

LES TARIFS EXTÉRIEURS COMMUNS DE LA COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST ET LEURS CONSÉQUENCES SUR L'INTÉGRATION RÉGIONALE ET LA NÉGOCIATION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

**Intervention lors du colloque
" Quel cadre pour les politiques agricoles, demain, en Europe et dans les pays en
développement ?"
organisé par Pluriagri, Notre Europe et FARM les 27, 28 et 29 novembre 2006**

Bio Goura SOULE (LARES, Cotonou)

INTRODUCTION

Pour parachever leur intégration économique et promouvoir le développement régional, les 15 Etats de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ont adopté le 12 Janvier 2006 à Niamey (Niger), la décision portant application du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la communauté. La décision prévoit entre autres, la suppression de toutes les entraves tarifaires et non tarifaires aux échanges communautaires et la mise en place d'un TEC. Elle institue une période transitoire de deux (2) ans, allant du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2007, période censée conduire à la mise en application effective du TEC/CEDEAO dès le 1^{er} janvier 2008 en même temps que les accords de partenariat économique entre la région et l'Union Européenne.

Calqué sur le TEC UEMOA, adopté le 28 novembre 1997, et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000, le TEC CEDEAO fait l'objet d'un vif débat intérieur, quant à, non seulement son opportunité au regard du niveau actuel du processus d'intégration de la région, mais aussi des implications potentielles de ce TEC sur l'économie de la région et les Accords de Partenariat Economique que la région s'apprête à conclure avec L'UE.

1. LA STRUCTURE DU TEC DE LA CEDEAO.

Le Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO est, à l'instar de celui de l'UEMOA, composé d'une nomenclature tarifaire et statistique (NTS) et d'un tableau des droits et taxes, y compris des mesures de sauvegarde. La Nomenclature Tarifaire et Statistique de la CEDEAO est une nomenclature douanière

commune basée sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) adoptée par la Communauté. Il a permis de ramener le nombre de taxes perçues au niveau du cordon douanier à cinq (05) dont les unes sont permanentes et les autres temporaires. Le tableau des droits et taxes applicables aux produits importés comprend le droit de douane, la redevance statistique et le Prélèvement communautaire de la CEDEAO ainsi que des mesures d'accompagnement sur certains produits selon des conditions bien définies.

1.1. Catégorisation des Produits et Droits de Douane

Les produits figurant dans la Nomenclature Tarifaire et Statistique sont répartis en quatre (4) catégories désignées comme suit :

Catégorie	Produits	Droit de douane
0	Biens sociaux essentiels	0%
1	Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	5%
2	Produits intermédiaires	10%
3	Biens de consommation finale et tous autres produits non mentionnés ailleurs	20%

Cette structure tarifaire de base et la classification des produits selon ces catégories prennent en compte un certain nombre de préoccupations d'ordre régional, à savoir:

- des raisons de santé publique (médicaments; appareils de rééducation, notamment stimulateurs cardiaques, chaises roulantes)
- des raisons de politique éducative (livres, journaux)
- l'amélioration du niveau de production locale à travers l'accroissement de la valeur ajoutée
- la protection de l'environnement
- la garantie de recettes douanières comme source importante de recettes fiscales.

Les critères de classification des produits sont multiples, on peut citer:

- le degré de transformation du produit, le principe étant que plus le produit est transformé, plus il gagne en catégorie e.g. catégorie 3 pour les produits finis
- la valeur sociale du produit, qui veut que les biens dits sociaux soient en catégorie 0
- les produits de première nécessité
- les produits ayant subi un début de transformation et nécessitant un apprêt (huile brute, contreplaqué, papier rouleau, tissu écru, métal rouleau)
- les équipements (machines industrielles, ordinateurs, etc.) ou intrants ne pouvant être produits par les pays membres à court ou moyen terme (produits chimiques, etc.).

