de l'Ouest (145 000 tonnes en 2014, loin derrière le maïs, 19,5 M de tonnes, et le riz, 16,7 M de tonnes). Il est donc un produit massivement importé par la région.

Avec près de 340 M d'euros d'exportations à destination de l'Afrique de l'Ouest en 2015 (1,6 M de tonnes), le blé est le principal produit agricole exporté par la France vers la région qui a représenté de 2006 à 2015 entre 8 à 10% des exportations totales françaises de blé.

Le blé français et européen se voit actuellement appliquer par la CEDEAO un droit de douane de 5%. Les principaux concurrents de la France sur ce marché n'étant pas européens, la suppression des droits de douane dans le cadre de l'APE peut créer un gain de part de marché potentiellement important pour la France.

Le blé pourrait présenter un intérêt du fait des possibles substitutions avec d'autres sources de calories alimentaires, néanmoins, l'absence de production locale et la faible transmission de prix au niveau du pain ne laissent pas forcément envisager d'impact significatif de l'APE.

2.3 Blé dur

La France est excédentaire en blé dur, mais la plupart des exportations sont destinées aux autres pays européens. La part de la CEDEAO dans les exportations françaises de blé dur est de 6%. Moins de 3% des importations ouest-africaines sont constituées de produits français. Au regard de cette situation, et même s'il existe un potentiel de développement de la consommation de produits fabriqués à base de blé dur en Afrique de l'Ouest –et donc d'importations, la région n'étant pas productrice-, l'enjeu pour les exportateurs européens est largement moindre que pour le blé tendre, même s'il n'est pas négligeable.

Du côté de l'Afrique de l'Ouest, il existe également 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 blé dur est de 5% dans le TEC CEDEAO.

2.4 Malt

La France est un important pays producteur et exportateur d'orge, notamment sous forme de malt destiné aux brasseries. La part de l'Afrique de l'Ouest dans les exportations françaises a fortement progressé au cours des dix dernières années et atteint désormais 6% et la France est le premier pays exportateur de malt dans la région. Environ un tiers des importations ouest-africaines sont constituées de produits français. Tout comme pour le blé, le potentiel français de développement de la production est limité par la stagnation des rendements agricoles et des difficultés, dans le cadre de la PAC actuelle, d'étendre significativement les surfaces céréalières. En effet, une partie des aides de la PAC (*paiements verts*) est liée à l'interdiction de mise en culture de prairies permanentes, ce qui limite très fortement l'accroissement des surfaces labourées. La surface en orge pourrait certes s'accroître au profit d'autres cultures, mais compte tenu des caractéristiques actuelles du marché (offre, demande, prix) et des exigences pour l'accès aux *paiements verts* (diversité d'assolement) il est peu probable que l'on assiste à un déplacement important d'autres cultures au profit de l'orge. Le marché africain représente cependant un marché potentiel important, avec la forte croissance de la consommation de bière liée à la croissance 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 bien un impact en termes d'autonomie alimentaire de la région et le malt peut être en partie substitué par des produits locaux comme le maïs, même si la consommation de bière n'a pas une importance stratégique dans la sécurité alimentaire globale.

Le droit de douane appliqué au malt est de 5% dans le TEC CEDEAO.

2.5 Lait maternisé et aliments de complément pour enfants

Le marché du lait maternisé et des aliments complémentaires pour enfants constitue un important marché d'exportation pour les entreprises françaises. 4 à 5% des de leurs exportations sont réalisées sur le marché ouest-africain qui constitue un marché en croissance. Environ un quart des importations ouest-africaines est constitué de produits français. Cette croissance devrait se poursuivre au cours des années à venir compte tenu de la croissance démographique, de l'urbanisation et de l'élévation du niveau de vie d'une partie de la population. Dans le même temps, il s'agit de produits pour

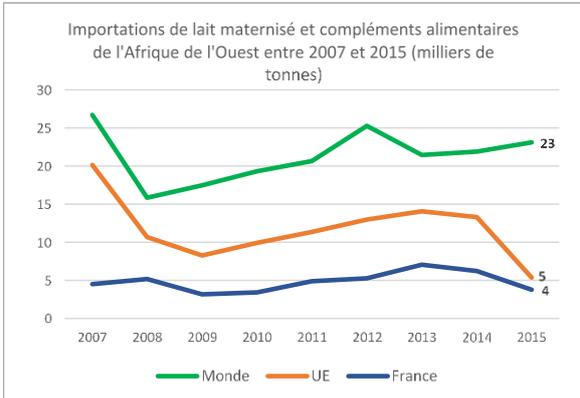
lesquels une industrie existe dans la région qui contribue à la valorisation de céréales et autres matières premières qui en sont originaires. Il existe donc un double enjeu de développement des exportations françaises et de concurrence avec des produits régionaux dont la croissance de la production peut contribuer à l'industrialisation et à une valorisation des produits agricoles.

Le droit de douane appliqué aux aliments complémentaires pour enfants est de 5% dans le TEC CEDEAO.



Lait maternisé et compléments alimentaires pour enfants

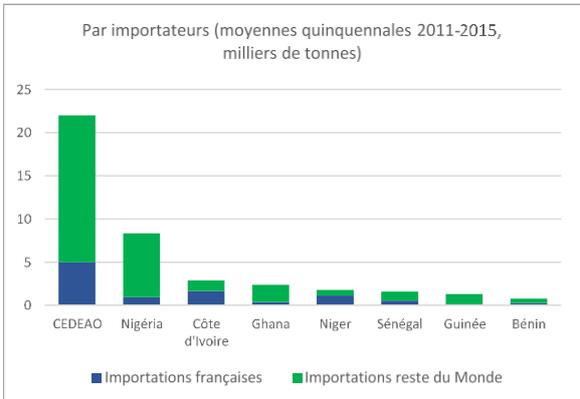
Droits de douane TEC :	5%	Ligne tarifaire concernée (SH6) :	190110
Catégorie APE :	A		



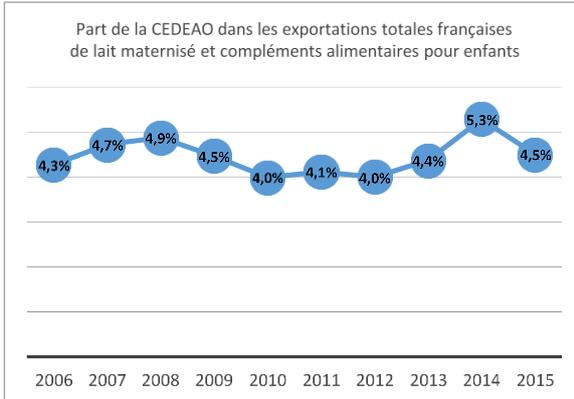
Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO
 Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs



Données : ITC Trade Map



Données : ITC Trade Map



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Irlande, Pays-Bas, France, Allemagne, Malaisie, Nouvelle-Zélande

Commentaires

Le marché du lait maternisé et des compléments alimentaires pour enfants est en pleine croissance en Afrique de l'Ouest et les perspectives de développement pour les entreprises européennes y sont importantes. Les importations de la région ont cru en moyenne de 6% chaque année entre 2008 et 2015 passant ainsi de 16k à 23k tonnes au cours de la période.

La part de marché de la France dans ce secteur est significative puisqu'elle compte pour près de 20% des importations de l'Afrique de l'Ouest, où elle fournit principalement la Côte d'Ivoire et le Niger. La filière représente par ailleurs le 4^e poste d'exportation de la France à destination de la région.

Bien que les droits de douane appliqués aux importations en provenance de l'Union européenne ne soient que de 5%, ce qui sous-entend un faible impact de l'APE, le lait maternisé et les compléments alimentaires pour enfants constitue un enjeu de développement et de sécurité alimentaire pour l'Afrique de l'Ouest et les importations de ces produits font potentiellement concurrence à l'émergence de filières locales.

2.6 Café torréfié (droit de douane de 20%)

La France est exportatrice de café torréfié, mais les exportations vers l'Afrique de l'Ouest ne représentent que 1 à 1,5% des exportations. Sa part dans les importations ouest-africaines a fortement décliné depuis le début des années 2010 (d'environ 20% à moins de 10%), essentiellement du fait de la croissance en valeur absolue des importations en provenance d'autres pays. Le marché africain représente cependant un certain enjeu pour les exportateurs français. Dans le même temps, le marché ouest-africain est amené à se développer avec la croissance démographique et l'urbanisation et il existe clairement un enjeu de développement de la production agricole régionale qui permet 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.

2.7 Jus de fruits (droit de douane de 10%)

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. 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 fruit 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 importations.

2.8 Tourteaux

Les tourteaux et préparations alimentaires pour animaux ne représentent pas un enjeu très important pour la France en matière d'exportations, la France étant globalement déficitaire, même si elle exporte certains produits. Les exportations vers l'Afrique de l'Ouest ne représentent que 1% des exportations françaises et seulement 3% des importations ouest-africaines proviennent de France. Même si les importations ouest-africaines pourraient se développer avec la croissance des activités d'élevage, le potentiel d'exportations de la France reste limité compte tenu de son marché déficitaire et des faibles avantages comparatifs dont elle dispose par rapport à d'autres exportateurs comme le Brésil ou les Etats-Unis.

Le droit de douane appliqué aux tourteaux est de 5% dans le TEC CEDEAO.

2.9 Sucre/glucose

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 meilleure positionnée en termes 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.

2.10 Huiles végétales brutes

Les exportations d'huile 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 et même s'il pouvait en être différemment à l'avenir si la production française d'agro-carburants était remise en cause, ainsi que l'expansion des cultures de palme.

Le droit de douane appliqué aux huiles végétales brutes est de 5% dans le TEC CEDEAO.

2.11 Matériel agricole

Le marché ouest-africain de matériels agricoles représente un enjeu important pour la France et continuera à l'être dans les prochaines années. Il existe également certains enjeux potentiels de concurrence pour des pays ouest-africains qui souhaiteraient développer leur propre industrie. Cependant, il existe une grande diversité de produits et il est apparu trop complexe dans le cadre de l'étude d'approfondir l'analyse des concurrences possibles avec des industries existantes, et a fortiori potentielles.

2.12 Préparations alimentaires diverses

Le marché ouest-africain représente un enjeu d'exportation pour la France pour des produits très divers destinés à la consommation ou à la transformation. Compte tenu de la diversité de produits, il est apparu qu'il n'était pas possible d'approfondir l'analyse dans le cadre de cette étude.

2.13 Semences

Il s'agit d'un secteur sur lequel la France est très bien positionnée, notamment pour les semences maraichères, et sur lequel il existe un potentiel de développement des exportations vers l'Afrique de l'Ouest. Sur les semences maraichères, il pourrait exister un enjeu de concurrence si certains pays souhaitaient développer leurs propres activités de sélection et de multiplication. Il est apparu cependant trop complexe d'analyser dans le cadre de cette étude une problématique de concurrence potentielle avec d'éventuelles activités naissantes.

2.14 Pesticides

Si le marché des pesticides constitue un enjeu pour les exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest, la diversité de produits et la difficulté d'une analyse de concurrence potentielle avec des industries régionales actuelles ou potentielles ont amené à ne pas retenir ce type de produits.

3. Typologie de catégories de produits et sélection des études de cas

3.1 La typologie de catégories de produit

Le travail précédent a permis d'analyser les catégories de produits et d'en établir une typologie sur la base :

- du potentiel d'accroissement des exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest -et donc des enjeux pour les exportateurs- dépendant à la fois du potentiel de croissance de l'offre à l'exportation, des perspectives des marchés africains et de la compétitivité des productions françaises par rapport aux productions d'autres pays exportateurs,
- des enjeux de développement des filières ouest-africaines pour le développement économique et social de la région et sa sécurité alimentaire, dépendant de la place des produits concernés dans l'économie, des secteurs sociaux concernés et des perspectives de croissance de la demande,
- de l'effet potentiel de la mise en œuvre de l'APE sur le différentiel de compétitivité entre produits importés et produits ouest-africains, lequel dépend des droits de douane initiaux,
- des difficultés à étudier la problématique de la concurrence potentielle du fait que certaines catégories de produits recouvrent une très forte diversité de produits ou que la concurrence à venir est complexe à évaluer car les filières ouest-africaines sont à l'heure actuelle peu ou pas développées (problématique d'industries naissantes).

Le tableau ci-dessous permet de classer les catégories de produits sur la base de ces caractéristiques :

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

Les quatre types identifiés sont donc :

- Type 1. Catégories de produits avec forts volumes et potentiel d'exportation / enjeux pour exportateurs français ET concurrence avec les productions régionales, MAIS, droits de douane initiaux faibles,
- Type 2. Catégories de produits avec droit de douane initial plus élevé, enjeux de développement de filières locales, MAIS plus spécifiques à une sous-région ou un pays,

- Type 3. Catégories de produits avec enjeux de concurrence, MAIS où le potentiel / compétitivité de la France est faible,
- Type 4. Catégories de produits pour lesquelles une analyse poussée serait complexe dans les conditions de l'étude (diversité de produits, industries naissantes).

Notons que ces types sont adaptés aux situations rencontrées dans l'étude. Une catégorie qui n'a pas été rencontrée mais qui serait prioritaire serait celle des produits avec de forts volumes et potentiel d'exportation, des enjeux pour exportateurs français ET une concurrence avec les productions régionales ET des droits de douane initiaux élevés⁵⁵. Cependant, dans l'hypothèse où des produits pourraient être classés dans cette catégorie, lors d'une nouvelle étude, il faudrait alors les analyser en priorité.

1. Forts volumes et potentiel d'exportation/ enjeux pour exportateurs français ET concurrence avec les productions régionales. MAIS, droits de douane initiaux faibles	2. Produits avec droit de douane initial plus élevé ET enjeux de développement de filières locales, MAIS plus spécifiques à une sous-région ou à un pays	3. Produits avec enjeux de concurrence, MAIS où le potentiel / la compétitivité de la France est faible	4. Produits où une analyse poussée serait complexe dans les conditions de l'étude (diversité de produits ou/et industries naissantes)
Lait et produits laitiers Blé Blé dur Malt Lait maternisé et aliments de complément pour enfants	Café (droit de douane de 20%) Jus de fruits (droit de douane de 10%)	Tourteaux Sucre/glucose Huiles végétales brutes	Matériel agricole Préparations alimentaires diverses Semences Pesticides

3.2 La sélection des études de cas (choix de couples *catégories de produits / pays*)

A partir des fiches détaillées des grandes catégories de produits et de la typologie réalisée, il a été possible de déterminer les couples *catégories de pays – produits* qui permettent d'éclairer les enjeux de cohérence entre le développement des exportations françaises et le développement des filières nationales.

Pour un même produit, la problématique de la cohérence de la croissance des exportations avec les objectifs de développement est très différente selon le pays, notamment s'il s'agit ou non d'un pays producteur du produit ciblé (par exemple, dans le cas du lait, pays sahélien fort producteur de lait et pays côtier faible producteur de lait). Les conclusions tirées d'une étude dans un seul pays sont difficilement extrapolables à l'ensemble de la région. Il semblait donc pertinent de réaliser les études filières dans au moins deux pays, pour un même produit.

⁵⁵ Il faut noter qu'il est cohérent de ne pas avoir de produits dans cette catégorie, car ce sont typiquement les produits exclus de la libéralisation et qui ne sont donc pas étudiés dans cette analyse de l'impact de l'APE.

Le comité de pilotage du 6 Décembre 2016, sur la base des travaux produits, à savoir la typologie présentée ci-dessus et les fiches produits disponibles en annexe, a retenu les catégories de produits et les pays suivants :

- Sénégal : Blé -Produits laitiers
- Côte d'Ivoire : Blé -Produits laitiers - Aliments de compléments pour enfants.

Les deux critères d'enjeux pour les exportateurs français et de concurrence avec les productions régionales ont donc été priorisés, même si les droits de douane initiaux sont relativement faibles. Au sein de ce type de produits, le lait et les produits laitiers ont été retenus du fait des très forts enjeux à la fois en termes d'exportation et de concurrence. Le blé a aussi été retenu du fait des forts enjeux d'exportation, mais également d'enjeux de concurrence avec des produits régionaux pouvant être substitués par le pain dans les habitudes alimentaires. Enfin, les aliments complémentaires pour enfants ont été sélectionnés car ils représentent également un fort enjeu en termes de croissance des exportations et car il existe un potentiel de développement de filières ouest-africaines et donc un enjeu de concurrence. Le lait maternisé n'a pas été intégré, car il s'agit en réalité de filières et de problématiques distinctes de celles des aliments complémentaires pour enfants et car l'enjeu de développement de filières ouest-africaines est plus important pour ces-derniers.

