



RESEAU DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DES PRODUCTEURS
AGRICOLES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (ROP'PA)

Afrique Nourricière

09 BP 884 Ouagadougou 09 - Tel (226) 50-36-08-25 - Fax : 50-36-26-13 site : www.rop'pa.info
Email : rop'pa@rop'pa-ao.org; rop'pabf@liptinfor.bf ;

**Évaluation à mi parcours des négociations de l'APE entre
l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne au titre de l'article 37.4 de
l'Accord de Cotonou**

Contribution du ROP'PA

**Réunion du Comité ministériel de suivi (CMS)
28-30 novembre 2006 – Abuja**

Rapport complet

Le résumé et les conclusions du présent rapport sont édités dans un rapport séparé.

Cette contribution du ROP'PA a bénéficié de l'appui de Roger Blein (Bureau Issala), du FIDA, de la FAO et des ONG réunies dans la coordination « Europ'Afrique ». Elle s'inscrit dans un processus permettant aux réseaux d'organisations paysannes des différentes sous-régions ACP d'alimenter l'évaluation à mi-parcours des APE dans chaque région et au niveau « Tous ACP ». Une synthèse des cinq rapports régionaux est disponible auprès du ROP'PA.

SOMMAIRE

1	Introduction.....	5
2	Cadrage général des enjeux de l’APE.....	5
2.1	<i>L’Afrique de l’Ouest : un espace régional très fragmenté.....</i>	5
2.2	<i>Principales caractéristiques des agricultures ouest-africaines.....</i>	10
2.3	<i>La sécurité alimentaire en Afrique de l’Ouest.....</i>	12
2.4	<i>Place de l’UE dans les échanges de l’Afrique de l’Ouest.....</i>	15
2.4.1	Une dégradation de la balance commerciale.....	15
2.4.2	Une dépendance alimentaire croissante.....	16
2.4.3	Des importations diversifiées et souvent concurrentes des filières ouest-africaines.....	16
2.4.4	Des exportations trop peu diversifiées.....	17
2.4.5	Trois pays dominant les échanges avec l’UE.....	19
2.5	<i>La politique agricole de la CEDEAO : l’ECOWAP.....</i>	21
2.6	<i>Synthèse sur les enjeux de la négociation APE pour l’agriculture.....</i>	22
2.6.1	La concurrence à l’importation pour les productions régionales.....	23
2.6.2	L’accès aux intrants et biens d’équipement.....	24
2.6.3	L’alliance dans les négociations commerciales multilatérales.....	25
2.7	<i>Les impacts.....</i>	26
2.7.1	La diversité des études et des commanditaires.....	26
2.7.2	Les résultats.....	26
3	Évaluation du processus de négociation entre l’UE et la région.....	28
3.1	<i>Le mandat et le processus de négociation.....</i>	28
3.1.1	Les objectifs assignés à la négociation.....	28
3.1.2	Les principaux axes de négociation.....	29
3.1.3	Le calendrier de la négociation.....	31
3.1.4	La configuration de la structure de négociation.....	31
3.1.5	L’implication des acteurs de la société civile.....	33
3.1.6	Les groupes de travail.....	33
3.2	<i>L’état d’avancement de la négociation.....</i>	33
4	Évaluation de la mise en œuvre des mesures préalables à la signature de l’APE.....	35
4.1	<i>La mise en œuvre des programmes régionaux.....</i>	35
4.2	<i>La mise en œuvre du TEC CEDEAO.....</i>	37
4.3	<i>La convergence des politiques entre les deux institutions régionales d’intégration.....</i>	40
5	Évaluation de l’orientation prise par la négociation au regard du mandat initial.....	41
5.1	<i>Principaux éléments des rapports des groupes thématiques.....</i>	41
5.1.1	Groupe technique thématique 1 : Zone de libre échange, union douanière, facilitation des échanges.....	41
5.1.2	Groupe technique thématique 2 : Normes techniques et OTC, mesures SPS.....	42
5.1.3	Groupe technique thématique 3 : Domaines liés au commerce (droits de propriété intellectuelle, politique de concurrence).....	42
5.1.4	Groupe technique thématique 4 : Échanges de services et investissements.....	43
5.1.5	Groupe technique thématique 5 : Secteurs de production.....	44
5.2	<i>Quelques questions centrales découlant du mandat de négociation.....</i>	47
5.2.1	Que revêt exactement la notion de « conformité avec les règles de l’OMC » ?.....	47
5.2.2	Que recouvre la notion de « zone de libre échange » ?.....	48

5.2.3	Comment traduire la « priorité accordée au développement et à la réduction de la pauvreté » ?	50
5.2.4	Qu'entend-on par « la coopération sur les questions touchant au commerce » ?	51
5.2.5	Quels liens existe-t-il entre le processus d'intégration régionale et l'ouverture commerciale ?.....	51
5.2.6	Quels liens établir entre l'ouverture commerciale et l'amélioration de la compétitivité ?.....	52
5.2.7	La question de l'accès aux marchés européens doit-elle ou non être abordée concomitamment à l'accès aux marchés ouest-africains ?	52
6	Les propositions et recommandations.....	54
6.1	<i>Une trop grande précipitation.....</i>	54
6.2	<i>Le contenu développement de l'APE</i>	55
6.3	<i>Le doute sur la pertinence de la formule APE conçu comme une zone de libre échange.....</i>	56
6.4	<i>L'absence de réflexion générale sur le cadre d'insertion de l'Afrique de l'Ouest dans les échanges internationaux.....</i>	56
6.5	<i>Redonner du sens au partenariat UE-ACP.....</i>	56
6.6	<i>Vers un APE répondant aux défis de l'agriculture ouest-africaine.....</i>	57

Liste des tableaux

Tableau 1 : Positionnement des pays ouest-africains	6
Tableau 2 : Principaux indicateurs sociaux.....	8
Tableau 3 : Principaux indicateurs de revenu et prévalence de la pauvreté.....	8
Tableau 4 : Principaux indicateurs nutritionnels	9
Tableau 5 : Un espace régional fragmenté : 3 langues, 9 monnaies et des niveaux de développement très inégaux	10
Tableau 6 : Les chiffres clés de l'économie ouest-africaine.....	10
Tableau 7 : Évolution des importations dans la CEDEAO de trois catégories de produits concurrents des filières régionales.....	13
Tableau 8 : Exportations et importations agroalimentaires des pays de la CEDEAO	14
Tableau 9 : Importance et évolution des échanges entre la CEDEAO et l'Union européenne.....	16
Tableau 10: Part des différents produits agroalimentaires dans les importations de la région Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE.....	17
Tableau 11 : Part des différents produits agroalimentaires dans les exportations de la région CEDEAO vers l'UE ...	17
Tableau 12 : Marges préférentielles pour certains produits et principaux pays ouest-africains concernés.....	19
Tableau 13: Part de chaque pays dans les exportations vers l'Union européenne (milliers d'euros) - données 2002-04	20
Tableau 14 : Comparaison des droits de douane appliqués aux produits agricoles	40
Tableau 15: Les régimes commerciaux possibles pour les pays de la région	56

Liste des encadrés

Encadré 1 : Vision et objectifs de l'ECOWAP.....	22
Encadré 2 : La coopération au sein de l'OMC dans l'Accord de Cotonou (Extraits).....	25
Encadré 3 : le cadre de référence de l'APE.....	35
Encadré 4 : la composition du Tarif extérieur commun (TEC)	37

Liste des graphiques

Graphique 1 : Part des différents produits dans les importations et les exportations de l'Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE.....	18
Graphique 2 : Part de chaque pays dans les importations de l'Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE.....	21

Liste des cartes

Carte 1 : la configuration régionale de la négociation.....	6
---	---

1 Introduction

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la négociation de l'APE. L'objectif est de contribuer à l'examen officiel co-piloté par les ACP et la CE, en fournissant le regard et les analyses spécifiques des organisations paysannes. Il s'agit aussi de faire prendre en compte ces analyses dans l'évaluation en cours dans chaque pays de la CEDEAO puis au niveau régional en Afrique de l'Ouest, et enfin au niveau tous ACP.

Cet objectif global se décline en plusieurs objectifs spécifiques explicités dans les termes de référence des consultants régionaux :

- a) renforcer la capacité des organisations paysannes dans chaque région et au niveau de l'ensemble des ACP à participer activement à la négociation des APE et à influencer le contenu de l'APE de façon à orienter l'accord dans un sens favorable au développement de l'agriculture familiale, à la promotion des échanges équitables et à la régulation des marchés ;
- b) développer la capacité de proposition des organisations paysannes de façon à articuler les orientations qu'elles proposent sur l'agriculture, la souveraineté alimentaire, les politiques agricoles nationales et régionales, l'intégration régionale, l'organisation et les règles du commerce international avec la négociation de l'APE ;
- c) disposer d'une bonne analyse de l'état et de l'orientation de la négociation de l'APE sur les différents sujets de façon à intervenir de façon efficace en vue d'une plus grande prise en compte des propositions des OP dans le « contenu agricole » des APE (par exemple sur l'accès aux marchés, les normes, les produits sensibles protégés à l'importation, etc.), et de façon à pouvoir intervenir de façon cohérente et coordonnée dans les différentes négociations multilatérales (APE et OMC par exemple). À cette fin, les OP doivent profiter de l'exercice pour clarifier et exprimer leur position sur l'orientation et le contenu de l'APE, et être en mesure de formuler des éléments d'alternatives aux orientations et contenus actuels de la négociation ;
- d) préparer une campagne de plaidoyer (deuxième étape du processus de travail) permettant de sensibiliser les autres acteurs, les décideurs publics, etc. sur les positions des organisations paysannes et leurs propositions, notamment sur deux plans : le contenu d'un APE équitable « commerce-développement » et sur la participation des organisations paysannes dans le processus de négociation à tous les niveaux (national, régional, tous ACP).

2 Cadrage général des enjeux de l'APE

L'Afrique de l'Ouest est la principale région ACP au regard de son importance dans les exportations et les importations de l'Union européenne avec l'ensemble ACP. Elle représente environ 45 % des échanges du groupe ACP avec l'UE. Si on exclut le pétrole et ses produits dérivés qui constituent la principale exportation, essentiellement à partir du Nigeria, les produits agricoles représentent une part essentielle des exportations (matières premières agricoles pas ou peu transformées) et une part très significative des importations (produits alimentaires destinés à la consommation) de la région. Par conséquent, la problématique agricole ou agroalimentaire est au centre du débat sur la négociation de l'APE.