1.2. Les autres droits à caractère permanent

Ils sont au nombre de deux :

- La Redevance Statistique qui est de 1%, perçue sur tous les produits à l'exception de ceux bénéficiant de privilèges diplomatiques et de ceux importés sur financement extérieur
- Le Prélèvement Communautaire (PC), de 0,5%, dont les ressources sont affectées à la compensation des moins-values de recettes douanières, à la dotation des fonds structurels et au financement du fonctionnement du secrétariat de la communauté.

1.3. Les mesures d'accompagnement

En plus des droits et taxes proposés sous le Tarif Extérieur Commun, la décision d'adoption du TEC a prévu trois mesures d'accompagnement visant la protection des secteurs agricole, manufacturier et industriel susceptibles de faire face à une concurrence déloyale des importations, suite à l'introduction du TEC.

- **Taxe Dégressive de Protection de la CEDEAO (TDPC)**

La Taxe Dégressive de Protection de la CEDEAO (TDPC) est une mesure de sauvegarde temporaire appliquée aux produits pour lesquels le niveau de protection fourni par le Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO n'est pas jugé suffisant pour protéger la production locale contre la concurrence déloyale des produits importés. Elle sera appliquée à la valeur CAF des importations, en plus du droit de douane et autres taxes prévues.

Le taux de la TDPC sera déterminé pays par pays. Les autorités nationales compétentes seront invitées à soumettre leurs demandes relatives à l'application de la TDPC, au Comité de Gestion du TEC pour décision. La TDPC sera éliminée progressivement sur une période de dix ans, à partir du 1^{er} janvier 2008 (date prévue pour l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO) jusqu'au 31 décembre 2017 (quand le taux de la TDPC deviendra zéro).

Les taux spécifiques de la TDPC seront négociés. Le taux maximum de départ de la TDPC sera le taux minimum entre 20% et le niveau de réduction du droit de douane induite par l'application du TEC. Ce mécanisme comportera une procédure transparente d'enquête, de détermination, de révision et de notification de la TDPC qui sera initiée par le Comité de Gestion du TEC. La CEDEAO avisera les autres membres de l'OMC et le comité technique compétent de l'OMC, des décisions et autres règlements pris par la Communauté dans le cadre de la mise en œuvre de la TDPC.

- **Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO (TSC)**

La Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO (TSC) est une surtaxe temporaire appliquée aux produits en provenance de pays hors de la CEDEAO. Elle a pour objectif de protéger la production locale contre les fluctuations des prix sur le marché international et la forte augmentation des importations.

L'application de la TSC sera générée par deux facteurs principaux, à savoir le déclenchement du prix à l'importation et du volume des importations. Le déclenchement du prix sera déterminé par une baisse du prix unitaire CAF des importations d'un produit donné, sur une période de six mois, excédant 20% du prix moyen de la période de six mois correspondante de l'année précédente. Le déclenchement du volume sera déterminé par une hausse du volume des importations d'un produit donné pendant une période de six mois excédant 50% du volume moyen des six mois correspondants de l'année précédente. Le taux de la taxe supplémentaire appliqué sous ce mécanisme de sauvegarde sera soit 100% du taux de baisse du prix unitaire des importations soit 50% du taux d'augmentation du volume des importations. Le taux de la taxe le plus élevé entre ces deux paramètres sera appliqué. Cette taxe supplémentaire sera calculée en pourcentage de la valeur CAF du produit importé, en plus du droit de douane et d'autres taxes existantes (la redevance statistique, le Prélèvement communautaire, la taxe sur la valeur ajoutée, les droits d'accise, etc.).

2. UN SEUIL DE PROTECTION JUGE FAIBLE.

L'adoption du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO, alimente encore de nombreux débats dans la région. Comme son homologue de l'UEMOA, son adoption ne semble pas avoir été pleinement inspirée par les préoccupations d'accélération de la mise en œuvre du processus d'intégration régionale et surtout d'une réelle volonté de protection des secteurs de production de la région. Il apparaît comme une politique d'urgence. Le TEC est adopté à un moment où la région ne s'est pas encore dotée d'une politique industrielle ; et n'a pas encore fait l'expérience de la mise en œuvre de sa politique agricole. Elle ne connaît donc pas le niveau réel de protection qu'il faut pour réaliser les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixée dans les différents secteurs productifs. Aucune liste crédible de secteurs et de produits sensible n'est disponible au regard des préoccupations fiscales, économiques et de souveraineté alimentaire des différents Etats, devant faire l'objet d'une forte protection ou exclus de la libéralisation des échanges dans le cadre du nouveau régime commercial que l'Europe suggère à la région CEDEAO + la Mauritanie.