Concernant le choix des pays, le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont été retenus car ils représentent des débouchés importants à la fois pour les exportations françaises de lait et produits laitiers et de blé. Par ailleurs, alors que le Sénégal est un producteur de lait et les industries laitières y sont développées, avec parfois un double approvisionnement poudre de lait importée/lait frais local, la Côte d'Ivoire est plus faiblement productrice de lait et l'essentiel du lait consommé dans la capitale Abidjan est d'origine importée. L'étude a par la suite révélé qu'il existait cependant également un certain enjeu de développement de la production laitière dans ce pays. 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. Résultats intermédiaires

Les deux premières phases de l'étude ont permis d'aboutir à un certain nombre de résultats intermédiaires de l'étude :

- Il existe peu de produits agricoles considérés par les pays ouest-africains comme sensibles où il existe un risque de concurrence de produits européens et français (1% des exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest sont dans le groupe C de l'APE) ;
- Il existe des marchés de niche, plus complexes, où il existe probablement des potentiels d'exportation pour la France, mais qui sont difficiles à étudier car extrêmement spécifiques ;
- La France et l'Union Européenne devraient gagner des parts de marchés sur certains produits importants, où la suppression de droits de douane, même faibles, donne un avantage certain aux exportations françaises (blé, poudre de lait) ;
- La mise en œuvre de l'APE régional aurait un effet limité, mais non nul, sur les filières étudiées compte tenu de la faible protection initiale (5%) et de la structure des coûts (la matière première ne représente qu'une part du prix du produit final).
- En matière de détournement de commerce, un effet positif est à prévoir pour le blé et la poudre de lait de l'UE.

IV. LES RESULTATS ISSUS DES ETUDES DE CAS

Les résultats présentés ci-dessous découlent des études de cas réalisées en Côte d'Ivoire et au Sénégal sur un nombre limité de produits et de filières :

- En Côte d'Ivoire, les filières blé/manioc, laits/produits laitiers et aliments complémentaires pour enfants.
- Au Sénégal, les filières blé et laits/produits laitiers.

Les phénomènes de substitution suivants ont été analysés en Côte d'Ivoire :

- Pour le blé, a) au niveau de la consommation finale (pain vs attiéké issu du manioc), et b) au niveau de l'incorporation de farine de manioc dans la farine de blé en vue de la fabrication de pain ;
- Pour le lait et les produits laitiers, au niveau de la consommation finale entre les yaourts fabriqués à partir de poudre de lait importée et les yaourts fabriqués à partir de lait frais liquide ;
- Pour les aliments complémentaires pour enfants, au niveau de la consommation finale entre produits importés et produits issus de filières nationales utilisant des produits agricoles locaux.

Il n'a par contre pas été envisagé de phénomènes de substitution au Sénégal, du fait :

- D'une part, de la difficulté liée à la forte segmentation des divers marchés de produits laitiers, alors qu'en Côte d'Ivoire, les produits laitiers à base de poudre de lait ou de lait liquide qui en concurrence sont similaires (yaourts, lait caillé),
- D'autre part, à l'hypothèse d'une non transmission de la baisse du prix de la farine jusqu'au consommateur.

Il convient de souligner que les pays et les produits sélectionnés pour la réalisation des études de cas sont représentatifs de situations types pour lesquelles nous avons fait l'hypothèse qu'il pouvait exister des impacts négatifs ou positifs de l'APE régional pour le développement économique et social des pays de la région. Ces résultats permettent donc d'identifier des points d'attention en termes de cohérence des politiques. Cependant, compte tenu de la diversité de situations (selon les pays, les produits et les filières concernées), ils ne peuvent prétendre couvrir de façon exhaustive l'ensemble de ces situations.

1. La transmission des prix dans les filières étudiées et les phénomènes de substitution entre produits

Les études de cas ont permis de construire des hypothèses sur les degrés de transmission des variations de prix dans les filières et de substitution entre produits en cas de variation de prix relatifs. Ces hypothèses –qui sont en soi des résultats de l'étude– permettent à leur tour d'évaluer les divers types d'effets et d'impacts abordés par la suite.

1.1 Des transmissions de prix plus ou moins importantes dans les filières d'importation

Lorsque les marchés sont concurrentiels, les variations de prix des produits importés se transmettent jusqu'au consommateur. Il existe certes des effets de seuil (par exemple, lorsqu'un opérateur ne transmet une variation de prix que si celle-ci est supérieure à 5% ou 10% et si elle perdure pendant un certain temps). Cependant, nous n'avons pas les moyens de situer précisément pour chaque opérateur à quels niveaux se situent ces seuils, alors que les prix de marché des produits importés sont déjà actuellement fortement fluctuants. D'autre part, les seuils ne se situent pas nécessairement au même niveau pour chacun des opérateurs (par exemple, pour les différents meuniers d'un même pays). Nous retenons donc l'hypothèse qu'il y a lissage entre les différents seuils appliqués par chaque opérateur et que, en moyenne, chaque variation de prix, aussi petite soit-elle, est transmise plus ou moins intégralement. La mesure de cette transmission repose sur la définition d'un coefficient de transmission (entre 0 pour une absence de transmission et 1 pour une transmission intégrale).

Nous avons ainsi fait l'hypothèse de transmissions intégrales jusqu'au consommateur des variations de prix des importations de lait en poudre et d'aliments complémentaires pour enfants. Dans le cas du blé, nous sommes en mesure d'identifier différents types de conclusions :

- Concernant la transmission du prix du blé à la farine sortie meunerie, s'il y a en général transmission, celle-ci se trouve cependant limitée au Sénégal par l'existence d'un prix maximal de la farine, fixé administrativement ;
- Concernant la transmission du prix de la farine au prix du pain, nous avons retenu l'hypothèse d'une transmission en Côte d'Ivoire, une baisse ou une hausse du prix se répercutant non pas seulement sur le prix du pain, mais également sur son poids (quand le prix de la farine monte, le poids de la baguette baisse). C'est notamment le cas lorsqu'il y a hausse de prix, puisqu'il existe un prix maximal de la baguette de pain fixé administrativement. Au Sénégal, où le prix du pain est fixé administrativement et où les contrôles sur le poids du pain sont plus stricts, nous n'avons par contre pas fait d'hypothèse de transmission pour les variations de prix étudiées.

1.2 Les transmissions de prix entre produits importés et nationaux similaires : une diversité de situation

Lorsque des produits importés sont en concurrence directe avec des produits nationaux, une variation du prix du produit importé se traduit soit par une transmission de la variation au prix du produit national, soit par un maintien du prix du produit national et un gain ou une perte de compétitivité de ce dernier par rapport au produit importé (selon qu'il y a respectivement hausse ou baisse du prix du produit importé), soit encore par une combinaison des deux. Ceci dépend des filières et des produits considérés, et également selon qu'il s'agit d'une baisse ou d'une hausse de prix.

Nous avons retenu l'hypothèse d'une combinaison des deux types d'effets pour des produits pour lesquels le distributeur final est en position de force dans la filière (capacité de faire baisser les prix), mais où le marché est tout de même concurrentiel et avec certaines rigidités dans les filières rendant peu réaliste une transmission intégrale de la variation de prix. C'est le cas de la transmission du prix du pain au manioc prêt à la consommation (attiéké) en Côte d'Ivoire. C'est également le cas lorsque la hausse de produits importés permet tout à la fois aux opérateurs des filières nationales de regagner en compétitivité et d'améliorer leur marge (cas de la transmission d'une hausse de prix du yaourt importé au yaourt national, ou de l'aliment complémentaire importé à l'aliment complémentaire national en Côte d'Ivoire).

Nous avons retenu l'hypothèse d'une transmission intégrale quand la perte de compétitivité du produit national risquerait de lui faire rapidement perdre d'importantes parts de marché (transmission d'une baisse de prix du yaourt importé au yaourt national, ou de l'aliment complémentaire importé à l'aliment complémentaire national en Côte d'Ivoire) ou lorsque les acteurs des filières nationales n'ont aucun moyen de peser sur les prix (cas de la transmission d'une variation de lait caillé à base de lait en poudre au lait caillé à base de lait frais en Côte d'Ivoire).

Par contre, la transmission du prix peut être nulle lorsque le prix du produit national dépend avant tout d'autres facteurs (coûts de production), plutôt que du prix du produit importé en concurrence et que, dans le même temps, le marché est structurellement déficitaire pour le produit national. Nous avons retenu cette hypothèse pour le lait au Sénégal. La baisse ou la hausse du prix du produit importé joue alors avant tout sur la compétitivité du produit national par rapport au produit importé.

1.3 Des transmissions de prix partielles dans les filières nationales

Pour certaines filières, nous avons retenu l'hypothèse que les prix des produits nationaux dépendaient principalement des prix de vente au consommateur ou à l'utilisateur. Les variations de prix à ce niveau se répercutent ensuite vers l'amont (marché concurrentiel de produits relativement abondants et absence de possibilité des producteurs d'influer sur les prix) (cas du manioc Côte d'Ivoire). En cas de baisse de prix, s'il existe des tensions sur l'offre, la baisse peut n'être que partielle (cas du lait en Côte d'Ivoire). En cas de hausse de prix, certains intermédiaires peuvent ne transmettre qu'une partie de la hausse afin de rétablir leurs marges (aliments complémentaires et industrie du yaourt en Côte d'Ivoire).

1.4 Des phénomènes de substitutions avec des produits nationaux

En Côte d'Ivoire, nous avons formulé des hypothèses de substitutions partielles de produits importés par des produits nationaux similaires (yaourts, lait caillé, aliments complémentaires pour enfants) ou substituables (manioc vs blé, farine de manioc vs farine de blé) en cas d'évolution des prix relatifs entre ces produits. Au Sénégal, nous avons discuté ces hypothèses de substitution et nous n'en avons finalement pas formulé faute de certitude.

2. Effets attendus sur les exportations françaises pour les filières étudiées

2.1 Gains de compétitivité par rapport à d'autres exportateurs et détournement de commerce

Dans un contexte de marchés mondiaux très concurrentiels, la mise en œuvre de l'APE se traduira pour les produits concernés par une baisse de 5% du prix des produits européens sur le marché ouest-africain et donc par un gain de compétitivité significatif par rapport aux produits en provenance d'autres pays exportateurs. L'impact devrait certes être limité lorsque l'essentiel des importations provient déjà de l'Union européenne, comme c'est le cas du blé et de certaines industries laitières en Côte d'Ivoire. Mais, dans tous les autres cas, le gain de parts de marché au profit des produits européens devrait être significatif (blé au Sénégal, aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire, poudre de lait dans chacun des deux pays).

Dans le cas de la poudre de lait importée par le Sénégal, la mise en œuvre de l’APE pourrait permettre à l’Union européenne de retrouver ses parts de marché proches de celles du début des années 2000⁵⁶, soit 86% contre 53% pour la période 2011-2016, ce qui représenterait une progression de 50%. Avec des parts de marchés constantes de l’origine France parmi les origines européennes, et une augmentation des importations totales de 1,8%⁵⁷, les exportations françaises de produits laitiers pourraient atteindre 9 millions d’euros supplémentaires chaque année. Dans le cas de la Côte d’Ivoire, du fait qu’il s’agit d’un marché très concurrentiel, nous pouvons faire l’hypothèse que la baisse de prix de 5% permettrait un remplacement d’un quart des importations d’origine extra-européenne par des importations d’origine européenne, soit environ 1 500 tonnes, ou encore 5,5 millions d’euros pour l’UE. Si la France maintenait ses parts de marché relatives par rapport aux autres pays européens, cela représenterait 0,8 millions d’euros supplémentaires. Il faut cependant également tenir compte des avantages de compétitivité du lait en poudre ré-engraissé avec des matières grasses végétales (huile de palme), beaucoup moins cher⁵⁸, qui jouent contre la compétitivité des exportations françaises de produits issus intégralement de la production laitière. En effet, les parts de marché du lait dit « végétal » sont passés en moins de 10 ans de 30% à 60% suivant la tendance opposée de la poudre de lait avec de la matière grasse animale.

Dans le cas du blé, l’APE pourrait permettre au blé européen -et notamment au blé français- de retrouver les parts de marché au Sénégal du début des années 2000⁵⁹ (respectivement 93% et 84% contre 70% et 65% actuellement). Cette augmentation de part de marché permet d’estimer l’augmentation des exportations françaises de blé à destination du Sénégal à 95 000 tonnes par an.

Dans le cas des aliments complémentaires pour enfants en Côte d’Ivoire, ils proviennent déjà pour une grande partie de l’Union européenne et de la France : respectivement (62% et 54% des importations), une partie des importations en provenance de la CEDEAO (21% des importations) pouvant aussi être constitué de réexportations de produits en provenance de l’UE. Un gain de parts de marché au dépens d’autres exportateurs permettant un accroissement des importations européennes et françaises en volume de l’ordre de 20% (soit environ 74% de part de marché pour les produits européens) est envisageable⁶⁰.

2.2 Gains de compétitivité par rapport à des filières nationales et création de commerce

L’analyse conclut que la mise en œuvre de l’APE augmentera probablement les parts de marché pour les produits européens au détriment de produits similaires ou substituables d’origine nationale ou plus généralement du fait de l’élasticité de la consommation par rapport au prix. Compte tenu du faible droit de douane initial (5% pour les produits étudiés) et de l’impact encore plus réduit en termes de prix au consommateur (de 0% à -3,4%), l’effet « volume » devrait être limité, notamment pour le blé (impact prix au consommateur très faible ou nul) et les produits laitiers transformés à base de poudre de lait importée (impact prix au consommateur faible). Il pourrait être plus important pour les produits faiblement ou non transformés (poudre de lait importée en vrac et ré-ensachée, aliments complémentaires pour enfants) où les variations attendues de prix au consommateur sont

⁵⁶ C’est une hypothèse basée sur les dires d’acteurs. On estime en effet que tout le marché ne peut pas revenir à la France et que les parts de marché potentielles sont équivalentes à celles des années 2000.

⁵⁷ Voir ci-dessous : création de commerce

⁵⁸ D’après les données de Trade Map à l’importation au Sénégal en 2016, les prix sont 2000€/tonnes pour le lait en poudre (0402) contre 1500 €/t pour le lait réengraissé

⁵⁹ Hypothèse de travail similaire à celle du lait

⁶⁰ Déduit de l’hypothèse qu’une baisse de 25% du prix permettrait une substitution totale des importations d’origines extra-européennes.

plus importantes (respectivement de l'ordre de 2 à 3%). Pour ces produits, ces baisses de prix devraient permettre, outre l'effet de détournement de commerce, une augmentation de quelques points de pourcentage des exportations européennes. Les gains de compétitivité des produits importés pourront leur donner un avantage significatif dans un contexte de fort accroissement à venir de la demande liée à la croissance démographique et à l'urbanisation, ainsi que d'évolution des habitudes alimentaires.

2.3 En conclusion, un potentiel de développement, mais qui pourrait dans certains cas être difficile à exploiter

En conclusion, nous estimons que le potentiel de développement des exportations agro-alimentaires françaises vers l'Afrique de l'Ouest bénéficiant de la libéralisation s'accroîtra probablement du fait de la mise en œuvre de l'APE régional.

La principale raison est que ces exportations devraient bénéficier d'un avantage de compétitivité par rapport à d'autres pays exportateurs permettant de gagner des parts de marché à leurs dépens (détournement de commerce). Nous avons en effet mentionné qu'un avantage compétitif de 5% est en effet significatif sur des marchés hautement compétitifs. Le potentiel de gain est cependant faible lorsque la grande majorité des importations provient déjà de France (cas du blé en Côte d'Ivoire). Le gain de compétitivité pourrait, de plus, disparaître si les pays ouest-africains décidaient d'offrir des préférences commerciales similaires à d'autres pays. Dans le cas de la poudre de lait, l'avantage compétitif pourrait par ailleurs être compensé par l'accroissement des importations en provenance d'autres pays de lait en poudre ré-engraissé à base de matières grasses végétales, à moins que les industriels laitiers français développent aussi ce type de production, ce qui ne manquerait pas de poser d'autres types de problèmes (impacts écologiques et nutritionnels de l'utilisation d'huile de palme).

Par ailleurs, les baisses de prix des produits importés devraient permettre un accroissement, limité, du volume global des importations du fait de l'existence d'une certaine élasticité de la consommation ou de l'utilisation par rapport au prix, avec, y compris, dans certains cas, une substitution de produits nationaux par des produits importés (création de commerce)

Le développement des exportations françaises dépendra cependant également de la capacité de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire française :

- D'une part, à être compétitive par rapport aux autres pays européens –qui bénéficieront de la même façon de la libéralisation-,
- D'autre part, à accroître l'offre.

