



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

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

www.roppa.info

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

655.49.48

PROPOSITION DU ROPPA POUR LA MISE EN ŒUVRE ET LA DEFENSE DE LA POLITIQUE AGRICOLE DE LA CEDEAO (ECOWAP)

Réaliser la souveraineté alimentaire dans le contexte de l'intégration régionale ;

Réduction de la dépendance alimentaire de la CEDEAO ;

Disposition à prendre vis à vis de l'APE.

La présente note a pour objet d'identifier les enjeux et possibilités qui s'offrent aux pays de la CEDEAO pour mieux adapter les instruments aux objectifs de la politique agricole et à la mise en place d'un APE avec l'UE. Le constat d'un déficit alimentaire croissant associé à une forte dégradation de l'intégration régionale nécessite une révision du TEC. Les conditions d'application actuelle du TEC conservent encore une dimension nationale (TCI) et des modalités d'applications hétérogènes qui doivent être harmonisées pour limiter les détournements de trafics. Mais surtout l'ambition de réduire la dépendance alimentaire doit s'appuyer sur l'introduction d'une bande tarifaire à 50% pour ces produits. Cette politique tarifaire devra être conditionnelle à la mise en place d'instruments permettant un suivi des marchés et de mieux garantir l'exercice de la préférence communautaire. Sur cette base, des marges de manoeuvre sont proposées en rapport avec la mise en place d'un APE avec l'UE. L'importance du nombre de PMA en Afrique de l'Ouest permet de défendre une proposition plus favorable d'ouverture asymétrique des marchés dans le cadre de l'APE, avec 100% du marché de l'UE et 50% pour celui de l'Afrique de l'Ouest.

NB : Il est important de rappeler que l'ouverture du marché européen à 100% n'est pas garanti. En effet, en dehors du sucre, de la viande bovine, du veau et du rhum dans les déclarations communes XXI et XXIV (faisant référence au riz) et la déclaration XXV (faisant référence au rhum), le libre accès au marché européen peut être limité par des arrangements saisonniers avec des quotas et/ou la perception d'un pourcentage des droits applicables au commerce dans certains produits agricoles.

5 Avril 2006

Introduction

L'Afrique de l'ouest reste une région rurale dont l'essentiel de la richesse est tirée des activités agricoles. L'agriculture contribue pour plus de 35% à la formation du PIB ; elle procure 15,3% des recettes d'exportation et emploie plus de 70% de la population active. C'est une agriculture essentiellement orientée vers la consommation et les marchés domestiques, quand bien même elle est connectée au marché international à travers un certain nombre de cultures d'exportation (coton, café, cacao ...).

L'agriculture ouest africaine repose essentiellement sur l'exploitation familiale qui assure 90% de la production, contrôle 85% des terres et remplit diverses missions fondamentales telles que la Sécurité alimentaire, le maintien des équilibres sociaux, la préservation et la gestion des ressources naturelles, la croissance économique et au développement des zones rurales

Malheureusement, ces missions que les producteurs agricoles devraient assumer au bénéfice de tous, seront hypothéquées avec l'application du nouveau Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO et les accords commerciaux multilatéraux (OMC) ou bilatéraux (APE). La mise en œuvre de l'ECOWAP est ainsi soumise à l'urgence de la mise en place des instruments économiques d'intégration régionale (TEC, Tarif extérieur Commun, 2006) et aux défis des négociations commerciales avec l'UE (APE) et l'OMC. Cela amène l'Afrique de l'Ouest à non seulement définir des priorités, mais également s'assurer que les instruments avancés sont compatibles avec les objectifs économiques affichés.

C'est pour cela que le ROPPA pense qu'il faut renégocier les instruments d'intégration régionale adoptés par la CEDEAO et œuvrer à obtenir des accords commerciaux permettant à la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) d'être mise en œuvre. Ne pas se donner les moyens de réaliser les objectifs de ECOWAP dont les orientations prennent en compte les positions de différents groupes d'acteurs dont les organisations paysannes, serait un véritable gâchis des efforts consentis pour obtenir une politique consensuelle. Cela pourrait conduire à vider ECOWAP de son sens qui est de «contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays». Pour la réalisation de cet objectif, la CEDEAO a fait siens un certain nombre de principes défendus par le ROPPA tels que la Souveraineté alimentaire, la réduction de la dépendance alimentaire, la protection des filières agricoles, la régulation de l'offre et la création d'un marché régional pour les produits agricoles locaux.

La réalisation de la souveraineté alimentaire implique nécessairement une réussite de l'intégration régionale. C'est pourquoi le TEC devrait être un instrument qui doit garantir aux produits vivriers une protection suffisamment incitative et efficace pour assurer la préférence communautaire, base de l'intégration régionale. C'est pour cela que la transposition du TEC de l'UEMOA à l'ensemble de la CEDEAO mérite d'être sérieusement modifiée pour s'assurer que les objectifs de l'ECOWAP peuvent être atteints.

Parallèlement, il paraît important de s'assurer des chances de la CEDEAO d'atteindre les objectifs de sa politique agricole, lorsqu'à partir de 2008, elle serait amenée à créer un marché de libre-échange avec l'UE, c'est-à-dire ouvrir son marché intérieur aux produits européens conformément aux accords de l'OMC, notamment l'article XXIV du GATT (zone de libre-échange). Toutefois, si il est entendu que les APE ne peuvent s'affranchir des règles de l'OMC, ils ne devraient en aucun cas imposer aux parties cocontractantes des conditions plus contraignantes ou moins favorables. C'est pour cela qu'il faut aussi prendre en compte les nombreuses dispositions relatives à l'accès aux marchés des Pays en développement (PED) ou des Pays les moins avancés (PMA).

De toute évidence, l'Afrique de l'Ouest se trouve à un moment déterminant de son histoire économique et social avec les négociations des pays de la CEDEAO pour une véritable intégration régionale et celles avec l'Union Européenne pour la création d'une zone de libre échange. Les résultats de ces négociations vont avoir des conséquences directes ou indirectes sur toutes les couches sociales de la sous-région, en particulier celles qui constituent la majorité des populations. Cependant, compte tenu de la structure des économies de la sous-région, ce sont les agriculteurs (au sens large) qui pourraient payer le prix fort d'une intégration économique mal négociée et d'une ouverture béante et indifférenciée des frontières régionales aux produits agricoles et agroalimentaires européens.