2.1 *L'Afrique de l'Ouest : un espace régional très fragmenté*

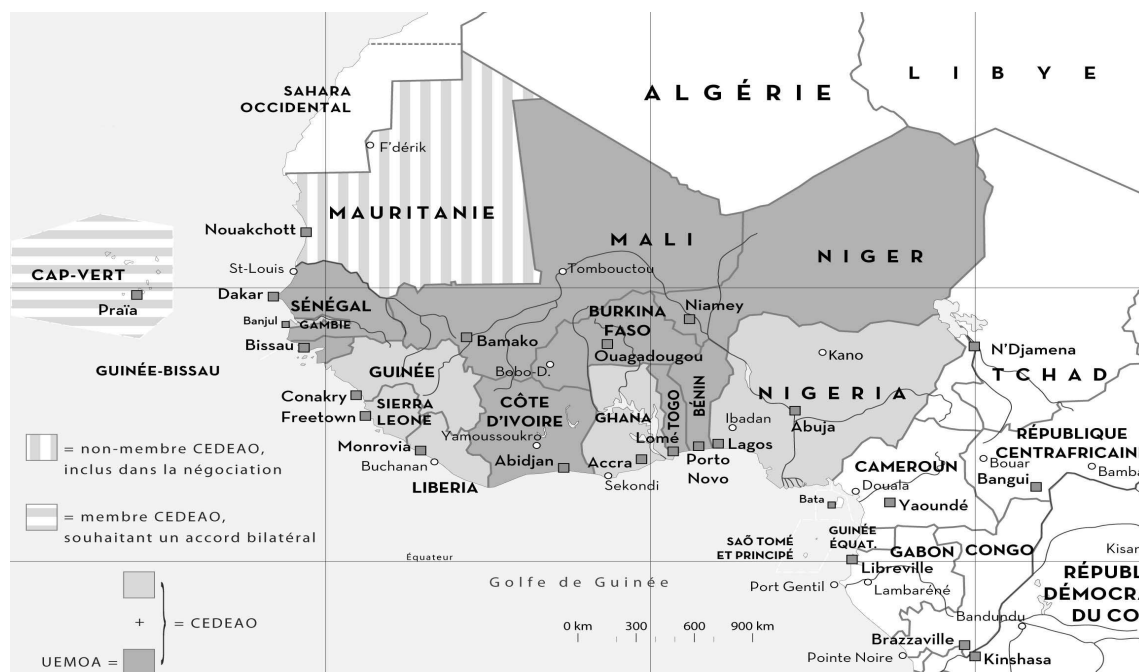
La première image qui vient à l'esprit lorsqu'on parle d'intégration en Afrique de l'Ouest, c'est la coexistence de deux institutions correspondant à deux espaces d'intégration : l'UEMOA et la CEDEAO.

Pour compliquer un peu plus les choses l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne ont convenu d'intégrer la Mauritanie¹ dans la négociation. On est par conséquent dans la configuration suivante reprise dans la carte :

Tableau 1 : Positionnement des pays ouest-africains

Membres UEMOA et CEDEAO	Membres CEDEAO mais non membres de l'UEMOA	Non membre de la CEDEAO mais impliqué dans la négociation	Membre de la CEDEAO souhaitant un accord bilatéral avec l'UE
Bénin	Cap-Vert	Mauritanie	Cap-Vert
Burkina Faso	Gambie		
Côte d'Ivoire	Ghana		
Guinée-Bissau	Guinée		
Mali	Liberia		
Niger	Nigeria		
Sénégal	Sierra Leone		
Togo			

Carte 1 : la configuration régionale de la négociation



L'existence des deux organisations d'intégration dont l'une, l'UEMOA regroupant huit pays de la zone Franc CFA constitue déjà une Union douanière avec un tarif extérieur commun n'est pas sans poser de difficultés. Si les 15 pays se considèrent engagés dans une démarche d'intégration comprenant l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest, la réalité quotidienne est différente. Les deux institutions s'avèrent souvent en compétition dans la mesure où la réussite d'un processus d'intégration à l'échelle de l'ensemble de la région signifierait à terme la disparition de l'UEMOA.

Au-delà de cette question institutionnelle (les deux organisations d'intégration sont impliquées dans le processus de négociation de l'APE), la région est traversée par de multiples fragmentations :

1. Jusqu'en 2000 la Mauritanie était membre de la CEDEAO et appartenait au groupe ACP. Elle est aussi membre de l'Union du Maghreb arabe. Le précédent régime a décidé de quitter la CEDEAO mais reste néanmoins dans le groupe ACP. Elle est rattachée à l'Afrique de l'Ouest pour la négociation de l'APE et la programmation du Programme indicatif régional (FED).

- Une fragmentation agro-climatique, sur laquelle on reviendra dans le chapitre suivant consacré à l'agriculture, mais qui induit une extraordinaire diversité d'écosystèmes et d'agrosystèmes, offrant ainsi d'importantes complémentarités entre les économies agricoles des différentes zones agro-écologiques ;
- La fragmentation monétaire avec neuf monnaies en circulation dont une, le Franc CFA concerne les huit pays de la zone franc appartenant à l'UEMOA ;
- La fragmentation linguistique, avec trois langues officielles, héritée du partage colonial. Ceci pèse aussi sur l'organisation politique et administrative des États ;
- La fragmentation commerciale : jusque-là il existait une politique de commerce extérieur pour la zone UEMOA, relativement peu protectionniste et les autres pays disposait chacun de leur propre politique, allant de la plus protectionniste dans le cas du Nigeria (notamment pour les produits agricoles) à la plus libérale dans le cas de la Guinée ou de la Gambie. Le schéma de libéralisation des échanges à l'intérieur de la CEDEAO adopté depuis plusieurs années n'était pas réellement effectif.
- Le niveau de développement des pays, avec d'une part leur appartenance ou non au groupe des PMA (seuls trois pays sont non PMA – la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria) et d'autre part la situation des principaux indicateurs de revenus (de 548 \$ par habitant (ppa) en Sierra Leone à 5214 \$ au Cap-Vert) et de développement social (éducation, santé, assainissement, sécurité alimentaire/nutrition, etc.); (cf. tableaux n° 1, 2 et 3)
- Le poids de la dette, le niveau de l'aide publique au développement (de 2 \$ par habitant au Nigeria à 170 au Cap-Vert) et le niveau des investissements directs étrangers (négligeables dans la plupart des pays sauf au Nigeria grâce au secteur pétrolier) ;
- La position géographique et les dotations en ressources naturelles : la situation est extrêmement différente entre le Cap-Vert, archipel composé de neuf îles habitées avec seulement 500 000 habitants et dont l'économie est fortement dépendante de la diaspora, les pays sahéliens enclavés dont l'économie repose sur une agriculture vivrière assez traditionnelle, l'élevage pastoral et le coton ; les pays côtiers généralement mieux dotés en ressources tant au niveau agricole que minier.
- La situation politique : la Côte d'Ivoire est encore en conflit et ne devrait pas connaître de stabilisation définitive avant des élections prévues par les Nations unies, la CEDEAO et l'Union africaine dans un délai d'un an. Cette situation pèse sur le développement socio-économique de la Côte d'Ivoire, mais a aussi des implications sur l'ensemble de la région pour plusieurs raisons : flux migratoires, importance de l'économie ivoirienne dans la dynamique régionale, stabilité des frontières, etc. ; d'autres pays comme le Liberia, la Guinée-Bissau et la Sierra Leone sont en phase de post-crise. La Guinée subit les retombées des crises de ses voisins, le Liberia et la Côte d'Ivoire. Enfin plusieurs pays n'ont pas encore totalement stabilisé leurs processus démocratiques (Guinée, Togo, Mauritanie, etc.). Si les principes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption sont unanimement partagés – et repris par exemple dans les objectifs du NEPAD que plusieurs Chefs d'États de la région soutient fortement –, plusieurs pays rencontrent encore d'importantes difficultés pour progresser sur cette voie !

Tableau 2 : Principaux indicateurs sociaux

	Classement IDH	Part de la population privée d'accès à l'eau potable (%)	Part de la population privée d'accès aux services de santé (%)	Part de la population privée d'accès à l'assainissement (%)	Taux d'analphabétisme des adultes (%)	Taux brut de scolarisation combinée (%)
année	2005	1990-1998	1981-1993	1990-1998	2003	2002-2003
source	PNUD	PNUD	PNUD	PNUD	PNUD	PNUD
Bénin	162	44	58	73	66,4	55
Burkina Faso	175	58	30	63	87,2	24
Cap-Vert	105	35	18	73	24,3	73
Côte d'Ivoire	163	58	40	61	51,9	42
Gambie	155	31	-	63	62,2	48
Ghana	138	35	75	68	45,9	46
Guinée	156	54	55	69	59	41
Guinée-Bissau	172	57	36	54	60,4	37
Liberia	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Mali	174	34	80	94	81	32
Niger	177	39	70	81	85,6	21
Nigeria	158	51	33	59	33,2	64
Sénégal	157	19	60	35	60,7	40
Sierra Léone	176	66	64	89	70,4	45
Togo	143	45	-	63	47	66
Mauritanie	152	63	70	43	48,8	45

Tableau 3 : Principaux indicateurs de revenu et prévalence de la pauvreté

	PIB par hab. en PPA (\$)	RNB par hab (\$)	Pop en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 1\$/jour (PPA de 1993)	Population en dessous du seuil de pauvreté national
Année	2003	2001	1990-2003	1990-2002
Source	PNUD	BAD	PNUD	PNUD
Bénin	1115	380	-	33
Burkina Faso	1174	210	44,9	45,3
Cap-Vert	5214	1310	-	-
Côte d'Ivoire	1476	630	10,8	36,8
Gambie	1859	330	59,3	64
Ghana	2238	290	44,8	39,5
Guinée	2097	400	-	40
Guinée-Bissau	711	160	-	48,7
Liberia		-		

Mali	994	210	72,3	63,8
Niger	835	170	61,4	63
Nigeria	1050	290	70,2	34,1
Sénégal	1648	480	26,3	33,4
Sierra Léone	548	140	57	68
Togo	1696	270	-	32,3
Mauritanie	1766	350	25,9	46,3

Tableau 4 : Principaux indicateurs nutritionnels

	Part de la population souffrant de malnutrition (%)	Part des enfants de moins de 5 ans souffrant d'un retard de croissance (%)	Insuffisance pondérale néonatale (%)
Année	moy 2000-2002	1995-2003	1998-2003
Source	PNUD	PNUD	PNUD
Bénin		31	16
Burkina Faso	19	37	19
Cap-Vert		16	13
Côte d'Ivoire	14	25	17
Gambie	27	19	17
Ghana	13	26	11
Guinée	26	26	12
Guinée-Bissau		30	22
Liberia			
Mali	29	38	23
Niger	34	40	17
Nigeria	9	38	14
Sénégal	24	25	18
Sierra Léone	50	34	
Togo	26	22	15
Mauritanie	10	35	

Tous ces éléments induisent parfois des complémentarités économiques que la région pourrait exploiter, notamment sur le plan agricole. Par exemple, la production rizicole bénéficie de meilleures conditions à l'Ouest et sur le bassin du fleuve Niger, le maïs est bien cultivé dans les zones soudaniennes et humides, les tubercules sont l'apanage du sud-est de la région, alors que l'élevage et les céréales sèches sont produites dans les pays sahéliens enclavés et au nord des pays côtiers. Ces complémentarités sont à la base des échanges à l'intérieur de l'espace ouest-africain. Mais en revanche, ces fragmentations traduisent aussi de fortes divergences d'intérêts qui compliquent l'intégration régionale et peuvent exacerber les tensions dans la négociation de l'APE. Il s'agit notamment des options en matière d'ouverture commerciale aux échanges internationaux, du poids de l'agriculture dans l'économie, etc.

Tableau 5 : Un espace régional fragmenté : 3 langues, 9 monnaies et des niveaux de développement très inégaux

pays	Monnaie (*)	Langue	Niveau de développement	Pays	Monnaie (*)	Langue	Niveau de développement
Bénin	Fcfa	français	PMA	Cap-Vert	Escudo	portugais	Non-PMA (**)
Burkina Faso	Fcfa	français	PMA	Gambie	Dalasi	anglais	PMA
Côte d'Ivoire	Fcfa	français	Non-PMA	Ghana	Cedi	anglais	Non-PMA
Guinée-Bissau	Fcfa	portugais	PMA	Guinée	Franc guinéen	français	PMA
Mali	Fcfa	français	PMA	Gambie	Dalassi	anglais	PMA
Niger	Fcfa	français	PMA	Liberia	Dollar libérien LRD	anglais	PMA
Sénégal	Fcfa	français	PMA	Nigeria	Naira	anglais	Non-PMA
Togo	Fcfa	français	PMA	Mauritanie	Ouguiya	arabe-français	PMA

(*) tous les pays disposant du Fcfa sont membres de l'UEMOA

(**) le Cap-Vert est en phase de transition et n'appartient plus au groupe des PMA

2.2 Principales caractéristiques des agricultures ouest-africaines

La négociation de l'APE va avoir des incidences importantes sur l'environnement commercial de l'agriculture ouest-africaine. Par conséquent, l'analyse des impacts de l'évolution du régime commercial et surtout la définition d'un régime adéquat au regard des enjeux de développement ne peut se raisonner indépendamment de l'analyse des structures de production et plus généralement de l'organisation du secteur agricole et agroalimentaire.