Même si ce n'était pas l'objet de l'étude de réaliser une étude comparée de la compétitivité relative des secteurs agricoles exportateurs des autres pays européens, nous pouvons cependant considérer que la France devrait être en mesure d'être compétitive par rapport aux autres pays européens sur les produits concernés comme elle l'est aujourd'hui.

Concernant la capacité à accroître l'offre, un potentiel de croissance existe pour les produits laitiers, même si la France n'a pas développé sa production laitière suite à la fin des quotas contrairement à d'autres pays européens (principalement Pays-Bas, Irlande et Italie⁶¹).

⁶¹ Sources : FranceAgriMer et Eurostat. Concernant la France, la collecte laitière a régressé de 2,23% entre 2014 et 2016 (source : FranceAgriMer).

Concernant les exportations de blé, la situation est distincte. Les rendements moyens ne progressent plus depuis une quinzaine d'années⁶² du fait d'une diversité de facteurs (limites du modèle technologique issu de la révolution agricole du XX^{ème} siècle, changement climatique,...) dont il est difficile d'évaluer le poids respectif exact. Par ailleurs, la PAC actuelle rend plus difficile la mise en culture de prairies permanentes au profit de la production de céréales. Aussi, il n'est pas certain que la France soit en mesure d'accroître ses exportations totales de blé au cours des prochaines années. Le gain de parts de marché en Afrique de l'Ouest pourrait alors être compensé par des pertes dans d'autres parties du monde.

Par contre, dans le cas des aliments complémentaires pour enfants, le potentiel de développement de la production existe clairement, car il ne dépend pas de contraintes spécifiques liées à l'agriculture (limitation des surfaces, dépendance du climat et du système technique) et la matière première nécessaire peut toujours être obtenue sur le marché

3. Effets attendus sur les filières ouest-africaines étudiées et le développement économique et social

D'une façon générale, compte tenu du faible niveau initial de protection des produits étudiés (5%) et de la structure des coûts de certains produits alimentaires transformés –faible part des coûts liée aux matières premières importées-, les effets et impacts immédiats de la mise en œuvre de l'APE devraient être relativement faibles. Cependant, ils ne sont pas négligeables dans les situations où certaines filières nationales sont déjà fragilisées où lorsque les baisses de prix se répercutent intégralement sur les agriculteurs des pays considérés. C'est par exemple le cas en Côte d'Ivoire sur les filières laitières et farine de manioc. De plus, au-delà des impacts immédiats, les importations de céréales et de lait en poudre résultant de l'APE peuvent limiter la possibilité de conduire de futures politiques qui viseraient à développer des filières nationales (par exemples, politiques visant à intégrer des farines locales dans le pain), et donc en matière d'autonomie politique des Etats.

3.1 Des baisses de prix pour les consommateurs pour certains produits

Compte tenu des hypothèses relatives aux transmissions de prix dans les filières de produits importés, la mise en œuvre de l'APE se traduirait par des baisses de prix aux consommateurs, quoique très faible, dans le cas des produits laitiers (-0,2% à -1% en Côte d'Ivoire et au Sénégal), de la poudre de lait (-1,8% au Sénégal) et des aliments complémentaires pour enfants (-3,4% en Côte d'Ivoire). Dans le cas du blé, les différentes hypothèses se traduisent par une baisse du prix du pain uniquement en Côte d'Ivoire (-1,1%). A cela s'ajoute une baisse de prix de certains produits nationaux substituables dont le prix évolue en fonction du prix des produits importés (manioc sous forme d'attiéké, yaourt et lait caillé en Côte d'Ivoire) ou des coûts de production (lait et produits laitiers au Sénégal).

3.2 Une fragilisation plus ou moins forte des filières nationales

La mise en œuvre de l'APE fragiliserait certaines activités et filières agricoles et industrielles nationales dont la production est en concurrence directe avec des importations, avec des baisses de prix

⁶² En France, les rendements moyens de blé (moyennes triennales) ont stagné (-0,1% / an) entre 1999 et 2013 (source : FAO).

et de volumes dans les filières considérées, une baisse de la valeur ajoutée et des revenus. La pérennité de certaines activités déjà fragilisées par l'absence de véritable protection du marché intérieur (production de yaourt et d'aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire) pourrait être encore davantage menacée. Ces effets et impacts s'expliquent par une transmission des variations de prix dans les filières et par l'existence de phénomènes de concurrence directe et substitution possible entre d'une part les produits nationaux (manioc, yaourt et lait caillé, aliments complémentaires) et d'autre part les produits importés (aliments complémentaires) ou à base de produits importés (pain, yaourt ou lait caillé produits avec du lait en poudre). Notons que les industries nationales bénéficieraient peu des effets de l'APE sur le prix d'autres moyens de production. En effet, d'une part, nombre d'entre eux étaient déjà faiblement taxés dans le cadre du TEC CEDEAO, d'autre part, 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).

3.3 Un effet positif pour les importateurs et pour les industries de transformation de produits importés

Pour les importateurs et les industries et artisans travaillant à base de matières premières importées, l'effet de l'APE serait globalement positif chaque fois que la baisse des prix se traduit par de nouvelles parts de marché au détriment de produits nationaux (meuneries et boulangeries en Côte d'Ivoire, industries laitières) et lorsque l'opérateur est en mesure d'utiliser la baisse de prix pour accroître sa marge (boulangeries au Sénégal). Au Sénégal, les entreprises agro-industrielles qui produisent une partie de leur lait bénéficieront en plus de la baisse du prix des intrants importés de l'Union européenne (intrants de la provende).

3.4 De fréquents effets négatifs pour les agriculteurs

Lorsque les filières de produits importés ou de produits fabriqués à base de matières premières importées entrent en concurrence directe avec des filières nationales s'approvisionnant chez des agriculteurs ou éleveurs locaux, et lorsque les baisses de prix sont transmises jusqu'aux producteurs agricoles –cas fréquent du fait de la faible capacité de négociation des prix de leur part⁶³–, l'APE devrait se traduire par une baisse du revenu agricole de l'ordre de 5% des producteurs concernés (producteurs de soja et de maïs pour l'industrie ivoirienne d'aliments complémentaires pour enfants, producteurs de manioc et éleveurs ivoiriens). Au Sénégal les élevages industriels travaillant à base d'intrants importés pourraient par contre y gagner très légèrement (+ 0,5%) du fait de la baisse des droits de douane sur ces intrants. L'hypothèse d'absence de transmission de prix de la poudre de lait importée sur le lait frais se traduirait par contre par un effet neutre sur les éleveurs pastoraux.

Au niveau des éleveurs, la baisse de certains coûts de production (aliments du bétail) pourra compenser en partie la baisse de prix du lait.

3.5 Un effet dépressif sur la valeur ajoutée et une répartition modifiée

D'une façon générale, la mise en œuvre de l'APE se traduirait par une baisse de la valeur ajoutée des filières considérées, plus forte en Côte d'Ivoire (-2,5%) où des hypothèses de substitution de produits nationaux ont été appliquées, et plus limitée au Sénégal (entre 0% et -1.6%). La baisse pourrait cependant être plus importante en cas de faillites d'industries nationales déjà fragilisées.

⁶³ Entretiens avec les acteurs économiques lors des missions de terrains

La baisse globale de la valeur ajoutée résulte 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 entraîne une baisse des ressources de l'Etat qui y étaient attachés. Les secteurs affectés par cette baisse dépendront *in fine* de ses implications sur le budget de l'Etat (ensemble des recettes et des dépenses). L'effet en termes d'emplois est difficile à évaluer, mais nous pouvons considérer un impact positif dans les filières bénéficiaires et un impact négatif dans les filières les plus touchées.

3.6 Sécurité alimentaire

Les impacts attendus de l'APE en matière de sécurité alimentaire ne peuvent être dans le cadre de cette étude appréciés que qualitativement. La sécurité alimentaire regroupe quatre dimensions principales : la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité et la qualité.

En termes de disponibilités alimentaires, la mise en œuvre de l'APE ne devrait pas avoir d'impact sur le court terme. Sur le plus long terme, la concurrence accrue d'importations se traduira par un effet dépressif sur certaines activités agricoles (par exemple, le lait) et donc sur les parts de marché de produits nationaux. Cette baisse des parts de marché des produits nationaux sera compensée par les produits importés, même s'il n'est pas certain que, en termes absolus, cette compensation soit intégrale dans certaines zones plus isolées.

C'est toutefois en termes d'accessibilité et de stabilité que les effets pourraient être les plus importants, même si, compte tenu de la faible évolution des droits de douane, l'impact devrait être limité.

L'accessibilité -et plus particulièrement sa dimension économique, c'est-à-dire l'insuffisance des revenus- constitue aujourd'hui le principal facteur d'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Il convient 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 s'améliorer du fait de la baisse de certains produits de consommation. La baisse des prix de consommation sera toutefois très faible en valeur relative dans le cas de produits transformés où la matière première importée ne représente qu'une partie de la valeur du produit (par exemple, le pain en Côte d'Ivoire et la poudre de lait). Le prix du pain au Sénégal ne devrait quant à lui pas évoluer, ce prix étant déjà faible et fixé administrativement.
- En milieu rural, il convient de distinguer la population non agricole (la définition du milieu rural incluant notamment de nombreux bourgs et petites villes), et la population agricole, largement majoritaire. Pour les premiers, l'APE aura des conséquences similaires à celles concernant les urbains. Pour la population agricole, lorsque les produits commercialisés (par exemple, lait et manioc en Côte d'Ivoire) sont en concurrence avec des produits importés dont le prix sera amené à baisser, l'APE aura un impact globalement négatif sur les revenus agricoles et donc sur la sécurité alimentaire, même si une partie du revenu agricole est utilisée à l'achat de biens alimentaires dont le prix serait diminué. Il doit être noté à ce propos que les agriculteurs ouest-africains commercialisent une partie grandissante de leur production et, dans le même temps accroissent leurs achats alimentaires⁶⁴.

⁶⁴ Nicolas Bricas *et al*, *Les profondes mutations des consommations alimentaires en Afrique*, Question de développement, AFD, juin 2015

La prévalence de la sous-alimentation en Afrique de l'Ouest –qui est de 9% - et concerne principalement les zones rurales où le taux de la pauvreté de la population est le plus important⁶⁵. La sécurité alimentaire des populations rurales productrices de lait et de céréales pourrait être affectée par les importations de substituts résultant de l'APE.

En matière de stabilité, et du fait de l'effet dépressif sur la production nationale, l'APE accroîtra mécaniquement le taux de dépendance alimentaire de la région ouest-africaine vis-à-vis des importations extrarégionales, soit la part de la consommation issue des importations (actuellement de l'ordre de 7% selon l'OCDE). Dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux, cette dépendance alimentaire accrue ferait peser un risque sur la sécurité alimentaire de l'ensemble des populations en cas de flambée des cours mondiaux, comme on l'a vu avec la flambée des années 2007-2008.

En termes qualitatifs, la question qui est posée est celle de l'impact de la substitution de produits nationaux par des produits importés au niveau de la consommation. S'il n'est pas possible de généraliser, deux types de situations peuvent cependant être mentionnés :

- les produits importés peuvent, dans certains cas, présenter une qualité sanitaire meilleure que certains produits nationaux non transformés ou transformés de façon artisanale (produits laitiers notamment) ;
- les produits importés peuvent être moins riches en éléments nutritifs que les produits élaborés à partir de matières premières nationales (aliments complémentaires pour enfants importés par Côte d'Ivoire ne respectant pas les normes spécifiques au pays, lait ré-engraissé à la matière grasse végétale).

3.7 Des stratégies futures de développement des productions et filières nationales rendues plus difficiles

La mise en œuvre de l'APE viendrait rendre plus difficile la mise en œuvre à l'avenir de stratégies et de politiques nationales –pour lesquelles il existe actuellement une volonté dans certaines institutions publiques- de développement de productions et de filières nationales : en Côte d'Ivoire : manioc, maïs, soja, lait, transformation du manioc en farine pour son intégration dans le pain, industrie de transformation du lait frais, production d'aliments complémentaires pour enfants, au Sénégal : filières laitières, intégration de farine de mil dans le pain en substitution de la farine de blé. Or, l'existence de politiques commerciales garantissant une meilleure compétitivité des produits nationaux (et donc une plus forte protection douanière) constitue un élément clé de la viabilité et de la pérennité de telles politiques. De ce point de vue, indépendamment de l'APE, la sous-protection du marché dans le cadre du TEC constitue une limitation majeure. De plus, même si les gouvernements ont jusqu'à présent davantage défendu les intérêts des filières d'importation, des inflexions et changements peuvent toujours avoir lieu à l'avenir. Nous avons testé dans le cas de la Côte d'Ivoire un scénario d'accroissement des droits de douane jusqu'à 20%. Il se traduirait par des effets significatifs en termes de développement économique et social (accroissement de 18% de la valeur ajoutée dans les filières blé et manioc liées à la substitution du blé et aliments complémentaires pour enfants). Or, la mise en œuvre de la *clause de statu quo* de l'APE constitue un engagement juridique supplémentaire qui contraindrait fortement une telle possibilité en dehors des clauses dérogatoires prévues (notamment article 23 et 35), d'autres pays tiers pouvant par ailleurs être incités à exiger des pays de l'Afrique de l'Ouest des concessions commerciales équivalentes à celles accordées aux produits européens.

⁶⁵ FAO, *Vue d'ensemble de l'insécurité alimentaire en Afrique, des perspectives plus favorables que jamais*, 2015 et Banque Mondiale, *Poverty in a Rising Africa*, 2015

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les impacts de l’APE régional apparaissent *a priori* globalement limités sur les filières. En effet :

- d’une part, nombre de produits agricoles ou agro-alimentaires sont considérés comme produits sensibles et sont exclus du processus de libéralisation (31% des exportations françaises ne seront pas libéralisées). Sur 367 lignes tarifaires de produits français exportés dans la région, les lignes libéralisées significatives (comportant des flux supérieurs à 150 000 €) sont limitées à 61. De plus, la *clause de statu quo* ne concerne que les produits couverts par la libéralisation et n’interdit pas un accroissement des droits de douane sur les produits sensibles,
- d’autre part, les droits de douane initiaux de la plupart des produits soumis à la libéralisation sont déjà très faiblement protecteurs (5%),

Cependant, l’étude réalisée montre que la mise en œuvre de l’APE devrait bel et bien avoir des conséquences tant sur la croissance des exportations agro-alimentaires françaises que sur l’agriculture et les filières ouest-africaines.

1. Les effets sur le commerce de produits européens et français

Comme nous l’avons développé ci-dessus, la mise en œuvre de l’APE devrait se traduire par une croissance modérée des opportunités commerciales pour les produits européens, et notamment les produits français.

En matière de détournement de commerce, 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’Union européenne, 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’effet de l’APE en termes de création de commerce en faveur des produits européens - c’est-à-dire de conquête de nouveaux marchés résultant de la croissance démographique, des évolutions des habitudes alimentaires, et au détriment de productions nationales identiques ou substituables- dépendrait largement des contextes liés aux produits et aux pays. Il existe de vraies opportunités d’accroissement des exportations, même si les phénomènes de substitution de produits locaux sont plus faibles dans le cas de marchés segmentés (produits laitiers au Sénégal) ou dans l’hypothèse d’une absence de transmission des prix au consommateur (blé au Sénégal). Ainsi, même si l’effet de création de commerce est limité, il est bien réel du fait de l’impact de l’APE en termes de gains de compétitivité des produits européens par rapport aux produits locaux dans un contexte de fort accroissement de la demande.

2. Les risques en matière de cohérence des politiques

Il existe de réels risques d'incohérence entre l'accord régional et les objectifs de développement économique (développement des activités productives et de la génération de richesses dans l'agriculture et au sein des filières) et social (emploi, revenus, sécurité alimentaire) pour les filières étudiées.

Ainsi, l'analyse souligne le risque que la mise en œuvre de l'APE fragilise encore davantage certaines filières nationales, diminue la valeur ajoutée sur les filières locales concurrencées par les importations, ou encore se traduise par une baisse des revenus de certains agriculteurs, alors que l'accroissement de ces derniers constitue un élément clé du développement économique et social, de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Les filières et productions concernées peuvent être :

- des filières utilisant des produits agricoles nationaux ou régionaux et produisant des biens de consommation similaires à des biens issus de filières utilisant des matières premières d'origine agricole importées (filières laitières),
- des filières produisant des biens de consommation similaires à des biens de consommation importés (aliments complémentaires pour enfants),
- des matières premières nationales entrant en concurrence avec des matières premières importées au niveau de la transformation (lait frais vs poudre de lait importée)
- des filières nationales produisant des biens de consommation pouvant être substitués par des biens de consommation issus de filières utilisant des matières premières importées (manioc vs pain).