Etant les premiers concernés dans la mise en œuvre de ECOWAP, les exploitations familiales et les producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest réunis au sein du ROPPA, ont procédé à l'analyse des enjeux et des possibilités qui s'offrent aux pays de la CEDEAO pour mieux adapter les instruments d'intégration régionale aux objectifs de la politique agricole.

Les propositions qui suivent ne remettent pas en cause les positions antérieures prises par le ROPPA sur les dispositions et décisions du GATT qui sont en contradiction avec l'article XXIV qui tendent à prouver qu'il n'est ni obligatoire, ni urgent de créer une zone de libre échange pour l'Afrique de l'Ouest dont la majorité sont des PMA.

Ces propositions sont à considérer comme un argumentaire que le ROPPA met à la disposition des gouvernements, de la CEDEAO et de l'UEMOA dont la responsabilité est de réussir l'intégration régionale et de négocier des accords favorables à l'agriculture et aux exploitations ouest africaines.

Ainsi, après une analyse de la situation alimentaire et de l'intégration régionale, nous faisons des propositions pour mieux protéger l'agriculture ouest africaine à travers la création d'une cinquième bande tarifaire dans le TEC de la CEDEAO et une ouverture partielle du marché régional dans les APE.

II. CONTEXTE ET ENJEUX

L'objectif affiché de Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP, 2005) est de «contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays». À cet effet, il est souligné le principe de souveraineté alimentaire afin de réduire la dépendance alimentaire en favorisant l'intégration régionale.

L'ECOWAP est soumise à l'urgence de la mise en place des instruments économiques (TEC, Tarif extérieur Commun, 2006) et aux défis des négociations commerciales avec l'UE (APE) et l'OMC. Le facteur temps est essentiel pour la réussite du projet. Il a fallu à l'Europe plus de 30 ans de forte protection à l'importation et de fortes subventions pour atteindre son niveau de productivité et de compétitivité actuel, garantir son autosuffisance alimentaire et réaliser son intégration économique. Qui plus est, malgré 11 ans d'application de l'Accord sur l'agriculture (AsA) où les droits de douane ont été réduits de 36% par rapport à la période de base 1986-88, ils restent infiniment supérieurs dans l'UE à ceux de l'UEMOA-CEDEAO : de 51 à 75% pour le blé (contre 5%), 47% pour le riz (contre 10%), 65% pour la viande bovine

(contre 20%), 75% pour le lait en poudre écrémé (contre 20%) et de 90% pour le sucre (contre 20%). En outre, la capacité de subventionner les agriculteurs pour compenser des faibles prix liés à la baisse des droits de douane est quasi inexistante pour la CEDEAO.

Dans ce contexte, des priorités doivent être définies et il faut s'assurer que les instruments avancés sont compatibles avec les objectifs économiques affichés. Dans le débat sur la souveraineté alimentaire, les conditions de l'intégration régionale sont essentielles. Le TEC est un instrument qui doit garantir aux produits vivriers une protection suffisamment incitative et efficace pour assurer la préférence communautaire qui est la base de l'intégration régionale..

Les objectifs des APE doivent aussi être compatibles avec la politique de ECOWAP (C'est un défi pour l'Afrique de l'Ouest CEDEAO + Mauritanie) car elle devrait en 2008, ouvrir son marché intérieur aux produits européens selon l'interprétation généralement donnée aux conditions d'application de l'article XXIV du GATT (zone de libre-échange).

Même si un APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE ne peut s'affranchir de cette interprétation des règles de l'OMC, de nombreuses dispositions concernant l'accès aux marchés des Pays en développement (PED) ou des Pays les moins avancés (PMA) sont à considérer par rapport aux objectifs de l'ECOWAP, du TEC et de l'APE.

La présente note a pour objet d'identifier les enjeux qui s'offrent aux pays de la CEDEAO pour mieux adapter les instruments aux objectifs de la politique agricole. En ce sens, les propositions avancées par le ROPPA sont ici orientées dans la perspective d'une mise en place d'un APE avec l'UE en conformité avec les règles de l'OMC..

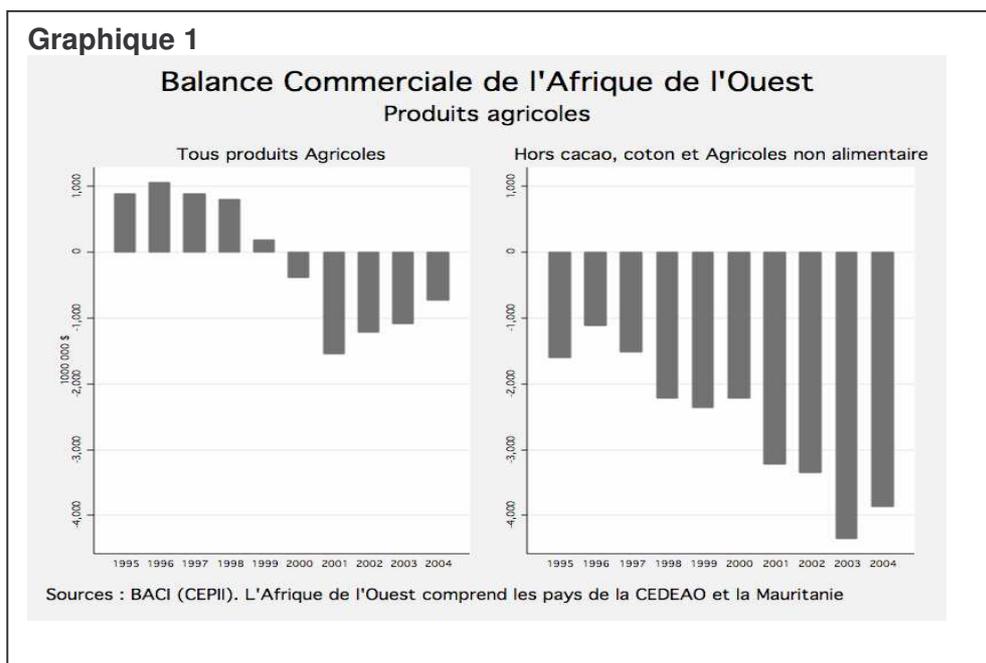
1. La CEDEAO enregistre un déficit alimentaire croissant pour la CEDEAO