L'agriculture est, après les services, le secteur économique le plus important en terme de création de richesse. Il assure de l'ordre de 30 % du produit brut régional. La moitié de ce produit brut régional est le fait du Nigeria.

Le secteur agricole représente un gisement d'emploi considérable. On estime que plus de 60 % des ouest-africains tirent leurs revenus des activités agricoles et rurales. Au niveau des actifs, 65 % travaillent dans le secteur agricole, très majoritairement au niveau de la production.

Tableau 6 : Les chiffres clés de l'économie ouest-africaine

Produit brut	84 milliards de dollars (2002)
Produit brut agricole régional	29,4 %
Population	260 millions d'habitants
Population rurale	61 %
Dettes	67,6 milliards de dollars
Service de la dette	4,56 milliards de dollars
Service de la dette/ exportations agricoles	106,6 %
Aide publique au développement (APD)	3,8 milliards de dollars
Investissements directs étrangers (IDE)	2,07 milliards de dollars
Exportations agroalimentaires totales	5,96 milliards de dollars
Importations agroalimentaires totales	5,44 milliards de dollars

L'agriculture ouest-africaine est essentiellement fondée sur des exploitations familiales de petite taille, faiblement mécanisées et peu intensives, recourant très faiblement aux intrants extérieurs à l'exploitation et avec une forte intensité en travail familial. Toutefois, les agricultures ouest-africaines recouvrent une très large diversité liée aux ressources en sols et en eau, au gradient pluviométrique (on passe de moins de 200 mm de pluie au nord, à plus de 3 000 au sud de la région), aux dynamiques de peuplement (migrations régionales, développement des fronts pionniers, etc.), aux spécialisations coloniales et à l'organisation du

commerce avec les métropoles, aux politiques agricoles et alimentaires conduites depuis les Indépendances, au degré de connexion avec les marchés, etc.

L'insertion des exploitations familiales dans le marché est très variable. Elle est très marquée pour les exploitations dont l'économie repose sur des produits d'exportation telles que le coton, le cacao, le café, les agrumes, etc. Ces exploitations souvent insérées dans des filières assez structurées historiquement bénéficient au travers de ces organisations verticales d'un accès facilité au crédit, aux intrants, au conseil agricole, à l'innovation, aux infrastructures de marché, etc. Les filières d'exportation ont généralement bénéficié des interventions publiques et des appuis des bailleurs de fonds. Elles ont concentré les investissements en faveur de l'agriculture et d'une façon générale, on constate que les incitations et la sécurisation induites par ces organisations de filière ont permis aux producteurs de moderniser leurs systèmes d'exploitation, d'engager des processus d'intensification, et de s'engager dans la petite mécanisation (traction attelée voire recours au tracteur). Ces exploitations n'en sont pas moins très vulnérables à l'évolution des marchés de matières premières agricoles (cf. crise du coton ; crise de l'arachide, etc.). Ces exploitations sont localisées dans la partie sud de l'Afrique de l'Ouest : zones bénéficiant d'une pluviométrie supérieure à 700 mm par an : partie sud des pays sahéliens et pays côtiers du golfe de Guinée.

Les agricultures situées dans les zones sabéliennes et soudano-sabéliennes sont très vulnérables au climat. Les exploitations sont essentiellement tournées vers les productions alimentaires (céréales). Ces productions servent prioritairement l'autoconsommation des ménages. Les excédents sont commercialisés sur les marchés locaux. D'une façon générale, les agricultures de ces zones se sont adaptées à la croissance démographique en (i) exploitant les opportunités offertes par la migration (essentiellement régionale) ; (ii) en accroissant les surfaces mises en culture, au détriment de la jachère. Or cette dernière, en l'absence d'intensification des systèmes culturaux, était le principal facteur de gestion de la fertilité des sols. On constate depuis 20 ans une croissance des productions à peu près alignée sur la croissance démographique mais cette croissance des volumes produits se fonde exclusivement sur l'extension des surfaces, et il n'y a pas d'amélioration des rendements. Cette logique conduit à une dégradation très forte des ressources naturelles voire à des phénomènes d'effondrement de la fertilité des sols dans les zones les plus denses (par exemple la zone de Maradi au Niger, considérée comme le grenier du pays et qui pourtant a vécu une crise alimentaire d'une extrême gravité en 2004/05). Dans ces zones les producteurs sont souvent acheteurs nets de produits alimentaires. Ils sont assez peu sensibles aux prix des produits à la production (par exemple les céréales) car ils vont sur le marché pour acheter des céréales plus souvent que pour en vendre. Souvent ils n'ont pas accès aux facteurs de production et au crédit qui leur permettrait de mettre à profit une amélioration des prix pour intensifier leurs systèmes de production. Le principal facteur de risque reste climatique et les investissements dans la production – en l'absence de système d'assurances calamités – est trop hasardeux. L'évolution de ces systèmes d'exploitation n'est bien souvent rendue possible que par le développement de la maîtrise de l'eau² permettant de sécuriser une partie des productions ou de développer des cultures de contre-saison (maraîchage et cultures fruitières par exemple). Les politiques agricoles n'ont en réalité que peu soutenu ces agricultures vivrières. La diversification des sources de revenus des ménages confrontés à la crise agricole passe par le développement d'activités non agricoles : artisanat, petit commerce, migrations temporaires, etc.

Dans la partie la plus aride, dans l'espace saharien et sabélien, l'élevage extensif continue de jouer un rôle de premier plan. Malgré la précarité des zones pastorales, ces systèmes s'adaptent par la mobilité des troupeaux et les transhumances. Ces systèmes d'élevage sont confrontés à l'extension des zones de culture, à la fermeture des espaces de parcours (en lien avec la réduction des jachères dans les zones cultivées), et à la montée des conflits fonciers. Néanmoins ils continuent de représenter un secteur économique très important dans des pays sahéliens enclavés : Niger, Mali, Burkina Faso, notamment. Exploitant essentiellement les ressources naturelles, ces systèmes sont très compétitifs. Traditionnellement, les pasteurs exportent le bétail vers les pays côtiers et sont très sensibles à la concurrence des viandes importées.

Au cours des 20 dernières années, le changement fondamental qui s'est opéré pour l'ensemble des agricultures porte précisément sur leur insertion dans le marché. La sécurité alimentaire des populations rurales, qui passait

2. La région dispose de 10 millions d'ha de terres irrigables. Mais seulement 920 000 ha, moins de 10 %, sont effectivement irriguées.

auparavant par l'autoconsommation, est désormais assurée de façon croissante par le recours au marché, tant pour l'accès aux produits locaux que pour l'accès aux importations du marché mondial.

Dans la plupart des pays se développe une agriculture d'entreprise (que l'on appelle agrobusiness, nouveaux acteurs, entreprises agroindustrielles, etc.). Ces formes d'agriculture existent depuis longtemps pour des spéculations de type industriel comme la canne à sucre, l'hévéa, etc. exploitées par des firmes. Mais, un débat important s'est développé au cours des dernières années, portant sur la capacité des agricultures familiales à porter la modernisation de l'agriculture. Cette forme d'agriculture capitaliste reste assez marginale. Mais plusieurs gouvernements de la région sont enclins à considérer que l'agriculture familiale remplit un « rôle social » important, mais qu'elle ne pourra assurer le « développement économique » de l'agriculture. Ils estiment que ce dernier devra reposer sur des entreprises agro-industrielles dotées de capitaux privés. Cette vision fait l'objet de nombreuses controverses et n'est pas partagée par le ROPPA. Il estime que le développement agricole durable au plan économique, social et environnemental de l'agriculture ouest-africaine passe au contraire par la modernisation de l'exploitation familiale.

On constate que les agricultures ouest-africaines ont une forte capacité de transformation et d'adaptation à l'évolution des contextes et des contraintes. Lorsqu'elles ont accès à des marchés porteurs, que ce soit des marchés de proximité (cas des agricultures périurbaines) ou des marchés lointains (cas des filières d'exportation), elles sont en mesure de s'adapter et tout en restant fondées sur une structure de type familial, elles peuvent s'intensifier et améliorer considérablement leurs performances. C'est d'autant plus vrai lorsqu'elles bénéficient d'incitations publiques et d'un environnement institutionnel, économique et commercial favorable. En revanche, lorsque les agricultures – notamment dans les zones enclavées – sont loin des marchés, sont confrontées à d'importantes instabilités et ne bénéficient que de peu d'appuis dans le cadre des politiques agricoles, leur adaptation passe fréquemment par une pression accrue sur les ressources naturelles en l'absence de ressources permettant de financer l'investissement nécessaire à la modernisation et à la diversification des systèmes d'exploitation.

2.3 La sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

On estime que 40 millions de personnes en Afrique de l'Ouest sont chroniquement frappées d'insécurité alimentaire. Les facteurs de crise sont nombreux et ont profondément évolué. Aujourd'hui, avec une sécurité alimentaire qui repose de façon croissante sur l'accès aux marchés, la pauvreté est la cause principale des crises.

Cette pauvreté se traduit pour les familles rurales par le faible accès aux moyens de production (foncier, semences, crédit, etc.), par des prix de vente des produits dégradés, des spirales d'endettement qui conduisent les ménages à commercialiser des céréales dont ils auraient pourtant besoin au moment de la soudure. Ils sont contraints à cette « surcommercialisation », pour pouvoir rembourser les céréales qu'ils ont empruntés lors de la précédente soudure (en cas de crise il n'est pas rare de rembourser aux commerçants, à la récolte, trois sacs pour un sac emprunté lors de la soudure). En milieu urbain, c'est la faiblesse des revenus, le sous-emploi, qui sont les principaux facteurs d'insécurité alimentaire. L'urbanisation très rapide, liée en partie à la crise agricole, amplifie considérablement les risques alimentaires, d'autant plus que l'on assiste à un effritement important des solidarités familiales, communautaires et sociales inhérente à la fragilisation générale de la société, à la remise en question des valeurs fondamentales et à la montée de l'individualisme.

Au-delà de ces causes structurelles, la région est frappée par des événements conjoncturels :

- les chocs climatiques qui vont affecter les stratégies d'autoconsommation des ménages ruraux et les disponibilités alimentaires nationales, entraînant une forte hausse des prix et des difficultés d'accès à l'alimentation accrue pour l'ensemble des populations et en premier lieu les plus vulnérables ;
- les conflits politiques et les guerres.

Bien que la région soit fortement agricole, elle dépend en partie des importations pour couvrir ses besoins alimentaires, y compris pour les produits pour lesquels elle dispose d'une base de production importante (cf. tableau n°2). Les importations alimentaires représentent de l'ordre de 20 % des importations totales de la région, toutes origines confondues. Trois grands groupes de produits – les céréales, les produits laitiers et les viandes – assurent désormais près de la moitié des ces importations et coûtent à la région de l'ordre de 2,6 milliards de dollars par an. Leur part dans les importations agroalimentaires est croissante.