Dans le même temps, les industries utilisant des matières premières d'origine agricole importées d'Europe (blé, poudre de lait), ainsi que les importateurs de ces produits, devraient bénéficier de l'APE. De même, certains éleveurs pourront bénéficier de la baisse de prix des aliments du bétail importés de l'Union européenne.

En termes de valeur ajoutée des filières concernées, l'impact de l'APE est négatif du fait des phénomènes de substitution de produits nationaux par des produits importés

En termes de répartition de la valeur ajoutée nationale, les principaux perdants sont l'Etat, les agriculteurs/éleveurs et les industries nationales (et emplois liés) dépendantes d'un approvisionnement local. Les principaux bénéficiaires sont les industries et activités travaillant à partir de matière première importée et les emplois liés, ainsi que les consommateurs.

L'impact de l'APE sur la sécurité alimentaire devrait être différencié en fonction des populations. En tenant compte des différentes composantes de la sécurité alimentaire, des différents types de populations, on peut supposer un impact global négatif sur les couples pays/produits étudiés. En effet, si les consommateurs des milieux populaires urbains bénéficieront dans l'immédiat d'une légère amélioration de leur pouvoir d'achat, la population agricole et rurale, la plus touchée par la pauvreté et l'insécurité alimentaire, verrait ses revenus diminuer. De plus, dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux, l'accroissement de la dépendance alimentaire générée par l'APE pourra faire peser un risque sur la sécurité alimentaire de l'ensemble des populations en cas de flambées des cours mondiaux, comme observées en 2007-2008.

La mise en œuvre de l’APE viendrait par ailleurs rendre plus difficile la mise en œuvre à l’avenir de stratégies et de politiques nationales pour lesquelles il existe actuellement une volonté dans certaines institutions publiques de développement de productions et de filières nationales, ou pour lesquelles une telle volonté pourrait intervenir à l’avenir (manioc, lait, industries laitières et d’aliments complémentaires). En effet, l’existence de politiques commerciales garantissant une meilleure compétitivité des produits nationaux peut constituer un élément clé de la viabilité et de la pérennité de telles politiques. De ce point de vue, indépendamment de l’APE, la sous-protection du marché -résultant d’un choix d’approvisionnement favorisant les importations pour couvrir la demande- constitue une limitation majeure, ce qui amène à poser plus globalement la problématique de cette sous-protection. Notons toutefois que le Programme de l’APE pour le Développement (PAPED) peut concourir au renforcement des filières locales et contribuer ainsi à leur pérennité.

Pour ces différentes raisons, l’APE régional pose bien sur ces couples pays/produits des questions en termes de cohérence avec les politiques de développement, alors que loi d’orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 prévoit *qu’une cohérence est recherchée entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d’avoir un impact dans le domaine du développement, en particulier les politiques commerciale (.../...)*⁶⁶.

Cependant, le risque d’incohérence doit être relativisé. En effet, tout dépendra largement des décisions qui seront prises par les Etats ouest-africains pour soutenir leurs filières nationales en ayant recours notamment aux possibilités prévues par l’accord. Il convient notamment de souligner que l’article 35 de l’accord autorise les Etats qui le souhaitent à mettre en œuvre des politiques de soutien spécifique à des filières nationales, y compris en utilisant les recettes générées par une taxation des produits de consommation, qu’ils soient d’origine importée ou d’origine nationale (voir ci-dessous). Dans la pratique, la pleine utilisation de cette politique permettrait d’aboutir à des effets similaires à ceux d’une protection commerciale. L’APE préserve donc la possibilité pour les Etats qui en auraient la volonté de mettre en œuvre une politique fiscale et de soutien aux filières générant les mêmes effets qu’une protection commerciale au sens strict des filières nationales.

Mentionnons enfin que l’APE peut aussi constituer un obstacle aux objectifs de développement par d’autres biais. Il s’agit :

- d’une part de la baisse des ressources financières liées à l’élimination des droits de douane, qui aura un impact fiscal et budgétaire pour les Etats : dans le cas de la Côte d’Ivoire, 3,7 milliards FCFA pour le blé et 0,3 milliards FCFA pour les aliments complémentaires pour

⁶⁶ L’APE pourrait également poser des questions en termes de cohérence avec les obligations en matière de respect du droit à l’alimentation pour lequel il existe une responsabilité extraterritoriale des Etats. Le Comité des Nations-Unies sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (DESC) observe, dans son observation générale n° 12 (paragraphe 36) sur le droit à l’alimentation que [...] *les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s’acquitter de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l’exercice du droit à l’alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l’accès à la nourriture et fournir l’aide nécessaire en cas de besoin.* Voir également les principes de Maastricht sur la responsabilité extraterritoriale des Etats dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, énoncés en 2011 par un groupe de juristes réunis à l’initiative de l’Université de Maastricht et de la Commission internationale des juristes sur la base d’un travail de recherche portant sur la décennies précédente (le terme utilisé est celui d’obligations extraterritoriale des Etats (OET) : Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights). Voir également : Künnemann, Rolf, et Pascal Erard et Patricia Huyghebaert, 2014.

enfants ((le calcul n'a pas été fait pour les produits laitiers) ; dans le cas du Sénégal 3 milliards de FCFA pour le blé, et 5 milliards pour les importations de poudre de lait.

- d'autre part, de la clause de *statu quo* et plus généralement de l'engagement juridique que constitue l'APE, interdisant notamment à l'avenir aux pays signataires de revenir sur certains engagements spécifiques sur les produits soumis à libéralisation et restreignant ainsi leur autonomie politique (*policy space*) à venir. Observons notamment que le marché de l'Afrique de l'Ouest est, indépendamment des APE, un marché très ouvert en comparaison avec d'autres régions du monde. Si, à l'avenir, les autorités politiques souhaitaient protéger davantage leurs marchés au nom d'objectifs de développement économique et social et de sécurité alimentaire, ils seraient confrontés à cette contrainte. Cela pourrait être le cas pour le développement de nouvelles industries ou productions agricoles (l'APE Afrique de l'Ouest disposant cependant d'une clause relative à la protection temporaire des industries naissantes). L'étude a notamment mis en évidence différentes filières qui pourraient être concernées et pour lesquelles il existe une volonté de développement au sein de certains secteurs des administrations : filières laitières, production de farines locales issues de manioc ou de mil en vue de substituer une partie de la farine de blé, ou encore filières d'aliments complémentaires pour enfants. Ajoutons que l'APE prévoit la libéralisation des importations de nombreux produits non fabriqués en Afrique de l'Ouest, mais qui pourraient l'être à l'avenir. De même, l'APE prévoit la libéralisation de certaines lignes tarifaires pour lesquelles la production européenne est inexistante ou non compétitive, mais qui pourrait se développer à l'avenir.

3. Recommandations

3.1 Mise en œuvre et suivi de l'APE et politiques menées en parallèle

Concernant la mise en œuvre de l'APE, différentes mesures de défense commerciale et des outils de politique industrielle, agricole et fiscale pourraient être mobilisés par la région ouest-africaine ou par les Etats membres afin d'éviter une fragilisation accrue de certaines filières et de permettre leur développement. Compte tenu des différentiels de productivité, la mise en concurrence directe de certaines filières nationales avec les importations européennes constitue en effet un obstacle majeur à leur développement, même si un tel développement impliquerait aussi d'autres mesures de soutien.

Modification des engagements tarifaires de l'Afrique de l'Ouest

L'APE prévoit la possibilité de modifications des engagements tarifaires de l'Afrique de l'Ouest répondant à des objectifs de développement, notamment dans le cadre de politiques sectorielles communes ouest-africaines (article 12). Il s'agit d'une décision qui s'appliquerait au niveau régional et qui impliquerait un accord du Conseil conjoint de l'APE, et donc de l'Union européenne.

Les mesures de défense commerciale

Différentes mesures de défense commerciale peuvent être activées dans le cadre de l'APE. Leur impact peut par ailleurs être faible sans action parallèle au niveau de l'OMC. Elles ne doivent cependant pas être exclues. Les mesures envisageables sont les suivantes :

- **La clause de sauvegarde bilatérale** (article 22) pourrait également être mobilisée en cas d'effondrement des prix d'importation ou de forte hausse des volumes d'importation. La décision ne pourrait là aussi n'être prise qu'au niveau régional. La clause est relativement flexible sur un certain nombre d'aspects : absence de critères stricts sur les conditions de déclenchement -(...) lorsqu'un produit originaire d'une partie est importé dans le territoire de l'autre partie en quantités tellement accrues et dans des conditions telles (.../...), conditions de déclenchement intégrant à la fois les augmentations des volumes d'importation et les chutes des prix ; possibilité de déclenchement en cas de simple *menace* de déstabilisation ; possibilité de déclenchement immédiat et provisoire sans avis du comité conjoint. Cependant, au-delà de la période transitoire en cas de déclenchement immédiat, le recours à de telles mesures implique que la partie ouest-africaine fournisse au Comité conjoint des informations *utiles pour un examen complet de la situation* et justifiant le recours, ce qui peut alourdir fortement la procédure. De plus, l'efficacité de la mesure pourrait être faible compte-tenu du faible niveau de protection général et de l'impossibilité d'accroître les droits de douane pour les produits européens au-delà des droits du régime commercial général. Là aussi, pour être efficace, elle impliquerait qu'une mesure similaire soit décidée envers les autres membres de l'OMC, avec un accroissement des droits de douane jusqu'aux taux plafonds, au-delà des droits actuellement appliqués. Or, comme tous les Etats membres de la CEDEAO n'ont pas notifié les mêmes taux plafond, les possibilités d'augmentation des droits au niveau communautaire sont en réalité limitées sans demande d'exemption ou de renégociation des listes. Si la CEDEAO décidait de revendiquer sa reconnaissance par l'OMC en tant que partie à part entière se substituant à ses Etats membres et de consolider à l'OMC à taux plafond les droits de l'ensemble des Etats membres à l'OMC sur la base d'une moyenne pondérée des taux plafonds de chacun de ses Etats membres, elle regagnerait une marge de manœuvre significative pour protéger et soutenir les filières nationales et pour avoir recours d'une façon plus efficace à la clause de sauvegarde bilatérale de l'OMC. Une telle mesure vis-à-vis de l'OMC permettrait également d'étendre la possibilité de protection supplémentaire à de nombreux produits agricoles non libéralisés dans le cadre de l'APE -et donc pour lesquels la clause de sauvegarde bilatérale n'a pas à être invoquée en cas d'accroissement de la protection-, mais pour lesquels il existe bel et bien une concurrence de la part de produits européens.

- **La clause relative aux industries naissantes** (article 23) pourrait être mobilisée pour le développement de la production de nouveaux produits (notamment, pour ce qui est des filières que nous avons étudiées, le pain intégrant de la farine de manioc ou de mil, les produits laitiers à base de lait local et les aliments complémentaires pour enfants). Pour être efficace, il faudrait là aussi qu'une mesure similaire soit décidée dans le cadre du TEC CEDEAO envers les produits importés en provenance des autres pays membres de l'OMC. En effet, l'APE prévoit que la hausse des droits de douane résultant de la mise en œuvre de la clause industries naissantes ne doit pas se traduire par des droits de douane supérieurs à ceux appliqués aux produits originaires des autres pays membres de l'OMC. Ceci pose donc également la question des limites imposées par les engagements pris auprès de l'OMC. La piste suggérée vis-à-vis de l'OMC pour rendre la clause de sauvegarde bilatérale plus efficace est donc également valable pour la clause industries naissantes.

La clause sécurité alimentaire

La clause sécurité alimentaire (article 47 de l'accord), pour laquelle le texte de l'APE prévoit explicitement la possibilité d'une mise en œuvre au niveau national, peut être utilisée en cas de difficulté d'accès ou de disponibilité à des produits alimentaires. Il est donc sous-entendu que le déclenchement de la clause correspond à une situation de forte hausse des prix qui amènerait l'Etat à envisager de réduire ou de supprimer les droits de douane, voire même à subventionner les importations. Mais rien n'interdit pour un Etat qui en aurait la volonté politique d'invoquer le fait que les baisses de prix tendent à décourager la production nationale ou régionale et donc, indirectement, à accroître la dépendance et l'insécurité alimentaire du pays.

Politiques de protection et de soutien au développement des filières nationales.

L'article 35 du traité relatif au *traitement national en matière de taxation et réglementation intérieures* offre une possibilité d'intervention des Etats dans le cadre de politiques internes intéressante pour encourager le développement de filières nationales. Certes l'article exclut la possibilité pour un Etat de taxer de façon différentielle des produits d'origine importée ou d'origine nationale (*clause du traitement national*). De même il interdit toute réglementation qui contraindrait les acteurs à des mélanges dans des proportions spécifiées, « *qui exigerait directement ou indirectement qu'une quantité ou une proportion spécifiée du produit objet de cette réglementation provienne de sources domestiques* ». Mais le paragraphe 4 de l'article offre des possibilités non négligeables : « *Les dispositions du présent article n'empêchent pas le versement de subventions destinées exclusivement à des producteurs nationaux, y compris des paiements provenant du produit de taxes ou de charges internes appliquées conformément aux dispositions du présent article et des subventions sous la forme d'achats de produits nationaux par les pouvoirs publics* ».

En d'autres termes, la région ou le gouvernement d'un Etat aurait tout-à-fait la possibilité d'appliquer une taxe à la consommation –intitulée par exemple « *taxe au soutien de l'économie régionale ou nationale* »- à l'ensemble des produits d'un secteur, incluant produits importés et nationaux, et, parallèlement d'utiliser un montant équivalent au produit de cette taxe pour subventionner la structuration, les investissements ou la production de filières nationales (par exemple, filière manioc ou mil, filières laitières, filière d'aliments complémentaires pour enfant), ou encore pour acquérir à prix subventionné (supérieur au prix de marché) 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**. Nous ne développons pas ici l'ensemble des mesures possibles qui sortent du cadre de notre étude (appui à la production agricole, au développement d'industries de transformation et à la structuration des filières). Nous recommandons cependant que ces mesures se basent sur une bonne évaluation des divers facteurs limitants au développement de chaque filière. La promotion de labels spécifiques aux produits régionaux, nationaux ou locaux, en conditionnant l'octroi au respect de certains critères de qualité de façon à y donner un contenu qualitatif, pourrait s'inscrire dans ce cadre. Une partie du produit de la « *taxe au soutien de l'économie régionale ou nationale* » pourrait être utilisée pour promouvoir auprès des consommateurs ces labels et pour vérifier le respect des cahiers des charges. Lorsque les produits nationaux et régionaux sont clairement distincts des produits d'origine importée, une TVA différentielle pourrait être appliquée (exonération des produits fabriqués localement, accroissement de la TVA des produits importés). Une TVA différentielle pourrait ainsi être appliquée sur le lait liquide frais (allant jusqu'à la suppression de la TVA) et le lait liquide reconstitué ou en poudre. Mais, ceci n'est possible que lorsque les produits sont bien qualitativement différents.

La mobilisation des outils de protection disponibles dans l'APE

Au-delà de l'existence, dans l'accord, des outils de protection et de développement présentés ci-dessus, il est important d'identifier si ces mesures seront utilisées et suffisantes pour permettre le développement des filières.

L'utilisation des mesures de sauvegarde dépend en partie de la complexité des dispositions pour leur mobilisation. Ainsi, la Taxe Conjoncturelle à l'Importation, instrument de l'UEMOA d'application nationale, a été largement utilisée en Afrique de l'Ouest. La définition d'un prix de déclenchement à partir des coûts de production intérieurs et d'un prix à l'importation rendait son application particulièrement intéressante. Cependant, la mise à jour du prix de déclenchement n'était que rarement réalisée tous les 6 mois conformément aux textes. Ainsi, la TCI a été utilisée de manière permanente sur certaines filières pour les protéger de la concurrence extérieure. D'autres mesures de protection sont mises en place par les Etats sans nécessairement tenir compte des textes internationaux (certaines interdictions d'importation sur le poulet au motif discutable de grippe aviaire⁶⁷, interdiction d'importation aléatoires⁶⁸, interdiction saisonnière d'importation d'oignon au Sénégal, etc.).

Ainsi, l'application réelle des mesures de protection prévues dans l'accord est difficile à anticiper. En cas de crise, la priorité des gouvernements est de stabiliser les situations intérieures avant le respect des textes internationaux. La mise en conformité de l'ensemble des textes régionaux par les Etats Membres de la CEDEAO sera un processus long et complexe. Ainsi, les limites des mesures de protection ne deviendront contraignantes que lorsque les textes seront pleinement appliqués.