L'Afrique de l'Ouest représente 45% des importations agricoles et alimentaires au sens de l'OMC de l'Afrique Sub-saharienne (ASS) venant des pays tiers (hors ASS), et 39% un peu moins pour les exportations (39%). L'approvisionnement de la région AdO provient à 88% de pays non Africains¹. Le graphique 1 illustre l'évolution de la balance commerciale pour les produits agricoles totaux et les produits tropicaux et agricoles non alimentaires. On se centre ici sur les produits vivriers car le poids des produits tropicaux (cacao) ou non essentiellement alimentaires (coton et cotonnades, peaux) biaise fortement les estimations de dépendance alimentaire de la région puisqu'ils représentent 23% des importations en 2003. Par contre ces produits non vivriers représentent 80 % des exportations de l'AdO en 2003.

Le déficit alimentaire de l'Afrique de l'Ouest, hors échanges de produits tropicaux, a augmenté de 55% de 1995 à 2003, soit de 2,9 à 4,3 milliards de \$ (Md\$). En 2003, l'Afrique de l'Ouest a importé pour 772 millions \$ (M\$), l'excédent agroalimentaire total (produits tropicaux inclus) ayant fondu de 37% pour tomber à 229 millions de \$ (M\$) en 2003. Les principaux déficits en 2003 portent sur le riz (772 M\$), 734 M\$ le blé et farine (734 M\$), 518 M\$ de les produits laitiers, 515 M\$ de (518 M\$), le sucre (515 M\$), et 516 M\$ d'es huiles (516 M\$). Pour la plupart des produits

¹ On se centre ici sur les produits vivriers car le poids des produits tropicaux (cacao) ou non essentiellement alimentaires (coton et cotonnades, peaux) biaise fortement les estimations de dépendance alimentaire de la région puisqu'ils représentent 23% des importations en 2003. Par contre ces produits non vivriers représentent 80 % des exportations de l'Afrique de l'Ouest en 2003.

mentionnés à l'exception du blé, l'Afrique de l'Ouest recèle de potentialités (terres et eau) lui permettant de satisfaire les besoins de ses populations.



Ces hausses d'importations ont été plus fortes encore en volume puisque les prix à l'importation ont baissé. Ainsi les importations de blé ont doublé (de 2 à 4 Mt), celles de riz ont augmenté de 46%, celles de sucre de 70%, celles d'huiles végétales de

218% et, si celles de produits laitiers ont baissé de 4,2% dans l'AdO, elles ont augmenté de 52% dans l'UEMOA. L'augmentation de ces déficits s'explique largement par la baisse des prix à l'importation que le TEC de l'UEMOA a accentuée au niveau des prix intérieurs. (graphique ci-après).

L'aggravation à poursuite de la croissance de ce déficit serait économiquement insoutenable à long terme puisque les 243 millions d'habitants de l'Afrique de l'Ouest en en 2004 - soit 35% de la population d'Afrique subsaharienne -pourraient être 420 millions en 2020. La faiblesse des secteurs de l'industrie et des services exclut qu'ils génèrent des ressources suffisantes pour faire face à la facture d'importations alimentaires. De plus, le caractère embryonnaire de ces secteurs ne permet d'absorber la main d'œuvre qui serait éjecté du secteur agricole. Les conséquences sociales pourraient être dramatiques.

2. Un bilan compromettant décevant pour l'intégration régionale

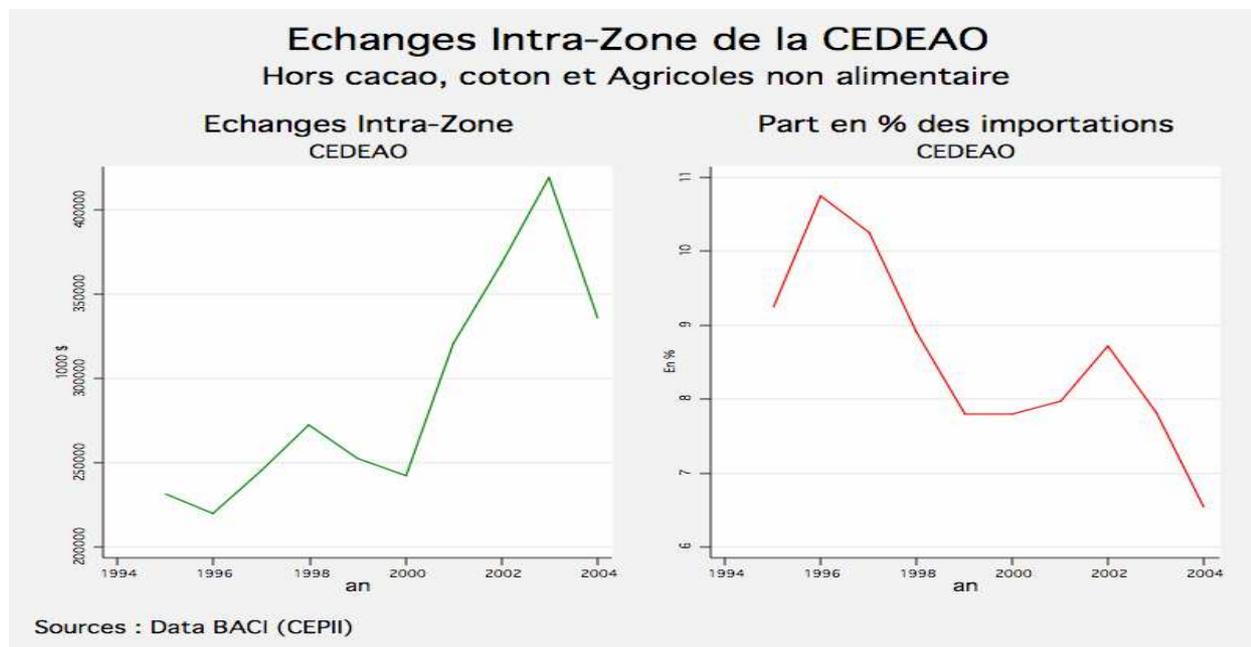
Pour l'intégration régionale, le développement des échanges intra zone constitue à la fois un objectif et un indicateur important. L'exploitation des complémentarités productives au sein de l'union douanière est essentielle. C'est le processus de souveraineté alimentaire qui doit ainsi se construire selon la préférence accordée aux produits régionaux. L'instrument privilégié pour réaliser cette intégration est le TEC et la libre circulation intra régionale.