D'une façon générale, la région exporte des produits tropicaux non alimentaires et importe des produits alimentaires. Les produits agricoles non tropicaux et non alimentaires représentent 23 % des importations et 80 % des exportations. Selon l'étude du ROPPA³, « le déficit alimentaire de la CEDEAO, hors échanges de produits tropicaux, a été multiplié par trois de 1995 à 2003, passant de 1,6 à 4,3 milliards de dollars (...). Les principaux déficits en 2003 portent sur le riz (772 millions de \$), le blé et la farine (734 M \$) ; les produits laitiers (520 M \$), le sucre (560 M \$), les huiles (300 M \$). »

Tableau 7 : Évolution des importations dans la CEDEAO de trois catégories de produits concurrents des filières régionales

	1984/85	1993/94	2003/04	2003-04/ 1993-04
Importations CEDEAO en volume (tonnes)				
Céréales	4 390 416	4 645 383	8 941 939	192 %
Produits laitiers+œufs	204 617	161 147	268 842	167 %
Viandes et préparations	45 995	78 578	222 766	283 %
Importations CEDEAO en valeur (1000\$)				
Céréales	1 076 828	1 005 357	1 873 872	186 %
Produits laitiers+ œufs	223 744	254 332	529 424	208 %
Viandes et préparations	49 729	73 087	221 005	302 %
<i>Total trois groupes de produits</i>	<i>1 350 301</i>	<i>1 332 775</i>	<i>2 624 300</i>	<i>197 %</i>
<i>Part de ces trois produits dans le total des imports agroalimentaires</i>	<i>40,5 %</i>	<i>45,9 %</i>	<i>48,2 %</i>	

Source : données FAO

Cette dépendance n'est d'ailleurs pas liée aux potentiel de production dans la mesure où on constate que la dépendance alimentaire à l'égard des importations est plutôt moindre dans les pays les moins bien dotés en ressources comme le sont les pays sahéliens enclavés. Les pays côtiers ont, pour diverses raisons, soit privilégié les importations de produits alimentaires de base moins coûteux sur le marché international (le cas le plus flagrant étant le riz au Sénégal dont les importations portent sur 600 à 800 000 tonnes chaque année, pour une production de l'ordre de 120 000 tonnes) soit privilégié une agriculture orientée vers les productions destinées à l'exportation, en concentrant les appuis (recherche, conseil, organisation de filière, crédit, etc.) sur les productions telles que le café, le cacao, le coton, etc. C'est notamment le cas de la Côte d'Ivoire qui importe aujourd'hui plus de la moitié de son alimentation. Le cas du Nigeria est intéressant car il a conduit une politique fortement protectionniste pour assurer le développement de son économie agricole et la structuration d'une industrie agroalimentaire. Bien que cette politique protectionniste (plusieurs produits jugés sensibles étaient prohibés à l'importation ou taxés avec un droit de douane supérieur à 100 %) était en partie contournée par des importations clandestines transitant par le Bénin et le Niger (commerce d'imports – réexportation), elle a contribué à assurer le développement de la production paysanne et agro-industrielle locale (cas de la filière volaille).

La structure du commerce agroalimentaire montre la priorité accordée par la région aux productions destinées à l'exportation. Il s'agit moins d'une concurrence entre produits d'exportation et produits vivriers⁴, que d'une priorité accordée par les politiques publiques en faveur des premiers : structuration des filières, orientation de la recherche, etc.

3. Les enjeux et les marges de manœuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles ; Jacques Gallezot ; Roppa ; mai 2006.

4. Dans certains cas comme les zones coton, les productions vivrières ont même bénéficiées des efforts et des investissements consentis dans les cultures d'exportation (accès au crédit et intrants, intensification, formation des producteurs, accès au conseil de gestion, etc.).

Tableau 8 : Exportations et importations agroalimentaires des pays de la CEDEAO

	Exportations (1000 \$)			Importations (1000\$)			Solde de la balance agro-alimentaire (1000\$)		
	1982-84	1992-94	2002-2004	1982-84	1992-94	2002-2004	1982-84	1992-94	2002-2004
Bénin	43 141	103 670	223 316	112 903	172 797	259 699	-69 763	-69 127	-36 382
Burkina Faso	57 535	89 147	265 040	81 680	119 337	139 228	-24 145	-30 190	125 812
Cap-Vert	586	748	271	26 058	63 476	96 443	-25 473	-62 728	-96 172
Côte d'Ivoire	1 520 044	1 532 210	3 135 503	386 014	383 381	574 717	1 134 030	1 148 828	2 560 786
Gambie	28 708	19 736	19 954	40 871	88 407	101 849	-12 163	-68 672	-81 895
Ghana	357 756	326 617	984 230	101 173	211 483	685 732	256 583	115 134	298 498
Guinée	27 524	39 129	40 336	46 318	168 645	194 079	-18 794	-129 516	-153 743
Guinée-Bissau	8 571	16 773	52 659	11 377	33 261	44 051	-2 806	-16 488	8 608
Libéria	108 465	21 355	85 630	98 375	87 893	95 216	10 090	-66 538	-9 587
Mali	191 757	251 815	298 399	75 722	109 021	159 981	116 034	142 794	138 418
Niger	68 805	27 232	64 259	84 120	72 871	147 265	-15 315	-45 639	-83 006
Nigéria	381 299	259 112	502 982	1 840 323	860 583	1 990 305	-1 459 024	-601 471	-1 487 323
Sénégal	170 148	114 612	161 773	268 000	358 746	705 918	-97 852	-244 134	-544 144
Sierra Leone	32 574	13 804	11 335	60 961	108 077	152 102	-28 387	-94 274	-140 767
Togo	61 348	93 063	116 569	91 845	60 959	93 393	-30 497	32 104	23 175
CEDEAO	3 058 261	2 909 022	5 962 255	3 325 744	2 898 939	5 439 978	-267 483	10 084	522 276

Données FAO

2.4 Place de l'UE dans les échanges de l'Afrique de l'Ouest

L'Union européenne reste le principal partenaire commercial de l'Afrique de l'Ouest⁵, avec 32 % des échanges commerciaux de la zone. Cette part serait bien supérieure si on exclut deux produits très fortement exportés vers d'autres régions : le coton vers l'Asie, et le pétrole vers les États-Unis. Cette part de l'Europe a aussi tendance à se dégrader principalement sous l'effet d'une montée en puissance des importations de marchandises en provenance d'Asie et du Moyen Orient. La présence de la Chine se développe dans la région, mais il faut aussi compter de façon croissante avec les pays arabes et avec le Brésil. Ces évolutions palpables depuis quelques années sont appelées à se renforcer considérablement à l'avenir et modifient en profondeur le contexte des relations commerciales de l'Afrique de l'Ouest, mais aussi questionnent les options de la région en matière de coopération commerciale privilégiée.

2.4.1 Une dégradation de la balance commerciale

Les exportations totales vers l'Union européenne portent sur une valeur de 10,96 milliards d'euros (moyenne des années 2003-2004) alors que les importations se sont élevées pour les mêmes années à la valeur de 11,67 milliards d'euros. Au cours des 15 dernières années, les importations ont progressé plus rapidement (+ 84 %) que les exportations (+ 43 %). Par conséquent, le solde auparavant positif en faveur de l'Afrique de l'Ouest est devenu négatif. Cette situation s'est redressée en 2005 à la faveur d'une croissance des exportations en valeur des produits pétroliers, dopées par la forte hausse du prix du baril. Mais cette amélioration (qui peut ne pas être seulement conjoncturelle au regard des perspectives de la demande mondiale de produits énergétiques sur le moyen – long terme) ne doit pas cacher des tendances structurelles lourdes relativement défavorables pour la région.

Avec 45 % des exports, les produits pétroliers constituent le premier poste. Ils sont suivis par les produits agricoles et halieutiques. Ces derniers ont vu leur part dans les exportations progresser au cours des 15 dernières années, en passant de 25,8 à 30,8 % des exportations de la région. Alors que l'ensemble des exportations ne progressaient que de 43 % sur cette période, les exportations agroalimentaires ont progressé beaucoup plus vite : 71 %. Ceci traduit d'une part une forte spécialisation agricole et halieutique de l'économie régionale et le renforcement du poids relatif de ces produits primaires dans la structure d'exportation. La spécialisation sur les matières premières minières ou agricoles, peu pas transformées est une des caractéristiques majeures des échanges de la région avec le reste du monde.

Si la balance commerciale globale s'est dégradée au point de devenir négative, on observe en revanche que le solde de la balance agroalimentaire reste fortement positif. Toutefois, les importations de produits agroalimentaires s'accroissent plus vite que les exportations : alors que les importations représentaient 50 % des exportations il y a 15 ans, elles en représentent désormais 57 %. Ceci traduit une dégradation importante de la capacité de la région à assurer la couverture de ses besoins, notamment pour les produits alimentaires de base (cf. infra le tableau sur la composition des importations).

5. Les données chiffrées concernent la région CEDEAO + la Mauritanie dans la mesure où ce pays est partie prenante de la négociation de l'APE (voir partie sur configuration de la négociation)

Tableau 9 : Importance et évolution des échanges entre la CEDEAO et l'Union européenne

	1988-89	2003-04	Variation
Importations totales	6 339 454	11 671 859	+ 84 %
Exportations totales	7 672 230	10 965 320	+ 43 %
Solde de la balance des échanges	+ 1 332 776	- 706 539	-
Importations agroalimentaires	986 731	1 930 979	+ 96 %
Exportations agroalimentaires	1 977 829	3 381 932	+ 71 %
Solde de la balance des échanges agroalimentaires	+ 991 098	+ 1 450 953	-
Part des importations agricoles dans le total des imports en provenance de l'UE	15,6 %	16,5 %	-
Part des exportations agricoles dans le total des exports vers l'UE	25,8 %	30,8 %	-

Source : d'après données Eurostat

2.4.2 Une dépendance alimentaire croissante

Les tableaux ci-dessus indiquent d'une part l'évolution des échanges entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest au cours des quinze dernières années, ainsi que la part occupée par les produits agricoles et alimentaires, et d'autre part, l'importance de chaque groupe de produit agricole et alimentaire dans les importations ouest-africaines.

On note que les produits alimentaires de base tels que les céréales, les produits laitiers et carnés, les huiles, le poisson représentent l'essentiel des importations. Alors que l'agriculture ouest-africaine reste essentiellement une agriculture de type vivrier et constitue un des principaux piliers de l'économie régionale (30 % du produit brut) en occupant plus de 60 % de la population active, ce secteur ne parvient pas à couvrir l'essentiel des besoins alimentaires de la région, alors même qu'elle reste faiblement urbanisée.

Au total pour la période récente, la région a consacré 57 % des devises procurées par ses exportations agroalimentaires à l'achat en Europe de produits alimentaires, alors que la région doit aussi importer de nombreux produits qu'elle n'est pas en mesure de produire.

On constate par ailleurs que plus de 70 % des produits agroalimentaires importés par la région sont des produits concurrents de filières locales, soit directement (mêmes produits) soit indirectement (via les produits de substitution). Il s'agit par conséquent d'un enjeu majeur pour la négociation de l'APE.

2.4.3 Des importations diversifiées et souvent concurrentes des filières ouest-africaines

Les importations de produits agricoles et alimentaires constituent 17,2 % des importations totales de la région, en provenance de l'Union européenne. Les produits agricoles et alimentaires importés sont relativement diversifiés. Cependant, à elles seules les importations de céréales et produits à base de céréales, de produits laitiers, de viandes et de poissons qui sont les principaux produits concurrents des productions ouest-africaines, représentent 52 % de l'ensemble. On pourrait aussi ajouter au titre des produits concurrents, les huiles et graisses, le sucre, et le tabac qui représentent 20 % supplémentaires.