Recommandations concernant la France

La France pourrait intervenir à différents niveaux, de façon à s'assurer que l'APE ne constitue pas un obstacle au développement économique et social des pays ouest-africains :

- Au sein du Conseil conjoint de l'APE, afin que l'Union européenne fasse preuve de flexibilité pour faciliter d'éventuelles **modifications des engagements tarifaires de l'Afrique de l'Ouest** répondant à des objectifs de développement, notamment dans le cadre de politiques sectorielles communes ouest-africaines (article 12). On a en effet vu que de telles modifications pourraient être nécessaires pour stimuler le développement de certaines filières. Or, l'approbation préalable du Conseil conjoint est nécessaire pour la mise en œuvre de telles modifications.
- Au sein du Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE, afin que l'Union européenne fasse preuve de flexibilité pour faciliter l'examen des **mesures de défense commerciale**, prévues par les articles 22 (clause de sauvegarde) et 23 (clause industries naissantes), ainsi que des mesures envisagées au nom d'objectifs de **sécurité alimentaire** (article 47, clause sécurité alimentaire), ou encore pour faciliter la mise en œuvre exceptionnelle de droits et taxes à l'exportation (article 13). L'accord formel du Comité conjoint n'est certes pas prévu, mais celui-ci est amené à examiner les mesures envisagées par la partie ouest-africaine et à effectuer des recommandations. Il existe par ailleurs un certain flou quant à la définition de ce qu'implique la formulation : *les informations utiles pour un examen complet de la situation en vue de trouver une solution acceptable par les deux parties*, et une plus ou moins grande

⁶⁷ Cas du Sénégal

⁶⁸ Cas du Nigéria

flexibilité de l'Union européenne peut influencer le déroulement de la procédure. Les différentes mesures de défense commerciale mobilisables dans le cadre de l'APE sont précisées ci-dessus.

- Après de l'Union européenne afin que celle-ci fasse preuve de flexibilité dans d'éventuelles procédures de prévention et de règlement des différends.
- Au sein de l'OMC, pour que les pays ouest-africains puissent obtenir satisfaction à leurs demandes liées à la mise en œuvre de ces mesures ;
- La France (AFD) pourra également appuyer techniquement et financièrement la mise en œuvre de politiques de protection et de soutien des filières nationales africaines.
- Dans le cadre de la mise en cohérence de ses politiques, la France devra s'assurer que les politiques de coopération soient conçues prioritairement en fonction des besoins des filières et des agricultures africaines et non pas en fonction des objectifs de croissance ses exportations agroalimentaires. La France pourrait notamment appuyer fortement l'initiative de la CEDEAO pour la promotion du lait local en Afrique de l'Ouest.

Avec l'expiration de l'accord de Cotonou en 2020, et les négociations qui doivent officiellement commencer en Août 2018, de nombreuses réflexions sont initiées sur l'avenir des relations UE – ACP. La Commission européenne a réalisé une évaluation de l'accord de Cotonou⁶⁹ et animé une consultation publique⁷⁰ sur l'avenir des relations UE-ACP. Il ressort de ces documents que l'accord de Cotonou n'était pas suffisamment outillé pour répondre aux grands enjeux globaux (et notamment le changement climatique), qu'il n'a pas suffisamment pris en compte l'importance des grands pays émergents. Sur les enjeux commerciaux les positions ne sont pas homogènes. Il semble cependant y avoir un consensus sur la nécessité de renforcer les mesures d'accompagnement au commerce (facilitation des échanges, infrastructures, ...). Sur la base des constats de ces évaluations de nombreux enjeux sont identifiés pour le futur des relations UE-ACP (croissance démographique des pays ACP, migration, intégration régionale, sécurité, changement climatique, ...).

- Dans ce contexte de la négociation post-Cotonou, nous recommandons que la France s'assure :
 - o de l'inclusion de mécanismes d'évaluation de la cohérence vis-à-vis du développement des différentes dispositions de l'accord mais également de son application.
 - o que les régions (Afrique de l'Ouest, du centre, ...) soient au centre des dispositifs de l'accord (intégrations régionales, dispositions régionales de l'accord, ...).
 - o que la participation de la société civile est assurée aussi bien dans la préparation de l'accord que dans sa mise en œuvre.

⁶⁹ Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement, {SWD(2016) 260, 2016

⁷⁰ Towards a new partnership between the european union and the ACP countries after 2020, public consultation, march 2016, Ares(2016)1372862

Le suivi et l'évaluation de l'APE

Le Comité conjoint de suivi de l'APE est en charge du suivi de l'accord. L'article 111 prévoit par ailleurs une clause de révision tous les cinq ans. Nous recommandons que ces échéances constituent une opportunité d'évaluer en profondeur des impacts de l'APE sur l'agriculture et les filières nationales, en vue d'envisager d'éventuelles révisions de l'accord. Il importe que de telles évaluations portent sur des filières précises et ne se contentent pas de modèles généraux, et intègrent par ailleurs pleinement les acteurs des filières et leurs représentants, y compris les organisations de producteurs agricoles. Dans le cadre de la révision de l'accord, une remise en cause de la clause de *statu quo* ou bien des interdictions de réglementations sur les mélanges pourrait être envisagée.

3.2 Intégrer la cohérence des politiques avec le développement dans les négociations commerciales

Les accords commerciaux avec les pays en développement doivent être cohérents avec les objectifs de développement, et donc contribuer à leur développement économique et social, même s'il peut exister une synergie entre celui-ci et la croissance de certaines exportations françaises. D'une façon générale, nous recommandons que les accords commerciaux préservent les possibilités pour les Etats et les régions concernées de protéger et de soutenir les secteurs qui pourraient être affectés par une libéralisation, y compris les possibilités, à l'avenir, d'établir des nouvelles protections et de nouveaux soutiens. Dans l'ensemble des secteurs où, compte tenu des différentiels de productivité, la libéralisation des échanges menace la viabilité et de développement de filières ou de secteurs de production ou ne permet pas aux acteurs -et notamment aux producteurs agricoles- de dégager des niveaux de revenus compatibles avec une éradication de la pauvreté, la satisfaction des besoins fondamentaux, la sécurité alimentaire et nutritionnelle et un processus de développement économique et social compatible avec la protection de l'environnement, il importe de garantir une protection permettant aux acteurs de bénéficier de prix suffisamment élevés.

Dans le domaine de l'agriculture, caractérisé par une forte volatilité des prix mondiaux, nous recommandons que les clauses de sauvegarde et de sécurité alimentaire garantissent que le prix des produits importés se maintienne dans une fourchette de prix rémunérateurs compatible avec le développement des secteurs productifs et de l'agriculture. Il est donc nécessaire que les clauses de sauvegarde soient suffisamment flexibles pour garantir un tel objectif. Même si la question concerne également les clauses de sauvegarde multilatérales, il convient que les dispositions des accords bilatéraux ne soient pas plus contraignantes que les dispositions multilatérales et que, au contraire, elles puissent faciliter une évolution ultérieure des dispositions multilatérales chaque fois que nécessaire.

De même, il importe que le domaine d'application de la clause industries naissantes soit suffisamment large d'utilisation.

Les dispositions de l'article 35 de l'accord relatif à l'APE Afrique de l'Ouest et mentionnées ci-dessus méritent également d'être reprises, mais modifiées de façon à explicitement autoriser les réglementations permettant l'incorporation d'une certaine portion de produits nationaux ou régionaux dans les mélanges, la transformation ou l'usage de produits, tout en s'assurant que de telles mesures ne se traduisent pas par une réduction des normes et standards de protection des consommateurs. Ce type de politique peut en effet contribuer activement à l'accroissement des débouchés pour les produits nationaux ou régionaux.

Au-delà des négociations commerciales, nous recommandons que l'impact des politiques agricoles des grands pays exportateurs (Union européenne, Etats-Unis, Brésil, etc.) -ainsi que l'impact de la production de sous-produits d'origine agricole ou industrielle dans les mêmes pays- sur le prix des

produits exportés soit pleinement évalué, en vue d'une prise en compte dans les accords commerciaux comme les APE. Dans le cas de de la Politique Agricole Commune (PAC), nous recommandons pour ce faire la réalisation d'une évaluation *ex post* des impacts de la PAC (2007-2014) sur le développement, ainsi qu'une évaluation *ex ante* de la prochaine PAC sur le sujet que la Commission européenne pourrait commanditer.

3.3 Méthodologie et grille d'analyse des conflits possibles entre exportations françaises et européennes et développement des filières locales

La méthodologie utilisée pour la présente étude peut être utilisée pour analyser les risques de conflits possibles entre exportations françaises et européennes et développement de filières locales, notamment à l'occasion de la mise en œuvre d'accords commerciaux. En synthèse, nous proposons une méthodologie en quatre étapes, les trois dernières étapes débouchant sur le renseignement d'une grille d'analyse spécifique :

Etape 1. Identification de catégories prioritaires de produits

Méthode

- Mesure de la valeur du commerce entre l'Union européenne/la France et le(s) pays concerné(s) par ligne tarifaire
- Regroupement des produits (lignes tarifaires) par catégories de produits
- Elimination des catégories de produits les moins importantes

Etape 2. Le potentiel de développement des exportations françaises et européennes vers le(s) pays concerné(s)

Grille d'analyse

- L'Union européenne/la France a-t-elle un potentiel de développement de ses exportations pour la catégorie de produits concernée ?
- Existe-t-il un potentiel de développement des importations de la catégorie de produits de la part du(des) pays concerné(s) ?
- L'Union européenne/la France dispose-t-elle d'avantages comparatifs par rapport aux autres pays exportateurs dans la perspective de développement des importations dans le(s) pays concerné(s) ?
- En conclusion, existe-il un potentiel de développement des exportations européennes/françaises vers le(s) pays concerné(s) ?

Méthode

- Dynamique des exportations
 - o Synthèse, sur la base d'une revue statistique, des évolutions depuis une décennie du bilan production/utilisations intérieures/échanges extérieurs (importations et exportations)

- Analyse explicative de ces évolutions, au moyen d'une revue bibliographique et d'entretiens (experts, acteurs économiques)
- Prospective relative à l'évolution à venir du potentiel d'exportation, sur la base de l'examen des évolutions passées, de la prise en compte d'évolutions à venir (production, besoins intérieurs, politiques agricoles, vision et stratégie des acteurs économiques) et de l'avis des acteurs économiques
- **Marché mondial**
 - Structure du marché mondial : principaux exportateurs et évolution depuis une décennie
- **Potentiel d'importations du (des) pays concerné(s)**
 - Synthèse, sur la base d'une revue statistique, des évolutions depuis une décennie du bilan production/utilisations intérieures/échanges extérieurs (importations et exportations)
 - Analyse explicative de ces évolutions, au moyen d'une revue bibliographique et d'entretiens (experts, acteurs économiques)
 - Prospective relative à l'évolution à venir du potentiel d'importation sur la base de l'examen des évolutions passées, de la prise en compte d'évolutions à venir (production, besoins intérieurs, politiques agricoles, vision et stratégie des acteurs économiques).
- **Potentiel de développement des exportations françaises et européennes vers le pays concerné (synthèse des étapes précédentes).**
- ⇒ Dans cette étape, on vérifiera si certains produits spécifiques de la catégorie de produits considérée présentent des enjeux particuliers.

Etape 3. Les risques de concurrence avec les produits et filières nationales

Grille d'analyse

- La catégorie de produits concernée est-elle produite également dans le(s) pays ?
- Existe-il des concurrences potentielles entre la catégorie de produits concernée et des produits substituables fabriqués dans le pays :
 - au niveau de la consommation ?
 - au niveau des utilisations industrielles ?
- Pour les produits nationaux ainsi identifiés (produits identiques ou substituables à des produits importés) :
 - Quels sont leur importance dans l'économie agricole, en termes d'emplois et de revenus et pour la sécurité alimentaire du pays ?
 - Quelles sont les filières (acteurs, entreprises) concernées et quelle est leur importance dans l'économie, en termes d'emplois et de revenus et pour la sécurité alimentaire du pays ?
 - Quelles sont les perspectives de développement de la consommation (prise en compte de la croissance démographique et des évolutions des modes de consommation) ?
 - Quel est le potentiel de développement de la production au regard de ce potentiel de développement de la production ?
- Dans quelle mesure ces produits sont-ils concurrencés par des produits identiques ou substituables importés ?

Méthode

- Synthèse, sur la base d'une revue statistique, des évolutions depuis une décennie du bilan production/utilisations intérieures/échanges extérieurs (importations et exportations) pour la catégorie de produits concernée et d'éventuels produits nationaux substituables
 - Revue bibliographique (études, documents de politique) permettant d'apprécier l'importance de la catégorie de produits concernés et des éventuels produits substituables, les filières impliquées, les enjeux économiques et sociaux liés à ce(s) produit(s) et filière(s), les perspectives à venir (consommation, production)⁷¹
 - Synthèse sur les risques de concurrence, tenant compte :
 - o des conclusions de l'étape 2,
 - o des avantages concurrentiels respectifs de la catégorie de produits concernée et des produits nationaux (prix, autres éléments),
 - o des évolutions de politiques commerciales et autres envisagées dans l'accord commercial (notamment, l'évolution du droit de douane).
- ⇒ Dans cette étape, on vérifiera si certains produits spécifiques de la catégorie de produits considérée présentent des enjeux particuliers.

Etape 4. Evaluation des effets et impacts prévisibles

Grille d'analyse

- Quels sont les prévisibles de l'accord commercial envisagé sur :
 - o Le prix au consommateur ou au transformateur des produits importés ?
 - o Le prix au consommateur ou au transformateur des produits nationaux substituables ?
 - o Le prix au producteur des produits nationaux substituables ?
 - o Les volumes d'importations ?
 - o Les volumes de produits nationaux ?
 - o Les revenus des divers acteurs nationaux (agriculteurs, entreprises, consommateurs, Etat) ?
 - o La valeur ajoutée des filières concernées ?
- Quels sont les impacts prévisibles (appréciation qualitative) de l'accord commercial sur :
 - o L'emploi ?
 - o La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation ?
 - o L'autonomie politique des Etats en cas de volonté actuelle ou à venir de soutenir le développement de filières nationales ?

Méthode

⁷¹ Pour rappel, la CEDEAO a utilisé pour le choix des produits sensibles les critères suivants : les produits stratégiques pour le développement économique et social de la région ; les produits à forte contribution aux recettes douanières ou ceux représentant une part significative des recettes douanières ; les biens et secteurs de production présentant un potentiel de croissance et de diversification économique ; les produits objet d'échanges intra-Afrique de l'Ouest et contribuant de ce fait à l'intégration régionale.

- Sélection des catégories de produits, produits et filières potentiellement les plus sensibles, pour lesquels une évaluation plus poussée sera réalisée
- Recueil statistiques et bibliographique sur les produits et filières concernées
- Construction d'un modèle de simulation des effets sur les prix, volumes, valeur ajoutée et revenus, adapté à chaque type de produit/filière
- Entretiens (experts, administrations, organisations professionnelles et agricoles, acteurs économiques, organisations de la société civile)
- Etablissement des hypothèses relatives :
 - o aux transmissions de prix,
 - o aux effets de substitution
- Renseignement du modèle et calcul des résultats
- Appréciations sur les impacts
- Conclusions
- Recommandations en vue d'une prise en compte des conclusions dans l'accord commercial

Bilan de l'étude et perspectives

La réalisation de cette étude a mis en évidence l'intérêt d'une approche filière-pays pour évaluer l'impact d'une politique ou d'un accord commercial. En effet, les effets d'une même mesure peuvent être très différents selon les filières et selon les pays et seul ce type d'étude permet d'appréhender précisément les risques de fragilisation des filières et de secteurs productifs. La contrepartie est qu'une telle étude ne peut prétendre à l'exhaustivité. Cependant, sur la base d'une identification préalable des filières susceptibles d'être affectées par une politique ou un accord commercial dans les différents pays, l'étude peut être reproduite dans d'autres contextes. La mise en œuvre d'études complémentaires du même type dans les divers pays de la région ouest-africaine pour un nombre limité de produits et de filières serait d'une grande utilité pour aider les gouvernements à mieux identifier les mesures spécifiques (politiques commerciales, sectorielles, fiscales) à mettre en œuvre pour soutenir le développement des filières nationales.

L'étude a également mis en évidence l'utilité de disposer d'un modèle simplifié pour simuler les effets de variations de droits de douane (ou encore des prix mondiaux) sur les différents acteurs des filières (filières basées sur l'utilisation de produits importés et filières nationales concurrentes), les agriculteurs et les consommateurs. Pour être utile, un tel modèle doit être construit sur la base d'hypothèses de transmission de prix, d'élasticité et de substitution entre produits issues d'une étude fine des acteurs et des relations qu'ils entretiennent, comme cela a pu être fait sur les filières examinées. Cependant, ce type d'étude ne permet pas, compte tenu des moyens alloués, d'évaluer précisément les élasticités et les coefficients de substitution au niveau des consommateurs. Une telle évaluation impliquerait des études de consommation spécifiques qu'il serait utile de mener sur un certain nombre de produits clés dans la région ouest-africaine.