Le bilan de l'intégration régionale sur l'ensemble de la période considérée (1995-2004) est déjà décevant et le restera encore si le TEC n'est pas revu. La part des échanges intra régionaux relativement au total des importations ne cesse de diminuer. Le graphique 2 ci-dessous montre que cette part, déjà minime en début de période (11%), ne représente plus aujourd'hui que 7% des importations. Même s'il faut rester prudent sur les statistiques intra zone impliquant une forte proportion de PMA et d'échanges informels non enregistrés, cette situation souligne la faiblesse des moyens consacrés aux objectifs de l'intégration.

C'est pourtant le cœur du problème car la mise en place de l'union douanière doit avoir, entre autres, comme objectif de réduire la dépendance alimentaire. La comparaison avec l'UE est éloquent.

puisque La part des échanges intracommunautaires européens représente plus de 75% des importations alimentaires ; cela, du simple fait des mesures de protection forte appliquées au sein de l'UE. Ainsi, .

malgré 11 ans d'application de l' Accord sur l'agriculture (AsA), les droits de douane appliqués au sein de l'UE sont nettement supérieurs que ceux de l'UEMOA-CEDEAO : de 51 à 75% pour le blé (contre



5%), 47% pour le riz (contre 10%), 65% pour la viande bovine (contre 20%), 75% pour le lait en poudre écrémé (contre 20%) et 90% pour le sucre (contre 20%).

Il est ainsi évident que le niveau actuel de protection accordé aux produits alimentaires dans le cadre du TEC de l'UEMOA ne peut permettre d'atteindre les objectifs de la politique agricole et de l'intégration régionale. Dans ces conditions, une généralisation de son application à l'ensemble de la CEDEAO est incompréhensible au constat des résultats négatifs obtenus.

III3. MESURES POUR LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

3.1 Introduire une bande tarifaire à 50% pour les produits alimentaires pour les produits alimentaires

Il est évident que le niveau actuel de protection accordé aux produits alimentaires dans le cadre du TEC de l'UEMOA n'a pas permis d'assurer les objectifs de la politique agricole et de l'intégration régionale. Dans ces conditions une généralisation de son application à l'ensemble de la CEDEAO doit être adaptée à l'expérience et au constat des résultats négatifs obtenus.

Par ailleurs, La mise en place du TEC intervient dans le contexte où le Nigeria a des droits appliqués très supérieurs à ceux des tarifs de l'UEMOA. Cette situation devrait conduire à des réductions drastiques de la protection et par conséquent des recettes fiscales. On peut noter à cet effet que la protection moyenne appliquée du Nigeria se situe pour les produits alimentaires au-delà de 54% et que parallèlement le PIB agricole du pays s'est accru de 4% en 2003 et 6% en 2004 (OMC, WT/TPR/S/147, 2005). Cela explique, à juste titre, pourquoi des listes de produits bénéficiant de droits plus élevés (50%) que le maximum inscrit actuellement au TEC (20%) ont été avancées (Liste B) C'est le cas du Nigeria dont il faut saluer la position de maintenir un système de protection de son agriculture plus conforme à ECOWAP.

Bien entendue, une telle situation de tarification à deux vitesses même temporaire va générer des effets de déviation de commerce (réexportations et fraudes non producteurs de recettes fiscales) au sein de la région.

Cette hétérogénéité des protections appliquées au sein de la CEDEAO se retrouve actuellement dans l'exercice de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI). Cette taxe permettant de protéger les producteurs contre les fluctuations erratiques des prix du marché mondial, ou de corriger les effets de dumping des subventions accordées par les pays développés². Toutefois, cette taxe communautaire d'application nationale n'a pas donné les résultats escomptés. Cela induit à nouveau de possibles détournements de commerce dans la mesure où certains membres de la CEDEAO verraient leur marché moins protégé que d'autres. C'est pour cela qu'il faudra non seulement relever son niveau mais également instaurer un système de contrôle à posteriori qui faciliterait son déclenchement plus rapide qu'il ne l'est aujourd'hui.

Le tarif extérieur de la CEDEAO concernant les produits alimentaires doit être véritablement commun aux pays faisant partie de l'Union. C'est à cette condition que de possibles réallocations de recettes vont pouvoir se réaliser au sein de la zone entre les PED (Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana) et les PMA (autres pays de la CEDEAO). Cet objectif doit pouvoir se réaliser en introduisant pour les produits alimentaires une **bande tarifaire supplémentaire à 50%**. Ce sont la condition et l'instrument indispensables à la mise en place de la politique agricole concrétisant la souveraineté alimentaire. Cette bande tarifaire à 50% pour les produits alimentaires viendra aussi corriger les effets indirects de l'érosion des marges préférentielles³ existant avec l'UE en cas de finalisation du Doha Round. C'est la seule condition pour mettre en place un instrument véritablement compatible avec la politique agricole affichée et de réduire la dépendance alimentaire.