Tableau 10: Part des différents produits agroalimentaires dans les importations de la région Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE

Produits	Moyenne 2002 – 2004 (1 000 euros)	
	Commerce total	12 341 090
Commerce agricole	2 119 030	17,2 %
Dont :		% du commerce agricole
Céréales et dérivés	445 845	21,0 %
Lait, laiterie, œufs, miel	325 640	15,4 %
Tabacs	219 407	10,4 %
Poissons	211 459	10,0 %
Préparations alimentaires diverses	163 403	7,7 %
Préparations fruits et légumes	163 326	7,7 %
Boissons et liquides	143 339	6,8 %
Viandes	116 917	5,5 %
Sucres et sucreries	107 478	5,1 %
Graisses et huiles animales et végétales	99 680	4,7 %
Légumes, racines, tubercules alim.	49 982	2,4 %
Autres	72 555	3,4 %

Source : Comext-Eurostat

2.4.4 Des exportations trop peu diversifiées

Les exportations agroalimentaires de la région sont caractérisées par leur très forte concentration sur un nombre très limité de produits : le cacao et ses produits dérivés (pâte et beurre en particulier) représentent à eux seuls 64 % des exports agroalimentaires vers l'UE. Les produits de la pêche (poissons et préparations à base de poissons) arrivent loin derrière avec 19,2 % des exports. Les fruits – principalement la banane, l'ananas et plus secondairement la mangue – représentent près de 10 % des exports. Le café a vu sa part régresser fortement. Il ne couvre plus que 1,3 % des exportations. Le recul des cafés robusta dans les préférences des consommateurs européens, et la dégradation de la compétitivité du verger ivoirien face aux concurrents asiatiques et latino américains en sont les principales explications.

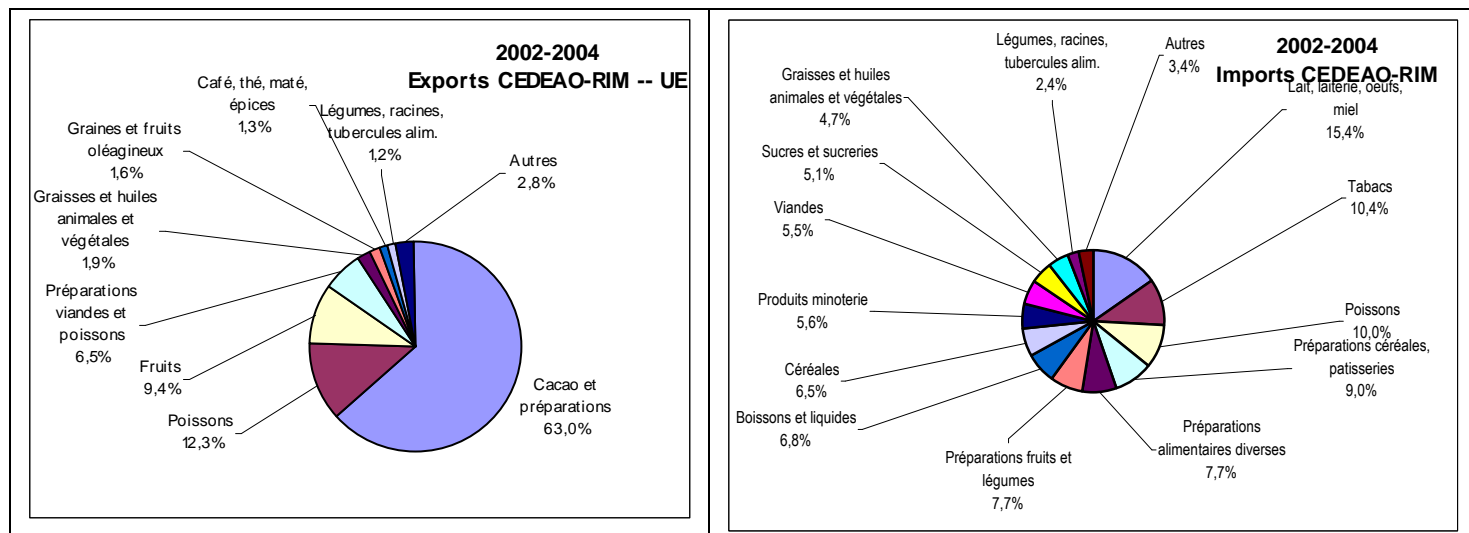
Tableau 11 : Part des différents produits agroalimentaires dans les exportations de la région CEDEAO vers l'UE

Produits	Données 2002-2004 (000 euros)	Part dans les exports totales	Part dans les exports agroalimentaires
Exportations totales	11 139 849		
Exportations agroalimentaires	3 723 901		
Cacao et préparations	2 165 432	19,4 %	63,0 %
Poissons	423 314	3,8 %	12,3 %
Fruits	324 583	2,9 %	9,4 %
Préparations viandes et poissons	224 992	2,0 %	6,5 %
Graisses et huiles animales et végétales	65 023	0,6 %	1,9 %
Graines et fruits oléagineux	54 592	0,5 %	1,6 %
Café, thé, maté, épices	43 756	0,4 %	1,3 %
Légumes, racines, tubercules alim.	42 869	0,4 %	1,2 %
Autres	189 671	1,7 %	2,8 %

Source : D'après données Eurostat

Cette forte concentration induit une vulnérabilité importante de la région. Les mécanismes tels que le STABEX, outre qu'ils n'ont pas réellement réussi à stabiliser les recettes d'exportation⁶, n'ont pas non plus permis une réelle diversification de la base d'exportation⁷

Graphique 1 : Part des différents produits dans les importations et les exportations de l'Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE



Source Comext / Eurostat

A la faveur de la libéralisation multilatérale du commerce des produits agricoles, négociée dans le cadre de l'OMC (désarmement tarifaire pour l'ensemble des origines) et sous l'effet de la négociation d'accords commerciaux préférentiels entre l'Union européenne et d'autres espaces régionaux hors ACP (Méditerranée, Chili, etc.) ou pays (Afrique du Sud), on assiste à une érosion des marges préférentielles accordées au pays ACP par rapport à leurs concurrents, qui sont bien souvent d'autres pays en développement bénéficiant du système de préférences généralisées (SPG). De ce fait, les enjeux en terme de maintien de préférences commerciales au travers des accords UE-ACP se réduisent à un nombre très limité de produits et de pays, comme le montre le tableau ci-dessous. Sachant que le système « Tout sauf les armes » permet un accès libre aux marchés européen pour les PMA et pour ces produits là, on constate que les enjeux en termes d'accès aux marchés européen se réduisent :

- Aux fruits (bananes, ananas) pour la Côte d'Ivoire, mais avec une marge préférentielle très faible pour l'ananas ;
- Aux poissons et préparations pour le Ghana ;
- Aux produits dérivés du cacao pour le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Nigeria (à nouveau avec des reliquat de marge préférentielle très réduit ;
- Aux produits dérivés du café pour la Côte d'Ivoire.

La partie V traitera des propositions, mais il est clair qu'il conviendra d'avoir à l'esprit les deux éléments suivants qui ressortent de ces derniers éléments de diagnostic :

- seuls les pays non PMA voient leur accès préférentiel au marché européen, par rapport aux autres PED bénéficiant du régime SPG, potentiellement menacé, en cas de non signature d'un APE ;
- pour les trois pays concernés, la marge préférentielle ne concerne pas tous les produits qu'ils exportent vers l'Europe, loin s'en faut. Seule une minorité de produits bénéficient encore d'une marge de préférence significative par rapport aux autres PED concurrents.

6. Le Stabex était un mécanisme conçu pour compenser les fluctuations de prix des matières premières sur les marchés internationaux de façon à stabiliser les recettes d'exportation des pays ACP. Mais il s'est avéré incapable d'assumer cette mission lorsque, au-delà des fluctuations conjoncturelles, les prix des matières ont affronté une baisse structurelle et continue sur le long terme.

7. Les ressources du Stabex étaient destinées à engager des réformes structurelles : diversification des produits d'exports et amélioration de la compétitivité.

Tableau 12 : Marges préférentielles pour certains produits et principaux pays ouest-africains concernés

Produits	Préférence origine ACP par rapport ... (En %)		Principaux exportateurs ouest-africains
	Aux pays tiers	Aux PED / SPG	
Fleurs coupées	8,5	5	Sénégal
Avocats	4	0	
Ananas préparés ou conservés	5,8	2,3	Côte d'Ivoire
Poissons frais ou réfrigérés entiers			Sénégal, Mauritanie, Togo, Guinée-
- Thons entiers, maquereaux, harengs	0	0	Bissau
- sardines	15 - 23	11,5 - 19,5	
Filets de poissons frais, réfrigérés ou congelés			Sénégal, Mauritanie
- filets de thon ; espadons, maquereaux , dorades de mer, bars	18	14,5	
Préparation et conserves de poissons :			Sénégal, Ghana
- thon	24 (12 sur contingent)	20,5	
- filets maquereaux	25	17,5	
- Sardine	12,5	9	
Crustacés	12,5 (6 sur contingent)	4,3	
Légumes frais ou réfrigérés – haricots	10,4	6,9	Ghana, Sénégal, Burkina Faso
Pâte de cacao	9,6	6,1	Côte d'Ivoire ; Ghana ; Nigeria, Togo
Beurre de cacao	7,7	4,2	Côte d'Ivoire ; Ghana, Nigeria , Togo
Chocolat et autres préparations contenant du cacao	8 (a)	2,8 à 4,5 selon produits (a)	
Jus de fruits	33,6 (b)	30,1 (b)	
Bananes	176 euros/T	-	Côte d'Ivoire
Banane plantin	16	12,5	
Café			Côte d'Ivoire, Togo
- non torréfié et non décaféiné	0	0	
- non torréfié et décaféiné	8,3	4,8	
- torréfié et non décaféiné	7,5	2,6	
- torréfié et décaféiné	9	3,1	

Source : d'après données 2006 Commission européenne/ Export Helpdesk for developing countries

(a) : toutes les origines y compris l'origine ACP subissent en plus un droit de 25,2 à 41,9 euros / 100 kg selon le degré de transformation du produit.

(b) : toutes les origines y compris l'origine ACP subissent en plus un droit fixe de 20,6 euros/ 100 kg.

2.4.5 Trois pays dominent les échanges avec l'UE

Les disparités économiques et démographiques au sein de l'Afrique de l'Ouest pèsent directement sur l'importance des pays dans le commerce avec l'Europe. Sur le plan du commerce global le Nigeria assure à lui seul la moitié des exportations. Les exportations de pétrole en sont l'explication majeure. Avec la Côte d'Ivoire et le Ghana, ils fournissent 80 % des exportations des 16 pays que compte la région Afrique de l'Ouest. La Côte d'Ivoire est quant à elle le principal exportateur agricole avec plus de 53 % du total de la zone. Associée au Ghana, au Nigeria et au Sénégal, ces quatre pays couvrent à eux seuls 92 % des exportations agroalimentaires. Il convient de noter que les trois principaux exportateurs vers l'UE sont aussi les trois pays qui actuellement ne sont pas classés parmi les PMA. Il s'agit donc des trois seuls pays qui ont besoin de s'inscrire dans une zone de libre échange pour pouvoir conserver des préférences commerciales à l'importation sur le marché européen, face à leurs concurrents non ACP. Cet aspect est essentiel dans la négociation de l'APE, dans la mesure où les treize autres pays, qui ne représentent que 20 % des exportations totales et 16 % des exportations agricoles, peuvent en principe conserver un accès très large au marché européen grâce au régime « Tout sauf les armes ». En terme de population concernée, les trois pays non PMA représentent 67 % d'une population régionale estimée à 240 millions d'habitants.

Sur le plan de leur contribution à l'économie générale, le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire assurent de l'ordre de 75 % du produit brut régional qu'il s'agisse de l'ensemble de l'économie ou de la seule économie agricole⁸. À lui seul le Nigeria représente plus de la moitié de la population, du produit brut et des échanges extérieurs de la région ouest-africaine.