ANNEXES

1. **Autres fiches produits (les fiches *produits laitiers, blé et lait maternisé/aliments complémentaires pour enfants* sont incluses dans le document principal)**



Le blé dur

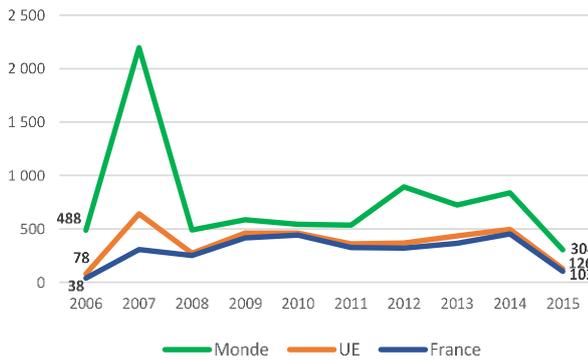
Droits de douane TEC : **5%**

Catégorie APE : **A**

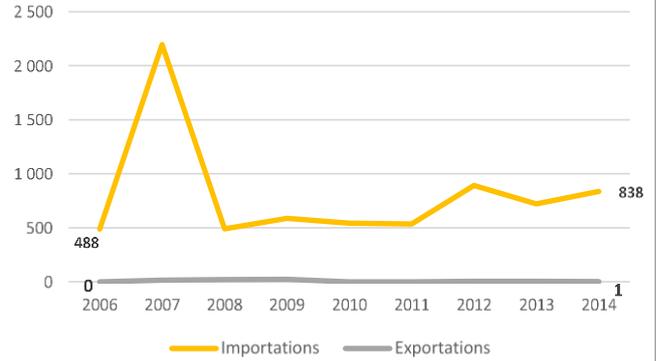
Lignes tarifaires concernées (SH6) :

100110 ; 100119

Exportations de blé dur vers l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en milliers de tonnes)



Production, imports et exports de blé dur en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2014 (en milliers de tonnes)

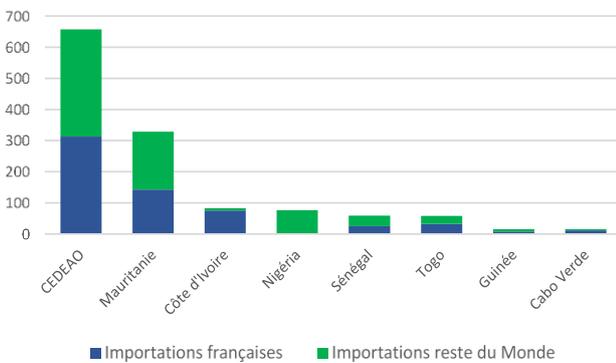


Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO

Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs

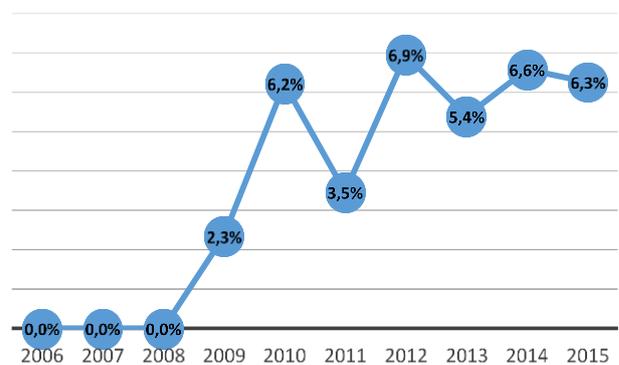
Données : ITC Trade Map ; FAO

Le blé dur en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map ; FAO

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises de blé dur



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : France, Russie, Canada, Mexique, Etats-Unis, Allemagne

Commentaires :

La France est un acteur majeur dans les importations de blé dur de l'Afrique de l'Ouest et les perspectives de croissance restent importantes.

Par ailleurs, le blé dur constitue un enjeu de concurrence possible avec d'autres sources de calories alimentaires produites en Afrique de l'Ouest.

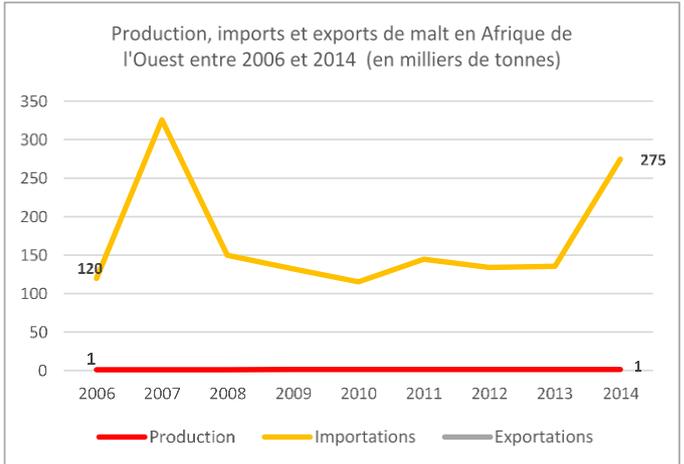
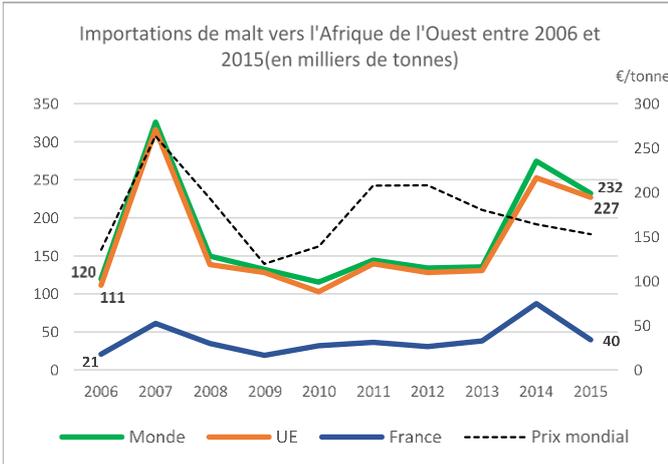
Cependant, cette concurrence potentielle reste limitée, et les effets de l'APE sur la croissance des exportations françaises le seront tout autant. Le blé dur ne présente donc pas un intérêt certain dans le cadre de cette étude.



Malt, orge, houblon

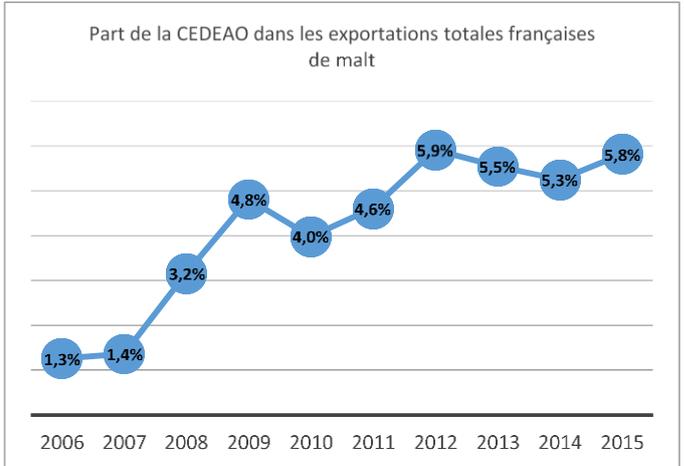
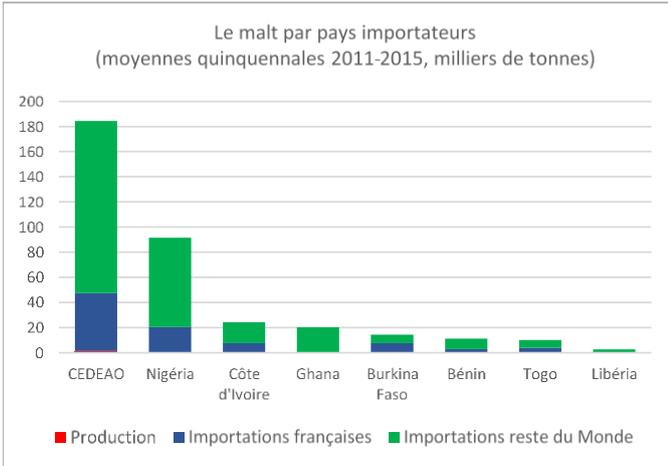
Droits de douane TEC : **5%**
 Catégorie APE : **A**

Lignes tarifaires concernées (SH6) :
 100300 ; 110710 ; 110720 ; 130213



Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO
 Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon du côté des importateurs et du côté des exportateurs

Données : ITC Trade Map ; FAO
 Notes : Il s'agit de la production ouest-africaine d'orge



Données : ITC Trade Map ; FAO

Données : ITC Trade Map

Principaux exportateurs en 2015 : France, Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Suède

Commentaires :

L'Afrique de l'Ouest ne produit quasiment pas d'orge, de malt ou de houblon. La quasi-totalité de la consommation de ces produits provient des importations, qui sont en réalité composées à près de 99% de malt torréfié ou non torréfié (l'orge et le houblon ne représentent une part significative des importations qu'en 2009 et 2010). Plus de 98% du malt importée par l'Afrique de l'Ouest provient de l'Union européenne et les principaux importateurs sont le Nigéria, la Côte d'Ivoire et le Ghana.

La France est le premier fournisseur de malt de la région, dont la part dans les exportations françaises de malt a beaucoup augmenté depuis 2006, passant de 1,3% à 5,8% en 2015.

Le malt importé, bien que plus cher, constitue une concurrence pour les autres matières premières locales utilisées dans la fabrication de la bière.

Les exportations européennes de malt se voient actuellement appliquer par la CEDEAO un droit de douane de 5%. L'impact de l'APE devrait être faible mais néanmoins positif pour les exportations françaises.

Le café torréfié

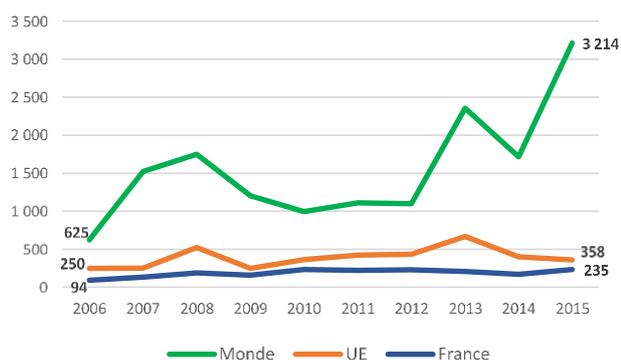
 Droits de douane TEC : **20%**

 Catégorie APE : **C**

Lignes tarifaires concernées (SH6) :

090121 ; 090122

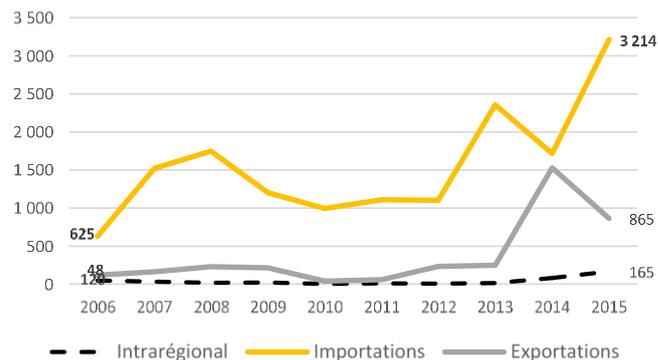
Importations de café torréfié de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en tonnes)



Données : ITC Trade Map

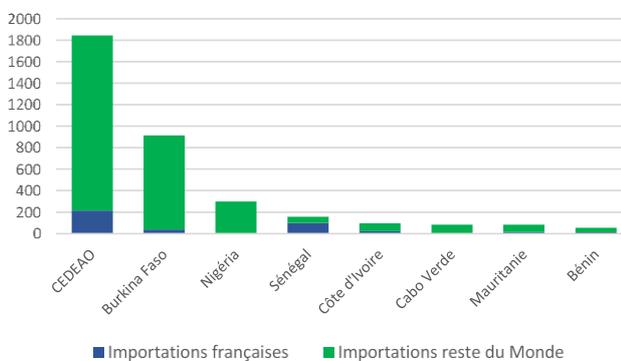
Notes : les chiffres sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon côté importateurs et côté exportateurs.

Imports et exports de café torréfié en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en tonnes)



Données : ITC Trade Map

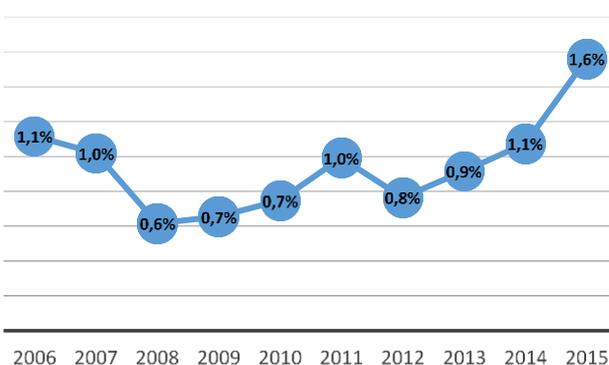
Le café torréfié en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, en tonnes)



Données : ITC Trade Map ; FAO

Notes : une part importante du café torréfié importé par les pays de la CEDEAO provient de la Côte d'Ivoire

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises de café torréfié



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Suisse, France, Italie, Portugal, Espagne, Etats-Unis

Commentaires :

L'Afrique de l'Ouest est une région productrice de café, elle en a produit 172 K tonnes en 2013 (FAO), principalement en Côte d'Ivoire.

La France compte pour une part non-négligeable des importations ouest-africaines de café torréfié. Le marché ouest-africain ne représente quant à lui que 1,6% des exportations françaises de café torréfié ce qui laisse envisager un fort potentiel de croissance pour la France après la suppression progressive des droits de douane de 20% qui sont actuellement appliqués à ses exportations.

La mise en place de l'APE pourrait donc constituer un obstacle important au développement de la filière du café torréfié en Afrique de l'Ouest.



Les jus de fruits

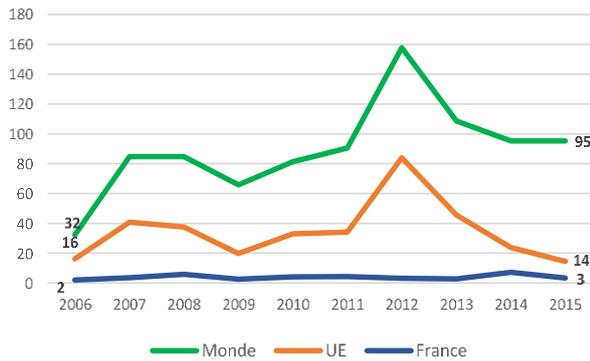
Droits de douane TEC : **10%**

Catégorie APE : **B**

Lignes tarifaires concernées (SH6) :

200911 à 200990

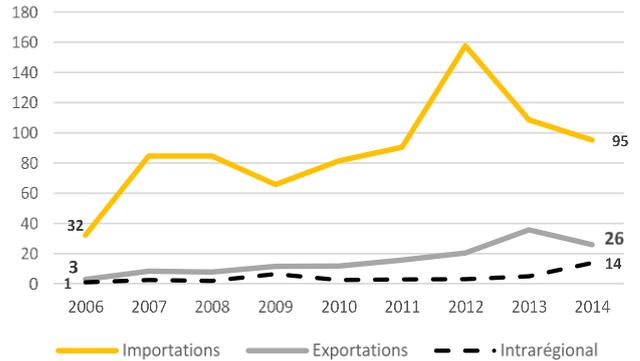
Importations de jus de fruits vers l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map ; Eurostat

Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs

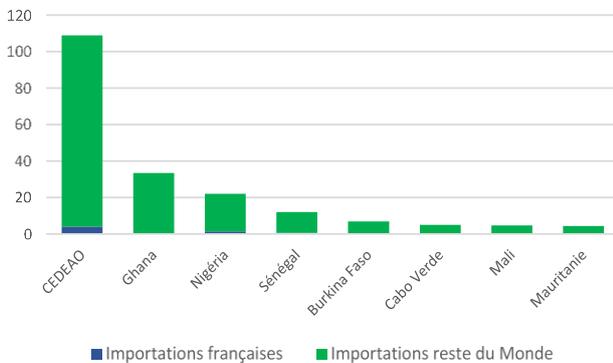
Imports et exports de jus de fruits en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2014 (en milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map

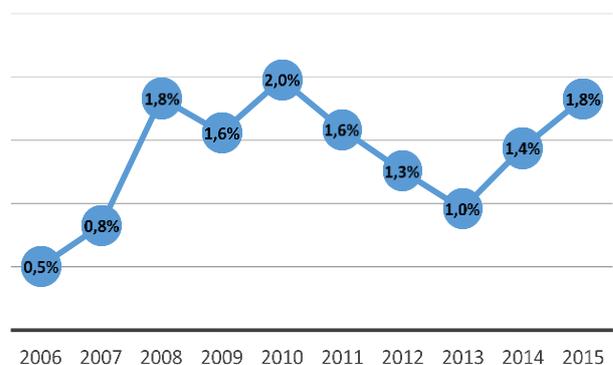
Notes : le volume du commerce intrarégional a été estimé à partir des données en valeur

Les jus de fruits en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map ; FAO

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises de jus de fruits



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Afrique du Sud, Emirats arabes unis, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas, Portugal

Synthèse

Parmi les jus de fruits étudiés ici, seule une partie est concernée par la libéralisation. Il s'agit uniquement des jus destinés à un usage industriel. Il nous est cependant difficile, aux vues des données disponibles, de différencier clairement les volumes de jus à usage industriel de ceux destinés à la vente au détail. Il semblerait néanmoins, d'après nos analyses, que la France se positionne davantage sur le marché des jus à usage industriel, plus que sur celui des jus frais à consommer.