Cette bande tarifaire devra être conditionnelle à l'exercice de la préférence communautaire donnant la priorité aux produits alimentaires de l'Union. Elle devrait favoriser une réelle préférence communautaire pour les produits alimentaires de la Communauté. Le relèvement des droits à l'importation garantira des prix rémunérateurs aux agriculteurs ce qui leur permettra d'investir pour augmenter la production et réduire leurs coûts unitaires, permettant après quelques années de réduire leurs prix de vente.

Mais ce relèvement doit se faire progressivement - par échelons intermédiaires entre les tarifs actuels (5%, 10% et 20%) et 50% - pour ne pas pénaliser les consommateurs pauvres non agriculteurs. Le transfert des produits dans cette bande se fera en fonction de la capacité de la production régionale à répondre à la demande à des prix supportables par la population. On pourra aussi moduler la tarification en fonction des périodes de disponibilité ou non de la production régionale, notamment en recourant à des "droits spécifiques" à côté de droits ad valorem⁴. Le transfert pourrait être immédiat pour les viandes et le maïs, très rapide pour les huiles et le sucre, progressif pour les produits laitiers et le blé.

Pour définir les modalités d'application de la préférence communautaire, des **comités de gestion par groupe de produits et un observatoire des volumes** (production, stocks, consommation, importation) et des **prix** (à la production et à la consommation intérieure mais aussi des écarts entre les prix CAF

² Il convient à ce propos de préciser que d'autres instruments permettent assez simplement de corriger les effets des baisses de prix. Ainsi en proposant pour certains produits des « tarifs spécifiques » (Francs CFA / par unité de poids) plutôt que des tarifs ad valorem (%), on empêche plus l'entrée des produits à faible prix. Notons à ce propos que la moitié des échanges agricoles de l'UE repose sur ce type de droit et que la Suisse, par exemple à un tarif extérieur reposant entièrement sur les droits spécifiques.

³ La marge préférentielle représente la différence entre le tarif s'appliquant à l'ensemble des pays tiers (droit respectant la clause de la Nation la plus favorisée, NPF) et celui concédé à un partenaire commercial. Dans la mesure où les droits NPF doivent baisser à l'issue du cycle de Doha, la marge de préférence va se réduire dans de nombreux cas.

⁴ Les "tarifs spécifiques" (x francs CFA par unité de poids ou de volume ou par unité) permettent assez simplement de corriger les effets des baisses de prix pour certains produits plutôt que des tarifs ad valorem (% du prix CAF), en freinant l'entrée des produits à faible prix. La moitié des importations agroalimentaires de l'UE repose sur ce type de droit et le tarif extérieur de la Suisse repose entièrement sur les droits spécifiques.

et les coûts de production moyens des pays exportateurs pour évaluer le dumping) devront être mis en place. Ces outils serviront aussi à l'application des « Mesures de sauvegarde spéciale » respectant les modalités qui seraient décidées à l'OMC et dans lesquelles pourrait s'inscrire la TCI révisée. La mise en place de ces instruments permettra d'éviter les coûts de surveillance intra zone et les fraudes actuelles liées à l'hétérogénéité des règles.

Cette politique audacieuse au service de la souveraineté alimentaire concerne les agriculteurs qui constituent les 2/3 des actifs de la CEDEAO. Compte tenu de son lourd déficit alimentaire et de sa faible intégration régionale pour les produits alimentaires, il faudra donner du temps au temps. C'est pourquoi, du fait aussi que les PMA représentent 80% des pays membres de la CEDEAO, ils devront tous, sous la coordination de la CEDEAO, notifier à l'OMC le classement des produits alimentaires dans la catégorie des « produits spéciaux », également éligibles au Mécanisme de sauvegarde spéciale. Cela mettra les interventions sur les marchés agricoles de la CEDEAO en conformité avec les règles du commerce multilatéral.

Un pays développé peut toutefois accorder à l'ensemble des PED ou des PMA un régime tarifaire préférentiel sans réciprocité (le cas du Système de préférences généralisées -SPG- ou de l'accord "Tout sauf les armes" de l'UE).

43.2 Imposer une ouverture partielle du marché régional dans les APE. Les enjeux pour la CEDEAO de la mise en place d'un APE avec l'UE

Les relations commerciales UE-ACP étaient régies jusqu'à présent par les Conventions de Lomé caractérisées par des préférences non réciproques pour la plupart des produits industriels et agricoles. Pratiquement tous les produits agroalimentaires ACP rentraient librement sur le marché européen, à l'exception des produits à protocole - banane, sucre et viande bovine - qui bénéficiaient de quotas tarifaires aux prix intérieurs de l'UE, seuls 3% des importations étant soumises à des droits NPF (produits laitiers, certains légumes et fruits frais ou jus de fruits). Par contre les pays ACP appliquaient aux importations venant de l'UE le même traitement qu'à celles venant du reste du monde.

L'Accord de Cotonou de juin 2000 prévoit l'instauration de zones de libre-échange entre l'UE et les régions ACP - les APE, ici celui entre l'UE et l'AdO - dont la mise en place progressive est prévue au 1er janvier 2008, où expire la dérogation de l'OMC ayant prolongé le régime de Lomé à titre transitoire. Cette modification vise à rendre les relations UE-ACP conformes aux trois principes traditionnels du GATT : la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF), celle du traitement national et la réciprocité. En effet,

Un pays développé peut toutefois accorder à l'ensemble des PED ou des PMA un régime tarifaire préférentiel sans réciprocité (le cas du Système de préférences généralisées -SPG- ou de l'accord "Tout sauf les armes" de l'UE). Le régime commercial de Lomé, entraînait cependant une discrimination entre les PED des pays ACP et les autres PED: il n'était donc pas compatible avec ces principes traditionnels du GATT. 5.

Cependant le GATT n'oblige pas à une réciprocité totale : il permet qu'une partie des échanges ne soit pas libéralisée. L'interprétation admise de l'article XXIV retient qu'un secteur entier, donc l'agriculture, ne peut être exclu de la libéralisation.