Les récriminations des organisations socio-professionnelles (agricole, des industriels et autres manufacturiers) sont d'autant plus vives, qu'il n'existe à ce jour aucun résultat d'évaluation du TEC UEMOA disponible, qui permet d'avoir une idée exacte de ses retombées sur l'économie régionale. On se contente de quelques appréciations des opérateurs économiques, qui pensent qu'il a très peu contribué à l'extension et à la création de commerce à l'intérieur de l'Union. C'est dans ce contexte qu'intervient le TEC CEDEAO

qui ne semble avoir suffisamment pris en compte les recommandations du troisième axe de la politique agricole de la même institution. Cet axe recommande en effet : qu'« en l'absence d'un accord visible sur le commerce des produits agricoles à l'OMC, qui réduira ou éliminerait de telles subventions, une action de protection unilatérale au niveau régional est justifiée comme moyen de compenser les distorsions sur le marché mondial. Une protection différenciée similaire se justifie pour les incertitudes liées aux fluctuations du marché affectant des populations vulnérables. Enfin, elle se justifie dans une perspective de protection des investissements pour certaines filières pour lesquelles la région bénéficie d'avantages comparatifs potentiels. » En effet, dans sa conception actuelle, tant du point de vue des lignes tarifaires que des différentes mesures de sauvegarde, le TEC CEDEAO affiche de très faibles taux de protection. Si on considère les produits alimentaires, on peut constater que du fait d'un système de protection très peu contraignant, ces produits sont en moyenne classés dans les tranches les plus élevées des taxes du TEC²¹. Alors que le droit maximal du TEC est de 20%, le taux de protection des produits alimentaires (hors produits tropicaux et non alimentaires) est de 15% en moyenne simple et de 13% en moyenne pondérée par les importations.

Les organisations professionnelles, notamment le Réseau des Organisations des Producteurs et des Paysans (ROPPA) contestent les orientations prises par le TEC CEDEAO qui sont en totale déphase de celles de la politique agricole de la région. Cette dernière a fait l'option d'une protection différenciée en fonction des enjeux de chaque filière et plus généralement des préoccupations de souveraineté alimentaire de la région. Le ROPPA estime que la tarification extérieure ne crée pas les conditions d'une souveraineté alimentaire régionale, pourtant inscrite dans les perspectives de l'ECOWAP.

La faiblesse des taux de protection du TEC CEDEAO est également perceptible comparée aux taux que pratiquent d'autres pays, notamment l'Union Européenne avec qui la région s'apprête à conclure un accord de partenariat économique. Les écarts sont de plus de 7 points de moyenne supérieurs pour les produits alimentaires européens comparés aux mêmes produits de la CEDEAO (22% pour l'UE contre 15% pour la CEDEAO). Ces écarts sont de 50 points dans le lait, 32 points pour les céréales, 25 points pour ceux de la minoterie, 31 points pour le sucre, et plus de 13 points pour les animaux et les viandes. Pour l'UE, l'Union douanière et le Tarif commun (TARIC) ont été les instruments-clés de la Politique agricole et de la construction de la préférence communautaire depuis plus de trente ans. Cette comparaison entre l'UE et la CEDEAO souligne les différences d'options économiques de la politique agricole et agroalimentaire des deux régions. La CEDEAO ne semble avoir pleinement internalisé la nécessité de l'utilisation du Tarif Extérieur Commun comme un des principaux instruments de la construction d'un véritable marché commun régional et partant de la promotion du commerce intra-régional.