Contrairement à ce que les données de volume importé laissent penser, les données en valeur montrent que la part de l'UE est importante (autour de 50%) dans les importations ouest-africaines de jus. Dans tous les cas, les exportations françaises et européennes font concurrence à une production émergente et rendent difficile le développement d'une filière locale de jus pour l'industrie.

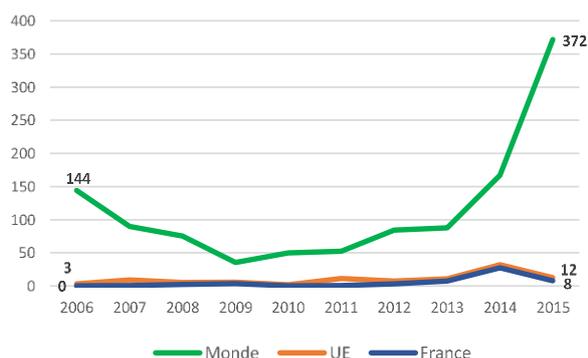
Les tourteaux

Droits de douane TEC : **10%**Catégorie APE : **B**

Lignes tarifaires concernées (SH6) :

230400 à 230690

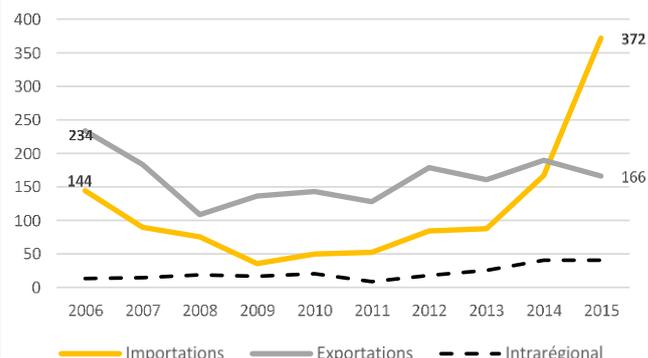
Importations de tourteaux de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map

Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon du côté des importateurs et du côté des exportateurs

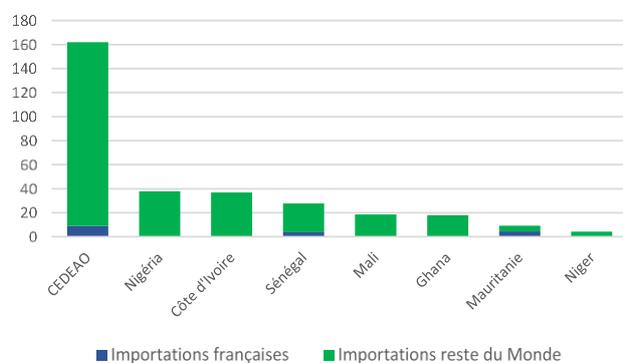
Imports et exports de tourteaux en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en tonnes)



Données : ITC Trade Map

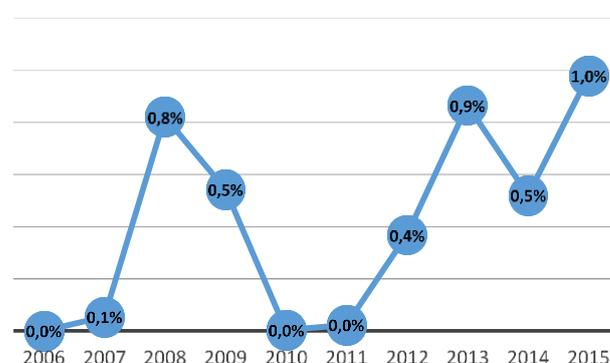
Notes : les données de production sont indisponibles. Le volume du commerce intrarégional a été estimé à partir des données en valeur.

Les tourteaux en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, en tonnes)



Données : ITC Trade Map

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises de tourteaux



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Argentine, Paraguay, Etats-Unis, Brésil, France, Pays-Bas

Commentaires :

L'Afrique de l'Ouest est un producteur d'oléoprotéagineux (coton, noix de palme). Jusqu'en 2010, la région exportait davantage de tourteaux qu'elle n'en importait, mais depuis ses importations ont fortement augmenté passant de 142 K tonnes en 2010 à 521 K tonnes en 2015.

La France, et l'Union européenne en générale, compte pour une part assez faible des importations de tourteaux de l'Afrique de l'Ouest (l'UE en représentait moins de 10% en 2015).

Du fait du droit de douane de 10% en vigueur actuellement sur les exportations européennes de tourteaux, la mise en place de l'APE devrait avoir un impact non négligeable pour les exportations françaises.

Un doute subsiste cependant sur la compétitivité de la France face aux pays d'Amérique du Sud et donc en sa capacité à gagner des parts sur le marché ouest-africain.

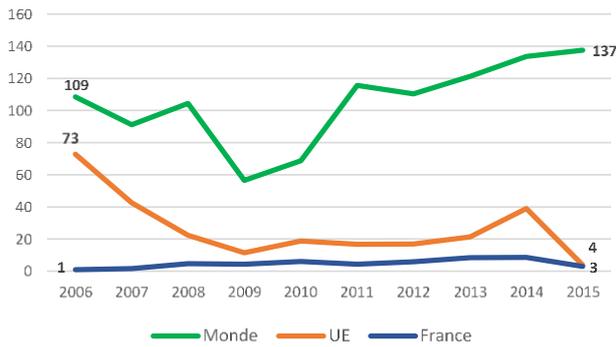


Glucose, Fructose, Sucre inverti

Droits de douane TEC : 5%
Catégorie APE : A

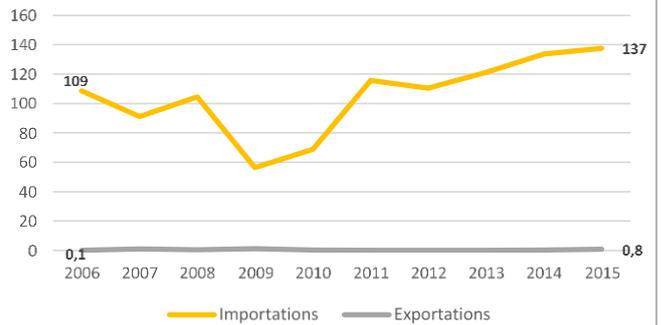
Lignes tarifaires concernées (SH6) :
 170211 à 170290

Importations de glucose, fructose, sucre inverti de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en milliers de tonnes)



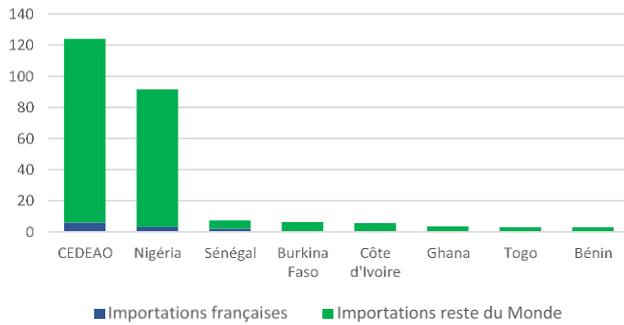
Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO
 Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs

Imports et exports de glucose, fructose, sucre inverti en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2014 (en milliers de tonnes)



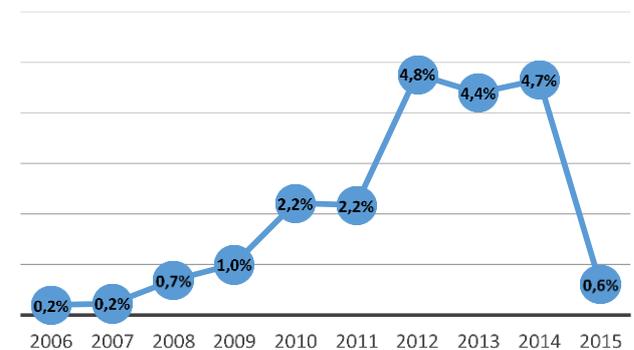
Données : ITC Trade Map

Le glucose, fructose, sucre inverti en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises de glucose, fructose et sucre inverti



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Inde, Turquie, Chine, France, Brésil, Guatemala

Commentaires :

Bien que la filière présente un potentiel d'exportations important et qu'elle soit stratégique pour la France, cette dernière apparaît bien faible en termes de part de marché et en termes de compétitivité face à ses concurrents. De plus, ces produits ne semblent pas être considérés comme sensibles par les pays de la CEDEAO étant donné le niveau bas de droit de douane qui leur est appliqué (5%) et qui sous-tend un faible impact de l'APE.

GRET

Professionnels du
développement
solidaire

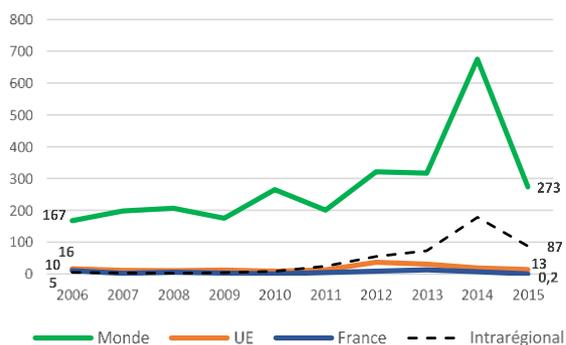
Les huiles et graisses végétales

Droits de douane TEC : **10%**Catégorie APE : **B**

Lignes tarifaires concernées (SH6) :

150710 ; 151110 ; 151211 ; 151221 ; 151311 ; 151321 ; 151410 ; 151411 ;
151490 ; 151491 ; 151511 ; 151521 ; 151530 ; 151540 ; 151550 ; 151560 ; 151620

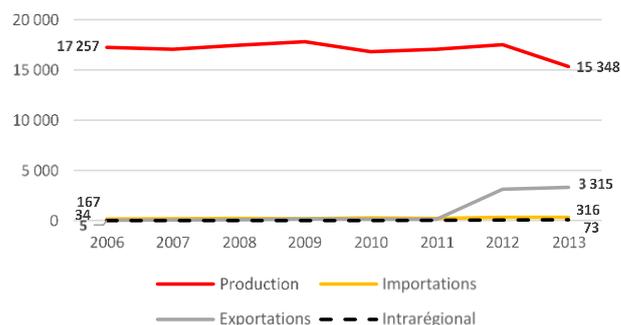
Importations d'huiles et graisses végétales de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO

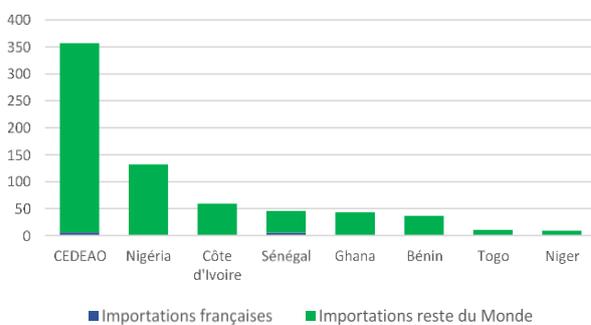
Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs

Production, imports et exports d'huiles et graisses végétales en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2013 (milliers de tonnes)



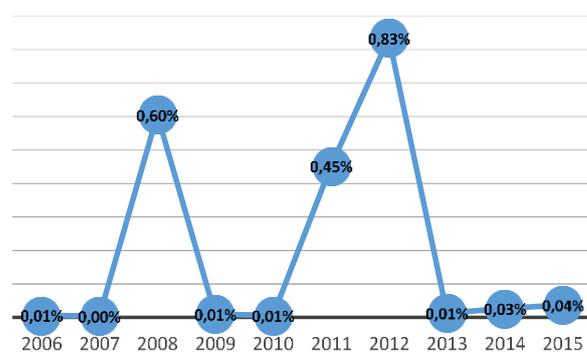
Données : ITC Trade Map

Les huiles et graisses végétales en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, milliers de tonnes)



Données : ITC Trade Map

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises d'huiles et graisses végétales



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Malaisie, Indonésie, Etats-Unis, Espagne, Royaume-Uni, France**Commentaires****Les lignes tarifaires libéralisées ont représenté en moyenne 26% des importations totales d'huiles et graisses végétales de l'Afrique de l'Ouest au cours des cinq dernières années.**

L'Afrique de l'Ouest importe principalement de l'huile de palme et de soja ainsi que des huiles et graisses partiellement ou totalement hydrogénées.

Dans le secteur des huiles végétales, la France est surtout exportatrice d'huile de colza et de tournesol, peu importées par l'Afrique de l'Ouest, ce qui explique la très faible part de la région dans les exportations françaises et la faible part de marché de la France dans les pays ouest-africains.



Machines agricoles

Droits de douane TEC : **5%**

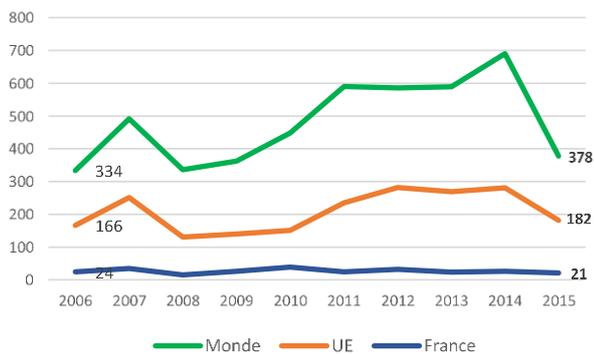
Catégorie APE : **A**

Lignes tarifaires concernées :

- '841931 Séchoirs pour produits agricoles
- '842481 Appareils à projeter des produits insecticides, fongicides, herbicides et similaires / Appareils pour l'arrosage
- '843210 Charrues
- '843221 Herses à disques (pulvérisateurs)
- '843229 Autres herses, scarificateurs, cultivateurs, extirpateurs, houes, sarcleuses et bineuses
- '843230 Semoirs, plantoirs et repiqueurs
- '843240 Epandeurs de fumier et distributeurs d'engrais
- '843280 Autres machines, appareils et engins pour le travail du sol ou la culture
- '843290 Parties
- '843320 Faucheuses, y compris les barres de coupe à monter sur tracteur
- '843330 Autres machines et appareils de fenaison
- '843340 Presses à paille ou à fourrage, y compris les presses ramasseuses
- '843351 Moissonneuses-batteuses
- '843352 Autres machines et appareils pour le battage
- '843353 Machines pour la récolte des racines ou tubercules
- '843359 Autres
- '843360 Machines pour le nettoyage ou le triage des œufs, fruits ou autres produits agricoles
- '843390 Parties
- '843410 Machines à traire
- '843420 Machines et appareils de laiterie
- '843490 Parties

- '843510 Presses et pressoirs, fouloirs et machines et appareils analogues pour la fabrication du vin, du cidre ou des jus de fruits
- '843590 Parties
- '843610 Machines et appareils pour la préparation des aliments ou provendes pour animaux
- '843621 Couveuses et éleveuses
- '843629 Autres
- '843680 Autres machines et appareils pour l'aviculture
- '843691 Parties
- '843699 Autres
- '843710 Machines pour le nettoyage, le triage ou le criblage des grains ou des légumes secs
- '843780 Autres machines et appareils
- '843790 Parties
- '843810 Machines et appareils pour la boulangerie, la pâtisserie la biscuiterie ou pour la fabrication des pâtes alimentaires
- '843820 Machines et appareils pour la confiserie ou pour la fabrication du cacao ou du chocolat
- '843830 Machines et appareils pour la sucrerie
- '843840 Machines et appareils pour la brasserie
- '843850 Machines et appareils pour le travail de viandes
- '843860 Machines et appareils pour la préparation des fruits ou des légumes
- '843880 Autres machines et appareils
- '843890 Parties
- '870190 Tracteurs agricoles