⁵ Mais un autre principe fondamental s'est ajouté dans les années 70 – repris avec force dans l'AsA, l'Accord-cadre du 31 juillet 2004 et la Déclaration de Hong Kong du 18 décembre 2005 – qui contredit l'interprétation dominante : celui du traitement spécial et différencié (TSD) pour les PED. L'article XXXVI.8 du GATT, repris par la Clause d'habilitation de 1979, stipule que "Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées". Ne pas avoir inclus cette disposition dans les autres articles du GATT, notamment l'article XXIV, tient au fait qu'il s'agit d'une disposition de portée générale aussi valable que l'article XXIV. Car l'Organe d'appel de l'OMC rappelle, dans l'affaire "US – Gasoline" de 1996, que "L'un des corollaires de la "règle générale d'interprétation" de la Convention de Vienne est que l'interprétation doit donner un sens et un effet à tous les termes d'un traité. Un interprète n'est pas libre d'adopter une lecture dont le résultat serait de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité".

La libéralisation dans le cadre des APE pourrait donc **être asymétrique** et ne couvrir par exemple que 50% des échanges entre l'UE et la région ACP. C'est pourquoi à l'occasion de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, les pays ACP ont de surcroît demandé une interprétation plus flexible de l'article XXIV, dans le cas où la zone de libre-échange serait conclue entre des pays ayant des différences de développement, ce qui est le cas des APE⁶. Cette demande a été réitérée dans le cadre de la préparation de la sixième Conférence de l'OMC.

L'Accord de partenariat économique signé entre UE et l'Afrique du Sud prévoit que 90% des échanges soient libéralisés de façon asymétrique, soit de 86% pour l'Afrique du Sud sur 12 ans, et de 94% pour l'UE. Cette résolution n'a pas été contestée par les membres de l'OMC.

C'est pourquoi les premières propositions de l'UE avancent une ouverture de 81% pour l'Afrique de l'Ouest. Le tableau 1 montre que, pour l'ensemble des produits, une ouverture de 81% des marchés de l'AdO et une ouverture à 100% du marché de l'UE correspondent à une libéralisation de 90% des échanges totaux (importations + exportations) en 2003 et 2004. Cette solution permet d'écarter de la libéralisation un nombre relativement important des importations alimentaires de l'AdO venant de l'UE. Mais l'interprétation admise de l'article XXIV retient qu'un secteur entier, donc l'agriculture, ne peut être exclu de la libéralisation. Puisque la proposition ici faite ne s'applique qu'aux produits alimentaires et non aux produits agricoles non alimentaires, elle est compatible avec l'article XXIV. Ainsi les produits alimentaires ne seraient pas touchés par l'ouverture du marché de l'AdO aux exportations de l'UE.

Ce scénario est calé sur l'expérience de la ZLE entre l'UE et l'Afrique du Sud mais les caractéristiques de l'AdO sont très différentes puisque 13 des 16 pays sont des PMA. Or, les PMA qui représentent 31% de la part du commerce entre l'UE et l'AdO bénéficient déjà du régime TSA qui leur apporte une franchise de droits sur le marché de l'UE. Par ailleurs les termes avancés pour les modalités du Doha Round précisent que l'ouverture sans protection du marché des pays développés sera généralisée à tous les PMA.

Toutefois, les conditions de cette asymétrie d'ouverture sont ouvertes et la Commission européenne a d'ailleurs suggéré des proportions de libéralisation des échanges allant de 67 à 83% selon les régions africaines⁷. C'est pour cela que d'autres options sont envisageables, notamment une ouverture à 50% des marchés de l'AdO correspond à un taux de libéralisation des échanges respectivement de 84,3% ou 74,2% en 2003 et de 83,3% ou 72,1% en 2004 avec l'hypothèse d'une ouverture du marché de l'UE à 100%.

Tableau 1 : Scénario d'ouverture des marchés dans la perspective de l'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest

Echanges entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest (AdO)				
En 1000 dollars	Total des échanges AdO		Echanges avec PMA	
	2003	2004	2003	2004
Importations venant de l'UE (1)	14 293 830	15 710 242	5 909 375	5 844 955
Exportations vers l'UE (2)	13 092 715	12 448 774	2 398 990	2 915 338
Total des échanges (3)	27 286 545	28 159 016	8 308 365	8 760 293
Part des PMA			30,3%	31,1%
Scénarios d'ouverture des marchés				
			Part non libéralisée*	
	2003	2004	2003	2004
1) Ouverture à 81 % du marché de l'AdO [81%×(1)] (4)	11 578 002	12 725 296	2 715 828	2 984 946
Ouverture à 100% de l'UE (2)	13 092 715	12 448 774	0	0
Total libéralisé (5)	24 670 717	25 174 070	2 715 828	2 984 946
% du total des échanges (5/3)	90,1%	89,4%	9,9%	10,6%

⁶ Déclaration ACP relative à la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, Bruxelles, 1^{er} août 2003. Document ACP/61/082/03 [FINAL]

⁷ Maerten, C. 2004. "Economic Partnership Agreements: A New Approach to ACP-EU Economic and Trade Cooperation", Presentation to TRALAC Annual International Trade Law Conference. November.

2) Ouverture à 70% du marché de l'AdO [70%x(1)] (6)	10 005 681	10 997 169	4 288 149	4 713 073
Ouverture à 100% de l'UE (2)	13 092 715	12 448 774	0	0
Total libéralisé (7)	23 098 396	23 445 943	4 288 149	4 713 073
% du total des échanges (7/3)	84,3%	83,3%	15,7%	16,7%
3) Ouverture à 50% du marché de l'AdO [50%x(1)] (8)	7 146 915	7 855 121	7 046 915	7 855 121
Ouverture à 100% de l'UE (2)	13 092 715	12 448 774	0	0
Total libéralisé (9)	20 239 630	20 303 895	7 046 915	7 855 121
% du total des échanges (9/3)	74,2%	72,1%	25,8%	27,9%
Echanges agricoles UE-Afrique de l'Ouest				
	Produits agricoles		Produits alimentaires	
	2003	2004	2003	2004
Importations venant de l'UE	3 111 352	2 973 695	2 546 476	2 441 658
Exportations vers l'UE	4 127 738	3 889 852	920 587	1 061 589
Total des échanges	7 239 090	6 863 547	3 467 063	3 502 747

* La part non libéralisée ne correspond plus aux échanges avec les PMA mais à la différence entre les montants (1) et (4) pour 81%, (1) et (6) pour 70% et (1) et (8) pour 50%.