²¹ Toutefois les graines oléagineuses et la poudre de lait sont, par exemple taxées à 5 %, ce qui permet l'importation de produits concurrents ou de substitutions aux produits locaux. De même, les brisures de riz sont taxées à 10 %, ce qui est insuffisant pour protéger les filières locales

Sur tout un autre plan, comparés à ceux d'autres pays similaires engagés dans des négociations devant conduire à la création d'une zone de libre échange, les taux de protection du TEC de la CEDEAO sont nettement en deça de ceux pratiqués par ces pays. Dans le cas du Maroc qui entretient un Accord d'association avec l'UE (Gallezot, FAO, 2004), les écarts avec la politique de protection agricole sont encore plus importants. Les taux de protection sont en moyenne de plus de 35 points supérieurs pour le Maroc par rapport à la CEDEAO (le droit moyen marocain est de 50% contre seulement 15% pour la CEDEAO). Ces écarts sont même considérables pour certains secteurs comme celui des viandes (+136 points), celui du lait (+54 points) ou encore celui de la minoterie (+36 points). Dans cette comparaison il convient de noter que les instruments tarifaires de l'UE et du Maroc incorporent massivement des droits spécifiques (Euros/100kg par exemple) qui permettent une meilleure protection des produits soumis à une baisse des prix. Ces modalités, associées à un contingentement de certaines productions (quotas), manquent cruellement dans le TEC de la CEDEAO (Gallezot, OXFAM, ROPPA , 2006).

La faible protection des marchés de la CEDEAO dans le cadre de la mise en place des APE doit être mise en perspective avec les cycles des négociations multilatérales. Bien que l'échéancier du cycle de Doha soit actuellement compromis, le processus de libéralisation se poursuivra durant la période d'application des APE et de ce fait, les mécanismes d'érosions des marges préférentielles réduiront plus encore l'avantage commercial de ces accords pour les pays africains (Bouët A., Fontagné L, Jean S.,2005.)

Tableau 2 : Les tarifs extérieurs agricoles comparés de la CEDEAO avec ceux de l'UE et du Maroc

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

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

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

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

3. CONSEQUENCES SUR L'INTEGRATION REGIONALE ET LES NEGOCIATIONS APE

La manière dont évoluera la politique commerciale de la CEDEAO au cours des quatorze prochains mois sera déterminante, tant pour le processus d'intégration régionale que pour les négociations des APE.

De deux choses, l'une ; ou la zone confirme sa trop grande ouverture aux échanges extérieurs en s'en tenant au niveau actuel de protection, ou elle procède à des réajustements qui permettent de relever le niveau de taux de protection, perspective souhaitée par les professionnels de la région. Cette dernière éventualité est envisagée au travers de deux procédures. La première consiste à procéder à une reclassification de certains produits agricoles en les faisant passer dans les catégories supérieures de 15 et

20 %. La seconde éventualité, pour l'instant timidement défendue par le Nigeria qui pratique les taux de protection les plus élevés (en moyenne 39%), porte sur la création d'une cinquième bande de 50 % où seraient logés les produits qui présentent un enjeu stratégique important pour la région.

De toute évidence, en l'absence de nouvelles propositions fortes émanant des socio-professionnels, notamment des organisations des producteurs agricoles, qui n'ont pas encore mis sur la table de négociation, de propositions alternatives fortes, la région d'achemine dangereusement vers la confirmation de la large ouverture de son marché aux échanges extérieurs.

Le niveau de protection du marché régional de la région a des implications multiples sur le processus d'intégration régionale et sur le contenu des accords de partenariat économique. Le degré d'ouverture du marché régional est déterminant du rythme de la libération et du niveau d'asymétrie de la zone de libre échange. Les accords du GATT-OMC précisent (Art XXIV) que les droits, après constitution d'une zone de libre échange (ZLE), ne peuvent être plus élevés que ceux qui précédaient la mise en place. La marge de manœuvre de la région pour un réajustement des taux de protection du TEC est quasi nulle, en absence d'une révision du contenu de l'article XXIV.