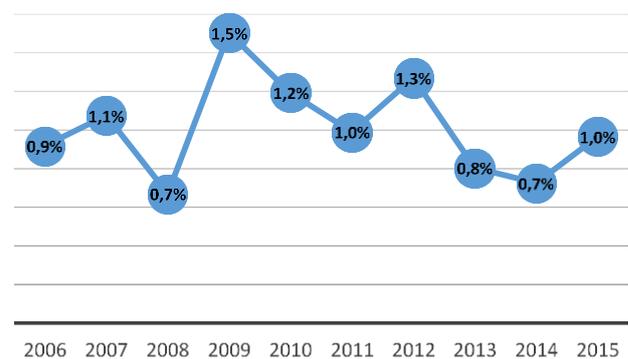
Importations de machines agricoles de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en millions d'euros)



Données : ITC Trade Map

Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises de machines agricoles



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Italie, Chine, Inde, Pays-Bas, Allemagne, France

GRETProfessionnels du
développement
solidaire

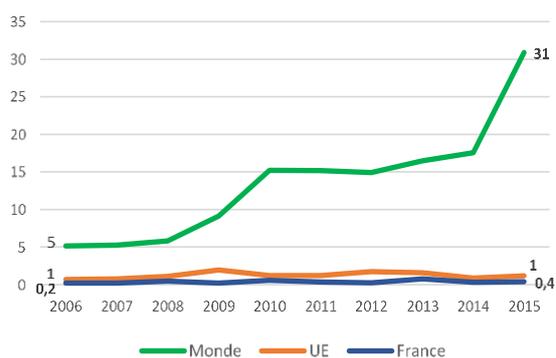
Outillage agricole

Droits de douane TEC : **10%**Catégorie APE : **B**

Lignes tarifaires concernées (SH6) :

820110 à 820190 ; 820840

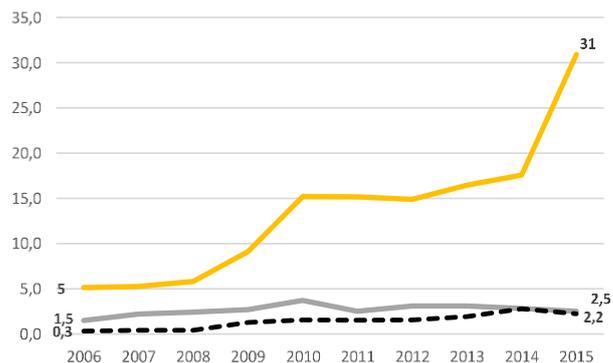
Importations d'outils agricoles de l'Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en millions d'euros)



Données : ITC Trade Map ; Eurostat ; FAO

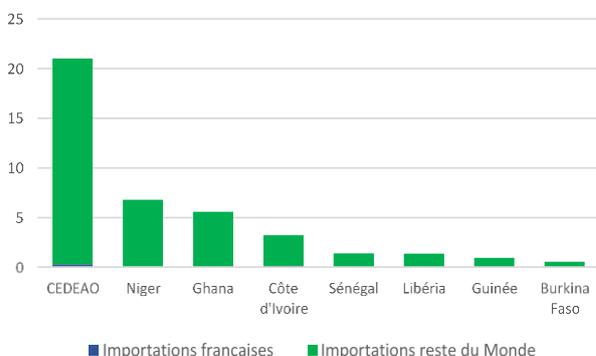
Notes : les chiffres des importations sont à prendre avec précaution car ils ne sont pas comptabilisés de la même façon de côté des importateurs et du côté des exportateurs

Imports et exports d'outils agricoles en Afrique de l'Ouest entre 2006 et 2015 (en millions d'euros)



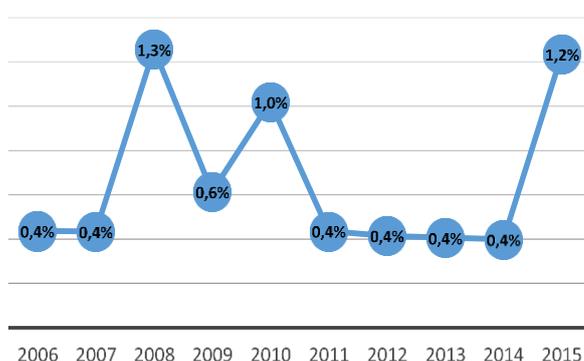
Données : ITC Trade Map

Les outils agricoles en Afrique de l'Ouest par importateurs (moyennes quinquennales 2011-2015, millions d'euros)



Données : ITC Trade Map ; FAO

Part de la CEDEAO dans les exportations totales françaises d'outils agricoles



Données : ITC Trade Map

Principaux fournisseurs de l'AO en 2015 : Chine, Colombie, Emirats arabes unis, Brésil, France, Royaume-Uni

Libellés des lignes tarifaires :

'820110	Bêches et pelles
'820120	Fourches à fouiller, fourches à faner, fourches à fumier
'820130	Pioches, pics, houes, binettes, râteliers et raclours
'820140	Haches, serpes et outils similaires à taillants
'820150	Sécateurs et similaires maniés à une main (y.c. les cisailles à volailles)
'820160	Cisailles à haies, sécateurs et outils similaires maniés à deux mains
'820190	Faux et faucilles, couteaux à foin ou à paille et autres outils agricoles, horticoles ou forestiers
'820840	Couteaux et lames tranchantes, en métaux communs, pour machines agricoles, horticoles ou forestières

Gret –

2. Sigles

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
APE	Accord de Partenariat Economique
BAD	Banque Africaine de Développement
CAF	Coût Assurance Fret
CEDEAO	Communauté Economique de Développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CPD	Cohérence des Politiques avec le Développement
DG	Direction Générale
ECOWAP	Politique agricole de la CEDEAO
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs (Accord Général sur le Commerce et les Tarifs douaniers)
MCP	Mesures Complémentaires de Protection
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
NPF	Nation la Plus Favorisée
PAC	Politique Agricole Commune
PAPED	Programme de l'APE pour le Développement
PAU	Politique Agricole de l'UEMOA
PCC	Prélèvement Communautaire de la CEDEAO
PCS	Prélèvement Communautaire Solidarité (UEMOA)
PED	Pays En Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PPAAO	Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest
SPG	Système de Préférences Généralisées
TAI	Taxe d'Ajustement à l'Importation
TCP	Taxe Complémentaire de Protection
TEC	Tarif Extérieur Commun
TSA	Tout Sauf les Armes

TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l’Afrique de l’Ouest
ZLE	Zone de Libre Echange

3. Bibliographie

- Allen, Thomas et Heinrigs, P., *Les nouvelles opportunités de l'économie alimentaire ouest-africaine*, Notes ouest-africaines, OCDE, juillet 2016
- ACP, UE, *Accord de Cotonou*, 2014 http://www.europarl.europa.eu/int-coop/acp/03_01/pdf/mn3012634_fr.pdf
- Banque Mondiale, *Poverty in a Rising Africa*, 2015
- Bilal, Sanoussi, *How to assess the West Africa EPA ?*, ECDPM, résumé de conférence, septembre 2014
- Bilal, Sanoussi et Rampa, Francesco, *Designing a monitoring instrument for Economic Partnership Agreements : Methodological issues*, United Nations University, 2007
- Blein Roger, *La négociation de l'accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne : Processus et enjeux pour l'agriculture régionale*, Forum sur la souveraineté alimentaire, Roppa, 2006
- Borgui Yerima, *Note de suivi du TE C : enjeux de la renégociation des taux de droits de douanes consolidés à l'OMC par les Etats membres suite à l'entrée en vigueur du TEC CEDEAO*, CEDEAO - ARAA, Juin 2016,
- Bricas, Nicolas, Tchamda, Claude, *Les profondes mutations des consommations alimentaires en Afrique*, Questions de développement n° 26, AFD, 2015
- Bricas, Nicolas, Tchamda, Claude, Mouton, Florence, *Les villes d'Afrique subsaharienne sont-elles si dépendantes aux importations alimentaires ?*, Question de développement n° 27, AFD, 2015
- Bricas, Nicolas, Tchamda, Claude, et Mouton, Florence, coordinateurs, *L'Afrique à la conquête de son marché alimentaire intérieur. Enseignements de dix ans d'enquêtes auprès des ménages d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad*, Etudes de l'AFD n°12, 2017
- Broutin, Cécile, Levard, Laurent et Benkahla, Amel, *Note d'analyse de l'impact des politiques commerciales régionales sur la filière « lait local » en Afrique de l'Ouest*, Gret, juillet 2015
- CEDEAO-UEMOA, *Négociation de l'APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne – Préparation de l'offre d'accès au marché - Guide pour la mise en œuvre de la méthodologie d'identification des produits sensibles en Afrique de l'Ouest – Produits agricoles et agro-alimentaires et produits industriels*
- CEDEAO – UEMOA, *Négociation de l'APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne – Rapport régional sur la détermination des produits sensibles et l'élaboration de l'offre de partenariat commercial pour le développement de l'Afrique de l'Ouest à l'Union européenne*, juillet 2008
- Choplin, Gérard, *L'industrie laitière européenne lorgne sur l'Afrique*, SOS Faim – Oxfam Solidarité, 2016
- Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES), *Document préparatoire de l'atelier de restitution sur les mesures de sauvegarde des accords de partenariat économique (Dakar)*, juillet 2008
- Corniaux, Christian, Vatin, François et Ancy, Véronique, *Lait en poudre importé versus production locale en Afrique de l'Ouest : vers un nouveau modèle industriel ?*, cahiers agriculture, Cirad, janvier-février 2012

- Coste, Antoine, Von Uexkull, Erik, *Nigéria : au-delà du TEC et de l'APE, le vrai enjeu est la compétitivité*, revue Passerelles, ICTSD, juillet 2015
- CTA, *Présentation de l'Accord de Cotonou*, CTA, Présentation de l'accord de Cotonou, http://bruxelles.cta.int/download/fr/accord_cotonou_fr.pdf
- Diouf, El Hadji Addourahmane, *Nouveau tarif extérieur commun de la CEDEAO et engagements individuels de ses membres à l'OMC : des incompatibilités surmontables*, revue Passerelles, ICTSD, octobre 2012
- Duteurtre, Guillaume et Corniaux, Christian (Cirad), *Etude relative à la formulation du programme d'actions détaillé de développement de la filière lait en zone UEMOA*, UEMOA, avril 2013
- Erard, Pascalet Huyghebaert, Patricia, *Droits humains et développement : Comment réduire les impacts négatifs des politiques européennes sur les pays du Sud ?*, Analyses et débats, CFSI-Gret, octobre 2014.
- FAO, *Vue d'ensemble de l'insécurité alimentaire en Afrique, des perspectives plus favorables que jamais*, 2015
- FranceAgriMer, *La filière lait de vache, bilan 2016*, janvier 2017
- FranceAgriMer, bilans annuels par produit
- Friedrich Ebert Stiftung - Enda, *Etude d'impact de l'offre d'accès aux marchés sur les pays de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'Accord de Partenariat Economique*, juillet 2011
- Giros, Etienne et Sevaistre, Patrick, *Les perspectives du commerce France-Afrique : l'APE et le secteur privé*, GREAT Insights Magazine, novembre 2014
- Hollinger, Franck, Staatz John, *Croissance agricole en Afrique, facteurs déterminants de marché et de politique*, FAO et Banque Africaine de Développement ? 2015
- ICTSD – Enda Cacid, *Les enjeux de l'APE en Afrique de l'Ouest*, revue Passerelles, mai 2014
- International Commission of Jurists, *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, 2011
- Künnemann, Rolf, *The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Brot für die Welt, Fian & EED
- Lagandré, Damien et al, *Etude comparative des accords de libre échange impliquant des PED ou des PMA*, Gret-AFD, 2009
- Lançon, Frédéric, et al, *L'imparfaite transmission des prix mondiaux aux marchés agricoles d'Afrique subsaharienne*, Cirad, 2009
- Levard, Laurent, *La cohérence des politiques commerciales et agricoles avec les objectifs de développement*, Coordination Sud, 2011
- Levard, Laurent, et Bigot, Amélie, *Accords de Partenariat Economique et agriculture : quels enjeux pour l'Afrique ?*, Coordination Sud, juin 2014
- MAAF, Mond'Alim 2030 – *Panorama prospectif de la mondialisation des systèmes alimentaires*, Centre d'Etudes et de Prospective, La documentation française, 2017
- Makhan Davina, *La participation des acteurs non gouvernementaux à la négociation, une réalité ?*, Numéros spécial de Grain de Sel, Juin-Août 2007, http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_GdS39_APE.pdf
- Mevel, Simon et al, *Les APE : quels impacts sur l'intégration régionale en Afrique ?*, revue Passerelles, ICTSD, décembre 2014
- Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, *Cohérence des politiques en faveur du développement : mécanismes mis en œuvre dans l'Union européenne – Etude exploratoire*, 2006
- Ndao, Babacar, *Les mesures de protection nécessaires pour le développement du secteur agricole en Afrique de l'Ouest (le TEC de la CEDEAO)*, mai 2009

- OCDE/FAO (2016), Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016-2025, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2016-fr
- OCDE, *Peuplement, marché et sécurité alimentaire*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2013
- OCDE, *The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development*, 2016
- E. Olawale Ogunkola, *Le Nigéria, entre exception douanière et politique commerciale régionale*, Revue Grain de sel 51, le Nigéria, Août 2014 : <http://www.inter-reseaux.org/publications/revue-grain-de-sel/51-le-nigeria/>
- Orasmaa, Tuuli, *Suppression des quotas laitiers en Europe : quelles conséquences en Afrique de l'Ouest*, Note politique, CIRAD, décembre 2016
- Plate-Forme des acteurs non étatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou au Sénégal, *Note d'analyse et d'orientation sur le TEC-CEDEAO dans le cadre des négociations UE/ACP pour la signature des APE*, 2009
- PricewaterhouseCoopers, *Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements – key findings, recommendations and lessons learned*, Mai 2007
- Ramdoo, Isabelle, *APE : quels gains pour l'Afrique et que peut-elle perdre ?*, revue Passerelles, ICTSD, avril 2015
- Sauvat, Véronique, coordination, *Les exclusions paysannes : quels impacts sur le marché international du travail ?*, AFD, Séminaires et Conférences, 2014
- Secrétariat d'Etat au Commerce extérieur – Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, *Le Plan d'Orientation Export Agro-alimentaire (POEAA) 2011 Couples pays/produits prioritaires*, février 2011
- South Center, *Analysis of West Africa EPA – Draft*, septembre 2016
- Tiemtoré, Salifou, *Le point sur le tarif extérieur commun (TEC), le point avec Salifou Tiemtoré (CEDEAO)*, revue Passerelles, ICTSD, juillet 2015
- Trouvé, Aurélie et al, *Étude sur les mesures contre les déséquilibres de marché : Quelles perspectives pour l'après quotas dans le secteur laitier européen ?*, 2014
- Union européenne, *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*, et annexes
- Union Européenne, *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement*, {SWD(2016) 260, 2016
- Union Européenne, *Towards a new partnership between the european union and the ACP countries after 2020*, public consultation, march 2016, Ares(2016)1372862
- Wagner, Anne et al, *Mécanismes de politique commerciale au niveau multilatéral et régional, Volet 2 de la mission d'appui au Groupe de travail interministériel sur les produits sensibles et les mécanismes de politique commerciale*, Gret-Iram-Cres, mai 2008

Documents de l'OMC :

- Examen de politique commerciale du Nigéria, rapport du secrétariat de l'OMC, 2011, WT/TPR/S/247/Rev.1
- Examen de politique commerciale du Ghana, rapport du secrétariat de l'OMC, 2014, WT/TPR/S/298
- Notifications des parties à l'accord, traité révisé de la CEDEAO, 26 Sept 2005, OMC, WT/COMTD/N/21

Règlements de la CEDEAO :

- règlement C/REG6/06/13 relatif aux mesures de sauvegarde

- règlement C/REG6/06/13 relatif aux mesures de défense à imposer aux importations qui font l'objet d'un dumping de la part des Etats non membres de la CEDEAO
- règlement C/REG5/06/13 relatif à l'imposition de droits compensateurs
- règlement C/REG.1/09/13 sur les mesures complémentaires de protection (MCP), du 30 septembre 2013

Site Web :

- Liste de prohibitions d'importation du Nigéria <https://www.customs.gov.ng/Prohibition-List/import.php>
- Profils tarifaires de l'OMC, Ex bénin : http://stat.wto.org/TariffProfiles/BJ_e.htm
- Données commerciales : <http://www.trademap.org/>

Gret –