Tableau 13: Part de chaque pays dans les exportations vers l'Union européenne (milliers d'euros) - données 2002-04

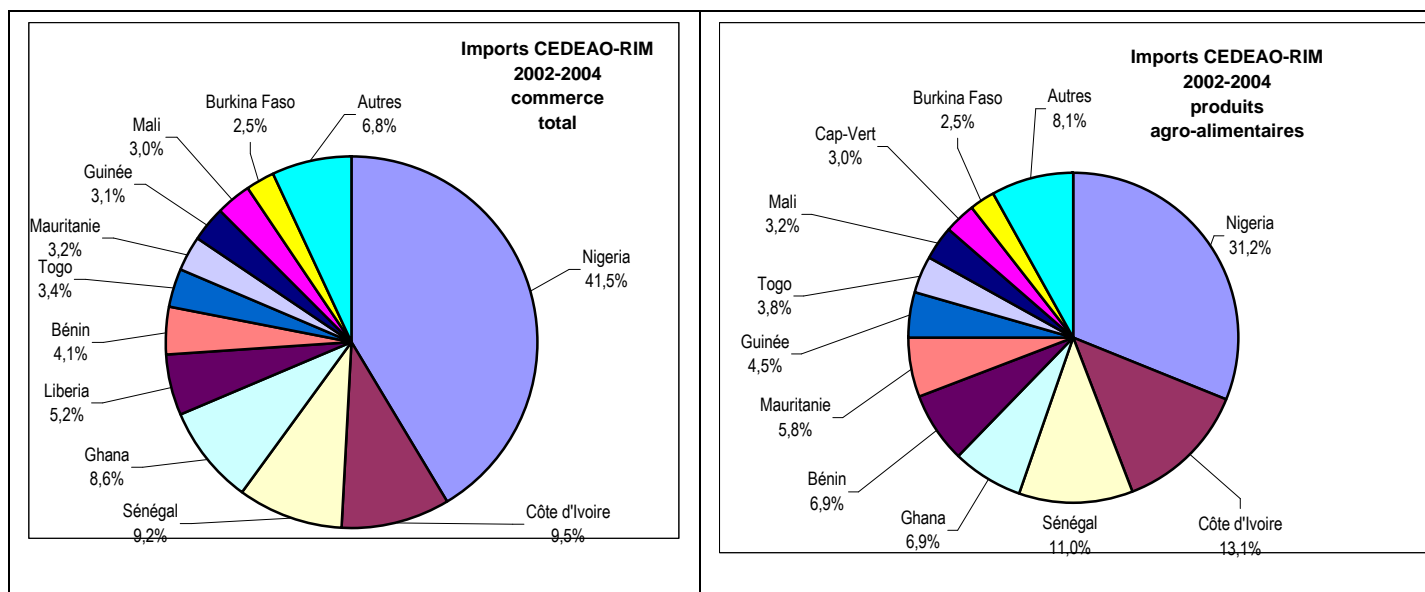
Pays	Exportations agricoles			Exportations totales	
	(1 000 euros)	%		(1 000 euros)	%
CEDEAO-RIM(16)	3 439 395			11 139 849	
Côte d'Ivoire	1 831 330	53,2 %	Nigeria	5 461 910	49,0 %
Ghana	671 478	19,5 %	Côte d'Ivoire	2 390 171	21,5 %
Nigeria	390 694	11,4 %	Ghana	1 063 120	9,5 %
Sénégal	290 293	8,4 %	Liberia	669 012	6,0 %
Mauritanie	106 304	3,1 %	Guinée	402 392	3,6 %
Autres	149 296	4,3 %	Sénégal	355 053	3,2 %
Togo	45 115	1,3 %	Mauritanie	345 709	3,1 %
Guinée	37 817	1,1 %	Autres	452 483	4,1 %
Burkina Faso	15 144	0,4 %	Sierra Leone	103 129	0,9 %
Bénin	14 871	0,4 %	Niger	94 186	0,8 %
Gambie	14 092	0,4 %	Togo	66 723	0,6 %
Sierra Leone	7 920	0,2 %	Mali	55 545	0,5 %
Mali	5 442	0,2 %	Burkina Faso	46 971	0,4 %
Guinée-Bissau	4 433	0,1 %	Bénin	42 464	0,4 %
Liberia	2 230	0,1 %	Cap-Vert	19 099	0,2 %
Niger	1 423	0,0 %	Gambie	16 516	0,1 %
Cap-Vert	808	0,0 %	Guinée-Bissau	7 850	0,1 %

Les trois pays non PMA ont besoin de s'inscrire dans un accord de libre échange avec l'UE pour conserver un régime préférentiel à l'importation sur le marché européen. Les 13 autres pays concernés par la négociation de l'APE sont des PMA dont les économies sont fragiles et très spécialisées. Ils ne disposent bien souvent que d'un seul ou deux produits d'exportation, ce qui leur confère une forte vulnérabilité : uranium pour le Niger, coton et or au Mali, coton au Burkina, arachide au Sénégal, etc.

Sur le plan des importations de la zone CEDEAO, la situation est assez différente. Qu'il s'agisse des importations tous produits ou des importations agroalimentaires, celles-ci sont mieux réparties sur l'ensemble des pays. Toutefois les 4 plus gros importateurs : Nigeria, Côte d'Ivoire, Sénégal et Ghana réalisent ensemble près de 69 % des importations totales et 62 % des importations agroalimentaires.

8. Rappelons que le produit brut régional est de l'ordre de 85 milliards de dollars. Le secteur agricole représente de l'ordre de 30 % du PIB.

Graphique 2 : Part de chaque pays dans les importations de l'Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE



Source Comext / Eurostat

2.5 La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP

Depuis janvier 2005, et suite à un processus de concertation ayant assez largement impliqué les organisations paysannes aux côtés des autres acteurs, la région est dotée d'une politique agricole régionale. La vision et les objectifs font clairement référence à la recherche de la souveraineté alimentaire régionale passant par une sécurité alimentaire prioritairement fondée sur la reconquête des marchés régionaux, la valorisation des productions régionales et la maîtrise des importations.

Les États et les acteurs ont eu à débattre autour de plusieurs options de politique combinant (i) différents choix d'intégration régionale des productions et des marchés et (ii) différents degrés d'ouverture ou de protection vis-à-vis du marché international. Le scénario retenu correspond à une option relativement pragmatique : forte intégration régionale et protection différenciée en fonction des enjeux spécifiques des filières agroalimentaires. Cette approche est traduite dans le troisième axe d'intervention de l'ECOWAP portant sur l'adaptation du régime commercial extérieur. L'ECOWAP justifie ainsi la protection dans trois situations⁹ :

« (...) »

- en l'absence d'un accord viable sur le commerce des produits agricoles à l'OMC, qui réduirait 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 les 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.

Cette protection différenciée doit s'adapter à la situation interne et internationale spécifique à chaque produit agricole. La fiscalité de porte devra permettre de créer un environnement commercial suffisamment porteur et stable pour sécuriser le développement des filières. »

9. Annexe à la Décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la CEDEAO

Encadré 1 : Vision et objectifs de l'ECOWAP

La vision

La politique agricole s'inscrit dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, fondée sur l'efficacité et l'efficacité des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs.

L'objectif général

La Politique agricole de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest a pour objectif général 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 États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays.

Les objectifs spécifiques

Cet objectif général se décline en sept objectifs spécifiques dont les trois premiers repris ci-dessous font référence à la souveraineté alimentaire et à la façon de la mettre en œuvre :

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest-africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ;
- réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays ;
- favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes ;
- développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production, et contribuer au développement des services en milieu rural, notamment dans le domaine sanitaire, avec une attention particulière portée à la lutte contre les pandémies : VIH-SIDA, paludisme etc., de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales et en priorité les femmes ;
- assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité ;
- contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale, en particulier dans le domaine des calamités naturelles et dans les domaines liés à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance ;
- contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations et des filières et à la multiplicité des besoins d'investissement.

Source : Annexe à la décision A/DEC./01/05 portant adoption de la politique agricole de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest ; CEDEAO ; Janvier 2005.

Depuis son adoption, la CEDEAO a procédé à la mise en place du tarif extérieur commun dont la capacité à répondre aux exigences de l'ECOWAP et la cohérence avec cette politique sectorielle sont très contestées (cf. partie XXX).

2.6 Synthèse sur les enjeux de la négociation APE pour l'agriculture

Les enjeux de la négociation de l'APE pour le secteur agricole peuvent être clarifiés en retenant quelques sujets majeurs, en conformité avec les orientations définies par la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest :

- **Les enjeux pour le développement d'un marché régional ouest-africain unifié** offrant un cadre dynamique pour le développement des productions et la réalisation de la sécurité alimentaire régionale dans une perspective de souveraineté alimentaire :
 - Les risques de concurrence accrue exercée par les importations d'origine européenne vis-à-vis des filières nationales ;

- Les risques de concurrence accrue des importations d'origine européenne vis-à-vis des filières régionales et le détournement d'origine d'une partie des importations ;
 - dans les deux cas, l'analyse doit prendre en compte (i) les structures de production et en particulier les enjeux liés au devenir de la production paysanne et des exploitations familiales, (ii) les impacts sur les conditions de modernisation de l'agriculture et la gestion durable ou non des ressources naturelles, (iii) les impacts sur les filières dont l'activité repose sur les femmes, etc.
- **Les enjeux pour l'accès au marché européen** : la négociation concerne le maintien des marges préférentielles à l'entrée, sur le démantèlement de la progressivité des droits lorsque des cascades tarifaires existent encore, l'évolution des normes sanitaires et phytosanitaires, ainsi que l'ensemble des autres obstacles au commerce ;
 - **Les enjeux en matière de financement des politiques publiques** avec la réduction des droits de douane. Cette fiscalité est une des plus faciles et une des moins coûteuses à organiser pour des institutions publiques fragiles. Cet enjeu inclut le débat sur les possibilités de réforme des politiques fiscales et de transfert d'une fiscalité de porte vers une fiscalité intérieure dans des contextes où le secteur informel est dominant et où les entreprises du secteur moderne connaissent déjà une pression fiscale jugée assez élevée ;
 - **Les enjeux en matière de compétitivité des entreprises du secteur agroalimentaires** et en particulier du secteur de la transformation et du stockage des produits agricoles ;
 - **Les enjeux spécifiques au secteur des intrants et des biens d'équipement** dont la libéralisation peut constituer un facteur d'amélioration de la compétitivité mais qui inclut aussi des sous-secteurs pour lesquels il existe une production régionale (engrais notamment) ;
 - **Les possibilités d'une réelle alliance entre les deux groupes de pays dans les négociations au sein de l'OMC.**

2.6.1 La concurrence à l'importation pour les productions régionales

Il s'agit de la question la plus fréquemment débattue. Quels sont les risques encourus par les différents secteurs et filières de production agricoles du fait d'une libéralisation accrue des importations d'origine européenne ? La question se décline à trois niveaux complémentaires :

- la **concurrence directe** exercée par les importations d'un pays sur ses productions locales pour le même produit ou un produit voisin : c'est le cas par exemple des importations de viandes de volailles. La concurrence déloyale s'exerce principalement sur les filières péri-urbaines du pays importateur ;
- la **concurrence indirecte** exercée par les importations d'un pays sur ses fournisseurs traditionnels, sous-régionaux : cas de l'oignon, du bétail et des viandes bovines, etc. ;
- la **concurrence exercée via des produits de substitution ou des produits transformés**. C'est le cas du riz, du blé, de la farine de blé, des pâtes vis-à-vis des céréales traditionnelles (mil, sorgho, maïs) si les rapports de prix évoluent très favorablement en faveur des importations.

Dans certains pays comme le Niger, l'enclavement permet une certaine protection du marché national par rapport aux importations extra-africaines. Les enjeux se concentrent en revanche sur les parts de marché détenues par le Niger dans les pays côtiers pour certains produits sur lesquels il est parvenu à développer une spécialisation régionale. Les importations européennes peuvent dans ce cas remettre en cause des flux régionaux essentiels pour l'économie agricole nigérienne et fondés sur la complémentarité des économies au sein de l'Afrique de l'Ouest. La problématique est la même pour d'autres pays/produits : sucre, lait et produits laitiers, tomates transformée...