Sources : BACI (CEPII)

Le fait que le niveau de vie des 3 PED non PMA ne soit pas supérieur en moyenne à celui de la majorité des 13 PMA (tableau 2) devrait autoriser une ouverture globale de 50%. On voit que le taux de libéralisation totale des échanges de 74,2% en 2003 et 72,1% en 2004 n'atteint pas les 67% que la Commission aurait considérés comme négociable.

Tableau 2

	Population	% Total	PIB	PMA	NON PMA
Non UEMOA					
Cap-Vert	412 137	0,2%	1 250	X	
Gambie	1 503 179	0,6%	270	X	
Ghana	21 019 630	8,7%	270		X
Guinée	9 020 431	3,7%	410	X	
Libéria	2 809 784	1,2%	140	X	
Nigeria	122 790 463	50,6%	300		X
Sierra Leone	5 564 299	2,3%	180	X	
UEMOA					
Bénin	7 230 693	3,0%	380	X	
Burkina	12 705 775	5,2%	250	X	
Côte d'Ivoire	16 595 981	6,8%	610		X
Guinée-Bissau	1 359 242	0,6%	130	X	
Mali	10 848 146	4,5%	240	X	
Niger	11 469 579	4,7%	180	X	
Senegal	11 147 063	4,6%	460	X	
Togo	5 114 524	2,1%	280	X	
Mauritanie	2 912 584	1,2%	400	X	
	242 503 510	100,0%			

Tableau 1 : Scénario d'ouverture des marchés dans la perspective de l'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest

Sources : BACI (CEPII)

Le tableau 1 montre que, pour l'ensemble des produits, une ouverture de 81% des marchés de l'AdO et une ouverture totale du marché de l'UE correspondent à une libéralisation de 90% des échanges en 2003 et 2004 (scénario A). Cette solution permet d'écarter de la libéralisation un montant de 2.7MM de \$ couvrant approximativement le total des importations alimentaires de l'AdO venant de l'UE (2.5 MM de \$).

L'interprétation admise de l'article XXIV retient qu'un secteur entier, donc l'agriculture, ne peut être exclu de la libéralisation. La solution proposée s'appliquant seulement aux produits alimentaires, et non aux produits agricoles non alimentaires, rend cette proposition compatible avec l'article XXIV. Ainsi les produits alimentaires ne seraient pas, dans cette perspective concernés par l'ouverture du marché de l'AdO aux exportations de l'UE.

Ce scénario est calé sur l'expérience de la ZLE entre l'UE et l'Afrique du Sud mais les caractéristiques de l'AdO sont très différentes puisque 13 des 16 pays sont des PMA. Or les PMA bénéficient déjà du régime TSA qui leur apporte une franchise de droits sur le marché de l'UE. Par ailleurs les termes avancés pour les modalités du Doha Round précisent que l'ouverture sans protection du marché des pays développés sera généralisée à tous les PMA. Le tableau 1 montre que les PMA représentent 31% de la part du commerce entre l'UE et l'AdO.

Une ouverture de « l'essentiel des échanges » au sens de l'Article XXIV doit tenir compte de la proportion du commerce des PMA exemptée d'une contrainte d'ouverture. Ainsi le scénario B et C du tableau repose sur une ouverture de 70 ou 75% des marchés de l'AdO. Ces scénarios conduisent à un taux de libéralisation de l'ensemble du commerce de AdO avec l'UE de respectivement 84 à 87%. Ils deviennent beaucoup plus importantes mais pas suffisantes et permettent d'exclure du processus d'ouverture de son marché à la fois les produits alimentaires et d'autres produits qui seraient jugés sensibles.

Tableau 2 : Les pays de la CEDEAO en 2003

CEDEAO et Mauritanie	Population		Revenu Per Capita	PMA
	Nombre	%		
<i>Non UEMOA</i>				
Cap-Vert	412137	0	1250	1
Gambie	1503179	1	270	1
Ghana	21019630	9	270	0
Guinée	9020431	4	410	1
Libéria	2809784	1	140	1
Nigéria	122790463	51	300	0
Sierra Leone	5564299	2	180	1
<i>UEMOA</i>				
Benin	7230693	3	380	1
Burkina Faso	12705775	5	250	1
Cote Ivoire	16595981	7	610	0
Guinée-Biss.	1359242	1	130	1
Mali	10848146	4	240	1
Niger	11469579	5	180	1
Senegal	11147063	5	460	1
Togo	5114524	2	280	1
Mauritanie	2912584	1	400	1
Total	242503510	100		13

Sources : Revenus *per capita*, World Bank (2003), Population, Nations Unis (2004)

Cette marge de manœuvre repose sur une ouverture du marché de l'UE en franchise de droit pour tous les pays de l'AdO. Il est clair que la présence au sein de l'AdO de 13 pays non astreints à ouvrir leur marché aux exportations de l'UE au titre de TSA pose problème. La contrainte qui serait imposée à ces pays d'ouvrir leur marché alors qu'ils n'y sont pas tenus dans l'accord de TSA serait un frein pour la réalisation de l'APE.

IV. CONCLUSION

La coexistence au sein de la CEDEAO de 12 PMA non astreints à ouvrir leur marché aux exportations de l'UE au titre de TSA et de 3 autres obligés de le faire au titre de la ZLE avec l'UE rendrait difficile la réalisation de l'intégration régionale, si il n'y a pas de TEC unique et si celui-ci n'est pas suffisamment protecteur pour les produits alimentaires. Maintenir deux tarifs, même pour un délai déterminé, paralyserait les échanges internes et ferait voler l'intégration en éclat - les PMA étant obligés de se protéger contre la réexportation des produits de l'UE entrés à droits nuls dans les 3 pays non PMA -, alourdirait infiniment les coûts de contrôle des règles d'origine et donnerait lieu à d'énormes fraudes. Ces coûts s'ajouteraient à la perte de recettes douanières suite à la mise en place du TEC, particulièrement pour le Nigeria. C'est pour cela que la CEDEAO n'a d'autres choix que d'instaurer une 5^{ème} bande tarifaire de produits taxés à bande à 50%.