L'Union européenne constitue un des principaux fournisseurs de produits agro-alimentaires importés par la région. Les importations agro-alimentaires de la CEDEAO ont progressé de 96%, passant de 7 672 230 Euros en 1988-89 à 10 965 320 Euros en 2003-2004 (Blein, ROPPA, 2006). Les importations agricoles représentent 16,5 des importations totales en provenance de l'Union Européenne. Par conséquent un démantèlement des protections aux frontières (non application du TEC sur les importations d'origine européenne dans le cadre de l'APE) conduirait à placer les importations d'origine européennes en concurrence directe avec les filières ouest africaines.

Ce risque a été mis en évidence pour de nombreuses filières dans les études d'impact d'un APE entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest. Les simulations des études d'impact laissent entrevoir une augmentation comprise entre 20 et 30 % des importations ouest africaines de produits d'origine européenne, du fait du démantèlement des barrières tarifaires. Du fait de la suppression des barrières tarifaires, les estimations des augmentations d'importations des produits agricoles porteraient sur 16%, 15%, 17% et 18% respectivement pour les oignons, la pomme de terre, la viande bovine et la viande de volaille (Busse et al, 2004, PWC et al, 2002, Kpade, 2004, Blein et al, 2004). Cet accroissement des importations risque de mettre à mal un secteur agricole qui souffre déjà de la faible productivité de ses actifs, due en partie aux distorsions résultant des multiples soutiens dont bénéficient les producteurs agricoles européens : environ 16 000 \$US par producteur chaque année contre des revenus moyens per capita de 163\$ pour chaque producteur agricole africain (Enterplan, 2005).

Les enjeux au niveau régional portent sur des produits dont la présence sur le marché communautaire, découle des complémentarités écologiques. Les viandes bovines, l'oignon, constituent des

filières représentatives de cette catégorie. Ces produits alimentent des courants commerciaux des pays sahéliens (Burkina Faso, Mali et Niger) vers les pays côtiers (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana et Nigeria). Des pertes importantes de part du marché régional sont envisagées dans la perspective de la mise en œuvre d'un APE qui démantèle toutes les barrières tarifaires. En ce qui concerne les produits animaux, les simulations montrent, au Mali, une diminution de la valeur ajoutée du secteur de près de 6 milliards de F CFA (9,15 millions €), soit une baisse de 8% et une perte de débouchés de 37 000 têtes d'animaux. Des pertes similaires sont envisagées au Burkina Faso et au Niger. Il s'agit là de conséquences d'autant plus néfastes que ces productions sont non seulement très compétitives sur le marché régional et de bonne qualité, mais jouent aussi un rôle essentiel dans la valorisation des zones agro-pastorales sahéliennes, le revenu et les conditions de vie des éleveurs.

Les productions d'oignon, notamment de Galmi au Niger et du Sud du Burkina-Faso se retrouvent dans les mêmes conditions. Exportées vers les marchés du Ghana et de la Côte-d'Ivoire, ces productions vont subir la concurrence des importations européennes. La suppression des barrières douanières risque de fragiliser dangereusement les exploitations dans ces pays, si des mesures conséquentes d'accompagnement ne sont pas prises.

Cette situation met en relief les risques que courent :

- Le secteur agricole ; une forte concurrence des produits d'origine européenne, une paupérisation des producteurs, une augmentation de l'exode rural.
- Un détournement de trafic, qui peut plonger au fond de la vase le commerce intra-communautaire, un des principaux indicateurs du niveau d'intégration régionale.

Dans ce contexte, les produits agricoles pourraient être considérés comme des produits sensibles exclus, définitivement ou temporairement, partiellement ou complètement, du programme de libéralisation des échanges. Le volet de la négociation relatif à la libéralisation du commerce entre les deux régions (ampleur du désarmement tarifaire, couverture des produits, rythme et calendrier, protection / exclusion des produits sensibles, etc.) sera en principe traitée en 2007. Il ne reste donc qu'environ 13 mois à l'Afrique de l'Ouest pour créer les conditions d'une telle alternative en procédant dans le cadre d'une large concertation avec tous les acteurs à une revue de son Tarif Extérieur Commun : reclassification des produits ou création d'une nouvelle bande et développement de droits spécifiques pour mieux protéger les produits agricoles.