Aussi, selon l'approche retenue et le résultat de la négociation, l'APE peut constituer:

- Soit un vecteur d'intensification et de dynamisation du commerce intra-régional, s'il permet la création d'un véritable espace commercial libéralisé et doté d'une politique harmonisée aux frontières de l'espace. Dans ce cas, l'APE, en privilégiant le développement agricole et la création d'un espace agricole régional intégré exploitant les complémentarités des bassins de production, peut constituer un puissant levier de développement et contribuer à l'intégration régionale ;
- Soit un vecteur d'extraversion croissante des économies alimentaires de la région, favorisant les importations de produits alimentaires d'origine européenne au détriment des filières locales et des approvisionnements régionaux. Dans ce cas, l'Union douanière en cours de construction n'est considérée que comme l'étape permettant l'ouverture rapide des marchés entre l'UE et la CEDEAO.

Pour de nombreux pays de la région (les pays membres de l'UEMOA, la Gambie, la Guinée notamment), le niveau actuel des droits de porte ne permet pas d'assurer une protection efficace des filières régionales par rapport à la concurrence exercée par les importations, en particulier pour les produits subventionnés par les exportateurs. Il s'agit d'un point essentiel dans le débat actuel : le statut quo (pas de signature d'un APE) ne constitue pas une réponse adéquate. En effet, le régime de Lomé ne répond pas aux attentes de la région en matière d'insertion internationale des économies agricoles de la région, notamment au niveau de l'accès aux marchés pour les exportations. Le régime actuel à l'importation ne permet pas de sauvegarder les intérêts des filières régionales et de remplir les objectifs de l'ECOWAP.

Le choix n'est donc pas entre le système actuel ou une zone de libre échange. Le régime actuel est déjà pour de nombreux pays de la région très proche de la situation de libéralisation totale. Il s'agit au contraire de mettre à profit le dialogue et la négociation de l'APE (et de l'OMC) pour concevoir un régime commercial externe qui traduisent effectivement les ambitions de l'ECOWAP.

2.6.2 L'accès aux intrants et biens d'équipement

La libéralisation du commerce des intrants et équipements constitue un dossier important. En première approche on peut considérer que la libéralisation peut permettre d'améliorer l'accès aux intrants et biens d'équipement et concourir à faciliter la modernisation de l'agriculture et sa compétitivité.

En pratique, il convient de développer la même approche que pour les produits agricoles et alimentaires. Les situations nationales divergent sensiblement et induisent des disparités importantes dans l'analyse des gains et pertes induits par la réduction ou la suppression des droits de douane.

Un important secteur de production d'équipements agricoles (matériel de traction attelée, charrettes, brouettes, etc.) existe dans certains pays et s'est développé sur la base d'un tissu d'acteurs économiques composé d'artisans ou de PMI. L'existence d'une compétence régionale est essentielle. Elle contribue à la croissance économique, au développement des activités en amont et en aval de la production, et à la localisation d'activités génératrices de revenus dans les communautés rurales et les villes secondaires. Il est essentiel, y compris pour maintenir des services de maintenance à proximité des bassins de production, d'améliorer l'environnement économique de ces acteurs. Certains de ces opérateurs ne se positionnent pas seulement sur le marché national des biens d'équipements, mais commencent à aborder le marché des pays voisins. Il y a tout lieu d'accorder toute l'attention nécessaire à ce secteur.

En revanche, la libéralisation des importations peut constituer une opportunité pour les équipements motorisés et l'ensemble des équipements pour lesquels il n'existe pas de base productive dans la région.

Sur le plan des intrants (engrais, produits phytosanitaires, semences sélectionnées), le raisonnement est de même nature. D'une façon générale, la libéralisation devrait réduire les coûts des facteurs et améliorer la compétitivité des systèmes de production. C'est notamment le cas des filières de production relativement structurées et intensifiées telles que le coton, les filières fruits. Le gain à attendre pour les filières extensives est en revanche nul.

À nouveau pour les intrants, il conviendrait de distinguer les filières de production (phosphates, engrais complexe, urée...) pour lesquels il existe une production au sein de la région, des filières d'intrants importés. La protection des unités industrielles de production est un enjeu important pour le Nigeria ou le Sénégal par exemple, et ce débat devrait être intégré à la négociation globale intra-CEDEAO sur la gestion des complémentarités.

2.6.3 L'alliance dans les négociations commerciales multilatérales

Le principe général du nouveau régime commercial repose sur sa conformité avec les règles de l'OMC, contrairement au régime antérieur de Lomé, pour ce qui concerne les pays en développement non PMA. Les deux parties – UE et ACP- passent ainsi d'une logique où « le régime commercial UE-ACP jette les fondations d'un nouvel ordre commercial » à une approche inverse, qui vise au contraire à mettre en conformité l'accord UE-ACP avec les règles multilatérales. Toutefois, les deux groupes de pays n'ont pas totalement renoncé à faire évoluer le système multilatéral dans le sens de leurs intérêts.

Les deux groupes de pays ont adopté dans l'Accord de Cotonou le principe d'une coopération étroite au sein de l'OMC. L'objectif est double. Il s'agit :

- De constituer un bloc de pays (103 pays actuellement pour l'ensemble UE-ACP au sein d'une institution OMC qui compte 148 membres) capable d'avancer des positions communes sur un certain nombre de sujets d'intérêts communs ;
- D'influencer les règles de l'OMC de façon à accroître la flexibilité du système multilatéral et permettre de négocier des APE qui soient compatibles avec les règles de l'OMC, tout en respectant le principe du traitement spécial et différencié et plus généralement, prenant en compte les enjeux de développement et « l'esprit de Doha ».

Cette coopération dans les enceintes internationales ne vise pas que l'OMC. Elle intègre la coopération (échanges de vue et consultations entre les deux groupes) au sein des organisations traitant du fonctionnement des marchés internationaux des produits de base. Les articles 39 et 40 sont intégralement consacrés à ces questions.

L'encadré ci-dessous reprend les articles de l'Accord de Cotonou qui précisent les termes de cette alliance.

Encadré 2 : La coopération au sein de l'OMC dans l'Accord de Cotonou (Extraits)

Article 37 alinéa 4 : Les parties examineront régulièrement l'état d'avancement des préparatifs et des négociations et, en 2006, elles effectueront un examen formel et complet des accords prévus pour tous les pays afin de s'assurer qu'aucun délai supplémentaire n'est nécessaire pour les préparatifs ou les négociations.

Alinéa 8 : Les parties coopéreront et collaboreront étroitement au sein de l'OMC pour défendre le régime commercial conclu, notamment en ce qui concerne le degré de flexibilité disponible.

Article 38 alinéa 1 : Il est instauré un comité ministériel commercial mixte ACP-CE.

Alinéa 2. Le comité ministériel commercial accordera une attention particulière aux négociations commerciales multilatérales en cours et examinera l'incidence des initiatives de libéralisation plus larges sur le commerce ACP-CE et le développement des économies ACP. Il formulera toute recommandation nécessaire en vue de préserver les avantages des accords commerciaux ACP-CE.

Article 39 Alinéa 1 : Les parties reconnaissent l'importance de leur participation active à l'OMC ainsi qu'à d'autres organisations internationales compétentes en devenant membres de ces organisations et en suivant de près leurs agenda et activités.

Alinéa 2 Elles conviennent de coopérer étroitement à l'identification et à la promotion de leurs intérêts communs dans le cadre de la coopération économique et commerciale internationale, en particulier au sein de l'OMC, y compris par leur participation à la préparation de l'agenda et à la conduite des futures négociations multilatérales. Dans ce contexte, il convient de veiller en particulier à améliorer l'accès des produits et services originaires des pays ACP au marché communautaire et à d'autres marchés.

Alinéa 3 : Elles s'accordent aussi sur l'importance d'une flexibilité des règles de l'OMC pour tenir compte du niveau de développement des États ACP ainsi que des difficultés qu'ils éprouvent pour se conformer à leurs

obligations. Elles conviennent en outre du besoin d'assistance technique pour permettre aux pays ACP d'exécuter leurs engagements.

Un des principaux enjeux portera précisément sur la capacité des deux groupes de pays à faire évoluer les règles internationales sur un certain nombre de sujets essentiels pour les pays ACP, mais aussi pour l'Union européenne. Il s'agit notamment :

- des différents types de soutiens publics à l'agriculture en lien avec les différentes fonctions/missions de l'agriculture et du développement rural (multifonctionnalité) ;
- de la prise en compte des spécificités liées au caractère stratégique des produits fondant la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire d'un pays ou d'une région ;
- de l'évolution du traitement spécial et différencié.

2.7 Les impacts

2.7.1 La diversité des études et des commanditaires

Des études d'impact¹⁰ ont été conduites à différents niveaux (régional, national, globales ou thématiques). Elles ont été commanditées par différentes institutions :

- Le Secrétariat du Groupe ACP au travers de l'Unité de gestion de projets « renforcement des capacités en appui à la préparation des accords de partenariat économique ». Ces études d'impact ont été conduites au niveau national sous l'égide des Ministères du commerce et au niveau régional sous l'égide de la CEDEAO. Tous les pays ont désormais conduit leurs études d'impact hormis le Liberia. Les études d'impacts du Sénégal et de la Mauritanie sont en cours.
- La CEDEAO a conduit trois études d'impact thématique, de portée régionale :
 - Agriculture ;
 - Accès aux marchés ;
 - Biens manufacturés.

Ces trois études, considérées insuffisantes par la CEDEAO, n'ont pas été validées par l'institution.

- la Commission européenne a commandité des études d'impact sur le développement durable. Une étude générale porte sur l'Afrique de l'Ouest et est complétée par une étude sectorielle relative au secteur agroalimentaire.
- D'autres institutions ont conduits des études d'impacts : c'est le cas du CERDI (étude antérieure portant sur la libéralisation des échanges entre l'UE et l'UEMOA), de la Fondation Friedrich-Ebert Stiftung avec le Hambourg Institute of international Economics (HWWA); et enfin plus récemment l'étude réalisée par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies.

2.7.2 Les résultats

La fragilité des structures de production rend les économies agricoles vulnérables aux chocs. La quasi totalité des études pronostique des effets négatifs de l'APE sur les secteurs de production de l'Afrique de l'Ouest. Les secteurs agricoles et industriels manufacturiers constituent ceux qui seraient les plus affectés par la libéralisation résultant de la création d'une zone de libre échange et de la construction d'un marché commun avec un très faible taux de protection comme nous l'avons montré plus loin dans l'analyse du contexte de l'Afrique de l'Ouest.

Le secteur agricole qui concentre plus de 60 % de la population active de la sous région, et contribue pour plus de 30 % à la création de la richesse régionale, apparaît le plus exposé aux contre-chocs de la création de la zone de libre échange et de la faiblesse de la protection résultant de la mise en œuvre du TEC. La libéralisation des échanges va ouvrir les marchés ouest-africains à de substantielles importations de

10. La plupart des études disponibles sont téléchargeables sur le site de l'Inter-réseaux développement rural : http://www.inter-reseaux.org/article.php?id_article=1300

produits européens. Les estimations d'augmentation des importations des produits agricoles portent 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. En effet, le secteur agricole ouest-africain est encore incapable de concurrencer les produits venant de l'Europe dont les producteurs bénéficient d'importants soutiens : environ 16 000 \$US par producteur chaque année contre des revenus moyens per capita de 163\$ pour chaque producteur agricole africain (Enterplan, 2005). La libéralisation pourrait donc provoquer l'aggravation de la pauvreté des producteurs agricoles, accentuer l'exode rural et une augmentation du chômage.