Parallèlement, il faut négocier avec l'UE une libéralisation asymétrique qui permettrait de mieux protéger certaines catégories de produits agricoles alimentaires ou non selon l'importance stratégique qui leur sera accordée. On y inclurait tous les produits intervenant dans la souveraineté alimentaire de la région mais également des produits non alimentaires comme le coton et l'industrie textile de manière à valoriser sur place le coton de la région au lieu de continuer à l'exporter à des prix mondiaux très bas et fluctuants. De même une protection évolutive des industries d'amont et d'aval de l'agriculture permettrait de créer les emplois correspondants à la capacité croissante des agriculteurs d'acheter des intrants et investissements pour accroître leur productivité. Le maintien d'une protection suffisante des produits industriels non agroalimentaires est d'autant plus importante que l'absence d'emplois non agricoles sera un handicap majeur à la fiabilité politique et économique du maintien d'une protection suffisante des produits alimentaires en cas d'insuffisance du pouvoir d'achat des consommateurs pour les payer à des prix rémunérateurs pour les agriculteurs.

Les APE ne doivent pas être plus durs que les règles de l'OMC.

L'Accord de Cotonou n'oblige pas l'UE à réduire son dumping vis-à-vis des pays ACP. Même si, évidemment, l'élimination des restitutions au 31 décembre 2013 prévue par la Décision Ministérielle de l'OMC du 18 décembre 2005 s'imposera aux APE si le Doha Round est finalisé.

L'Accord de Cotonou a prévu, au titre de la "sécurité alimentaire" (article 54), que "*Les restitutions sont fixées un an à l'avance et ce chaque année pendant toute la durée de vie du présent accord, étant entendu que leur niveau sera déterminé selon les méthodes normalement appliquées par la Commission*". Il est illogique que l'UE s'engage à fixer ses restitutions en direction des pays ACP un an à l'avance, non seulement parce qu'elle ignore quels seront alors le niveau du prix mondial et le taux de change de l'euro, mais surtout quels seront les besoins des pays ACP déficitaires. Cette préfixation des restitutions exercerait dans tous les cas un effet dépressif sur le niveau des prix agricoles dans les pays ACP, ce qui est contradictoire avec l'objectif d'y promouvoir le développement agricole.

En réponse à la Déclaration du Royaume-Uni du 21 mars 2005 - "*Il devrait y avoir un mécanisme de sauvegarde effectif pour les pays ACP faisant face à une poussée d'importations subventionnées par l'UE*" - la Commission européenne l'a approuvée le 11 avril 2005 : "*Nous acceptons d'incorporer un tel mécanisme. On doit noter aussi que l'inclusion de mécanismes de sauvegarde est déjà une pratique établie de l'UE dans ses accords commerciaux régionaux existants*". Pourtant, si des clauses de sauvegarde sont bien prévues aux articles 8 à 11 de l'Annexe 5 de l'Accord de Cotonou relative au "Régime commercial applicable au cours de la période préparatoire" 2000-07, elles le sont dans l'intérêt exclusif de l'UE. Fort heureusement la Déclaration de Hong Kong a confirmé la mise en place d'un "Mécanisme de sauvegarde spéciale" pour les PED, notamment en cas de forte

poussée des volumes importés, mais aussi en cas de forte chute des prix à l'importation. Les APE ne doivent en aucun cas éroder de tels acquis.

Mais il faut aller au-delà de l'élimination des restitutions puisque l'Organe d'appel de l'OMC a assimilé à plusieurs reprises depuis 2001 les subventions internes aux produits exportés à des subventions à l'exportation, notamment dans l'affaire des Produits laitiers du Canada le 3 décembre 2001 - *"La distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles (paragraphe 91)... Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics"* (paragraphe 92) - et le 20 décembre 2002 : *"Si les mesures des pouvoirs publics qui soutiennent le marché intérieur pouvaient être appliquées pour subventionner les ventes à l'exportation, sans que soient respectés les engagements pris par les Membres pour limiter le niveau des subventions à l'exportation, la valeur de ces engagements serait compromise. L'article 9:1 c) tient compte de cette possibilité en plaçant, dans certaines circonstances, les mesures prises par les pouvoirs publics sur le marché intérieur dans le champ des disciplines relatives aux "subventions à l'exportation" de l'article 3.3. (paragraphe 148)".*

Si la restitution par tonne de céréales de l'UE a fondu de 90,2 écus en 1992 à 5,5€ en 2002, la prise en compte des seules aides directes de la boîte bleue aux céréales exportées remonte la subvention totale par tonne exportée à 75,1€ et l'addition des subventions des boîtes orange et verte y afférente la porte à 92,3€. Bien que les exportations de viande de volaille de l'UE vers l'Afrique subsaharienne (ASS) se fassent sans restitutions depuis 1997-98 et que sa part de marché y ait été de 91% de 1995 à 2001, les subventions internes à la viande de volaille exportée - principalement aux aliments du bétail consommés par les volailles -, ont été en moyenne de 274 € par tonne exportée de 1996 à 2002. De même les subventions totales de l'UE aux produits laitiers exportés - incluant notamment les subventions aux aliments du bétail consommés par les vaches laitières - ont été de 234 € par tonne d'équivalent lait en moyenne, les subventions internes ayant représenté 60% des restitutions. C'est dire que l'élimination des restitutions au 31 décembre 2013 ne mettra fin au dumping de l'UE tant que l'OMC n'aura pas imposé que les Membres prennent en compte la jurisprudence de son Organe d'appel. Enfin, un engagement volontariste d'assurer la souveraineté alimentaire est le gage d'une mobilisation de ressources pour la sauvegarde des métiers ruraux, la création de nouveaux emplois et pour développer les bases d'une industrialisation effective de l'Afrique de l'Ouest.