En outre l'augmentation des importations peut, à terme, aggraver l'insécurité alimentaire, par le fait de la substitution des produits importés aux locaux. On peut craindre, non seulement un alourdissement de la facture alimentaire des États de l'Afrique de l'Ouest dont la quasi totalité sont des pays importateurs nets des produits agricoles vivriers, mais aussi des effets pervers sur les productions locales. Les études d'impact identifient un certain nombre de produits sensibles du fait non seulement de leur importance économique et sociale, de leur contribution à l'animation des échanges régionaux complémentaires, mais aussi de leur poids dans la mobilisation des ressources financières des États. Il s'agit entre autres :

- Des produits de l'élevage (élevage bovins et produits d'élevage à cycle court, soit porcins et volailles) qui sont présentés comme très sensibles aux importations de produits, sans valeur marchande en Europe, vers l'Afrique de l'Ouest. Tous les systèmes de production avicole qui se développent actuellement dans les périphéries des grandes agglomérations risquent de disparaître à court terme, si l'ouverture des marchés n'est pas accompagnée d'actions spécifiques.
- Des principales filières de productions maraîchères : pomme de terre (Nigeria, Guinée Conakry et Mali), tomate (Sénégal, Nigeria, Ghana), oignon (Niger), qui ne survivraient pas au démantèlement des barrières tarifaires.

Des pertes importantes de part de marché de ces produits qui alimentent des courants d'échanges régionaux dans le cadre d'une exploitation des complémentarités écologiques entre le Sahel et la Côte, sont envisagées dans la perspective de la mise en œuvre d'un APE qui démantèle toutes les barrières tarifaires (Blein et al, 2004).

Dans le cas précis des produits animaux, les simulations montrent, au Mali, une diminution de la valeur ajoutée du secteur de près de 6 milliards de F CFA, soit une baisse de 8 % et une perte de débouchés de 37 000 têtes d'animaux (Benoît Faivre et al, 2004). 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 agropastorales sahéliennes.

Les conséquences sur les filières céréalières sont moins catastrophiques d'après les simulations. Cependant les études mettent en relief les possibilités de substitution, qui peuvent devenir non seulement une source d'aggravation de l'insécurité, mais aussi de la dépendance alimentaires de la région.

En ce qui concerne le secteur industriel et manufacturier. La plupart des études estiment également que la libéralisation va accentuer la fragilisation du secteur industriel ouest-africain, qui ploie déjà sous le coup de multiples contraintes institutionnelles et infra-structurelles. L'arrêt de la protection provoquera la désindustrialisation, notamment dans des secteurs qui constituent le prolongement de la production agricole. C'est le cas du secteur textile qui, déjà mis à mal par la très forte présence des produits asiatiques, risque d'être complètement anéanti par l'augmentation des importations des tissus et autres vêtements de seconde main provenant de l'Europe. Le secteur agroalimentaire sur lequel la région compte pour diversifier et accroître ses exportations en direction de l'Europe a besoin d'être dopé (renforcement des capacités institutionnelles et techniques de production, restructuration des entreprises). Il n'est pas certain que les produits agroalimentaires à l'exportation puissent répondre à court et moyen termes aux normes de qualité des marchés des pays développés en général et de l'Europe en particulier.

Au total, la plupart des études concluent que pour que l'APE permette à l'Afrique de l'Ouest de gagner des parts de marchés en Europe, le volet développement devra être largement mis à contribution, que ce soit pour renforcer les infrastructures de transport de la région ou pour soutenir la modernisation des entreprises et des exploitations agricoles.

3 Évaluation du processus de négociation entre l'UE et la région

À l'issue de la première phase des négociations conduite au niveau de l'ensemble du groupe ACP, la deuxième phase des négociations a été lancée pour la région Afrique de l'Ouest le 06 octobre 2003 à Cotonou. La feuille de route conjointe adoptée le 04 août 2004¹¹ s'est appuyée sur le mandat de négociation formulé par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de janvier 2003.

3.1 Le mandat et le processus de négociation

Le mandat des Chefs d'État a conduit à confier la préparation de la négociation à la CEDEAO, assistée de la Commission de l'UEMOA. Le mandat insiste sur quelques points qui marquent la volonté des pays de négocier un APE orienté dans une perspective de développement. Parmi les instructions données par les Chefs d'États, figurent les points suivants :

- prendre en compte le secteur agricole et tous les secteurs de production ;
- intégrer une différenciation au niveau de la couverture des produits et une asymétrie dans le calendrier de désarmement tarifaire ;
- assurer une protection adéquate aux secteurs vulnérables ;
- assurer la prise en charge par la Commission européenne des coûts de la libéralisation, en particulier les pertes de recettes fiscales ;
- développer une coopération économique dynamique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, en vue d'assurer la restructuration et la mise à niveau des appareils de production.

Sur la base des instructions des Chefs d'États, les deux parties UE et CEDEAO ont définies la feuille de route qui sert de fil rouge pour la conduite du processus de négociation.

3.1.1 Les objectifs assignés à la négociation

Le mandat définissait ainsi les objectifs de la négociation :

- la création progressive, conformément aux règles de l'OMC, d'une zone de libre échange entre la CEDEAO et la Communauté européenne pendant une période de 12 ans à compter du 1^{er} janvier 2008 ;
- la nécessité de donner la priorité au développement et à la réduction de la pauvreté ;
- la coopération sur les questions touchant au commerce ;
- l'approfondissement du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest ;
- l'amélioration de la compétitivité : renforcement de capacité et mise à niveau ;
- l'amélioration de l'accès au marché pour les exportations de l'Afrique de l'Ouest ;

Dans son point 6, la feuille de route précise que « les deux parties réaffirment les engagements pris dans l'Accord de Cotonou et rappellent que l'objectif majeur de l'Accord de Partenariat Économique est de promouvoir le renforcement de l'intégration régionale et le développement économique durable dans la région Afrique de l'Ouest. À cet égard, les APE et les stratégies de développement des pays et de la région de l'Afrique de l'Ouest sont complémentaires et se renforcent mutuellement ».

11. CEDEAO, Feuille de route des négociations de l'Accord de Partenariat Économique entre l'Afrique de l'Ouest et la Communauté européenne ; Réunion des Ministres du Commerce ; Accra ; 4 août 2004.

Par conséquent, l'analyse de la conformité des premiers résultats de la négociation « à mi-parcours » va être conduite sur la base d'une confrontation de ces résultats avec les ambitions et les engagements consignés dans l'Accord de Cotonou et dans la feuille de route.

3.1.2 Les principaux axes de négociation

La feuille de route est axée autour de trois volets :

- a) l'approfondissement du processus d'intégration ;
- b) l'amélioration de la compétitivité, le renforcement des capacités et la mise à niveau ;
- c) les activités liées à la préparation et à la conduite des négociations.

L'approfondissement du processus d'intégration

La feuille de route rappelle que l'Accord de Cotonou dispose « que la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur insertion dans l'économie mondiale. Un objectif majeur de l'APE étant d'appuyer le processus d'intégration en Afrique de l'Ouest sur la base des priorités fixées par la région, le rythme de libéralisation des échanges de la région Afrique de l'Ouest vis-à-vis de la Communauté européenne sera fonction du degré de cette intégration et réalisée de manière flexible et asymétrique ».

La feuille de route rappelle la décision du Conseil des ministres de la CEDEAO (1^{er} et 2 septembre 03) relative à la zone de libre échange à l'intérieur de l'espace CEDEAO. En particulier, elle rappelle cinq orientations qu'elle juge décisives pour le bon fonctionnement au schéma de libéralisation des échanges :

- l'application correcte du prélèvement communautaire de manière à assurer la correcte compensation des pertes de recettes ;
- la réalisation de campagnes d'information et de sensibilisation ;
- la conduite de mission de suivi et de contrôle ;
- l'existence d'un système efficace de facilitation des échanges ;
- la création de l'Union douanière en partant de la décision d'étendre le TEC de l'UEMOA à l'ensemble de la Communauté, moyennant la conduite d'études d'impacts par pays et la création dans les pays non membres de l'UEMOA de cellules nationales pour faciliter l'analyse et promouvoir l'appropriation nationale du processus de mise en place des réformes nécessaires (...).

La feuille précise ensuite qu'un « plan de convergence des structures tarifaires nationales vers le TEC régional et des mesures d'accompagnement seront soumis à l'adoption du Conseil des Ministres en décembre 2004 : « Ainsi, la mise en œuvre du TEC débutera le 1^{er} janvier 2005, avec une période transitoire de trois ans afin de permettre aux États membres de procéder aux ajustements nécessaires ». La feuille de route précise que « l'Union douanière sera effective dès le 1^{er} janvier 2008, avec une application uniforme du TEC par tous les États membres ».

Elle fixe ensuite la stratégie en matière de facilitation des échanges. Ce système de facilitation repose sur trois domaines d'action :

- la simplification et l'harmonisation des procédures et réglementations : ce domaine comprend un ensemble d'actions visant le fonctionnement des administrations portuaires et douanières, la chaîne des transports, le transit routier inter-États, etc. ; le recours aux possibilités qu'offre la technologie de l'information pour simplifier les procédures déclaratives ; la promotion de la sécurité routière.
- La mise en œuvre d'une approche régionale de promotion de la normalisation et du contrôle de qualité à travers par exemple, la création et/ou le renforcement de structures nationales, le développement d'une politique de qualité, l'institution d'un système de certification, le développement de centres de documentation et d'information normatives ;
- Le renforcement des capacités en matière sanitaire et phytosanitaire selon le même schéma que pour la normalisation et le contrôle de qualité.

La feuille de route assigne ensuite deux objectifs en matière de promotion des investissements et de concurrence : (i) favoriser l'instauration d'un environnement propice à l'investissement pour mobiliser les ressources internes et promouvoir l'entrée de capitaux étrangers, notamment en instaurant des conditions transparentes, stables et prévisibles ; (ii) adopter un cadre juridique communautaire en matière de concurrence en vue de remédier aux pratiques anti-concurrentielles.

Enfin, toujours au titre du processus d'intégration, la feuille de route suggère que la propriété intellectuelle est un domaine de coopération important. La stratégie « *devrait viser la mise en place d'un régime de droit de propriété intellectuelle qui assure un juste équilibre entre la promotion de l'innovation et du développement technologique, l'incitation au transfert de technologie et la réalisation des objectifs de développement social* ».

L'amélioration de la compétitivité, le renforcement des capacités et la mise à niveau

La feuille de route détaille amplement ce volet destiné à préparer et accompagner le processus d'intégration régionale et l'ouverture des frontières avec l'Union européenne. Il s'agit de « préparer un programme d'amélioration de la compétitivité et de mise à niveau (...) basé sur une coopération économique dynamique qui s'appliquera de façon privilégiée aux domaines d'activités susceptibles de subir des contraintes et des difficultés internes que ce soit en raison du processus d'intégration régionale, de la mise en œuvre de l'APE ou de l'insertion de l'Afrique de l'Ouest dans l'économie mondiale ». L'amélioration de la compétitivité visera à « maximiser les bénéfices dynamiques générés par l'APE et aider les pays à ajuster leurs économies au processus de libéralisation afin d'assurer la dimension développement de l'APE. Il s'agira d'examiner les moyens de développer les capacités d'offre ». La feuille de route cite les études d'impacts comme première activité à conduire à cette fin, de façon à « répondre à une série de questions relatives à la manière d'assurer la viabilité de l'APE (...) en procédant à des analyses sectorielles approfondies de manière à aider à la formulation des programmes d'ajustement : analyse des conséquences du changement de régime commercial ; évaluation des structures et des infrastructures de production ; analyse des besoins de renforcement des capacités institutionnelles, humaines et physiques ; appréciation de l'APE par rapport à l'objectif de développement durable ». La feuille de route précise qu'en parallèle des études d'impact, il s'agira de « procéder à la formulation de programmes de mise à niveau avec un double objectif : améliorer l'environnement des affaires et fournir un appui direct aux entreprises¹² ». Il est prévu que le premier programme de mise à niveau devra commencer le premier semestre 2005. La feuille de route précise que les programmes cibleront l'amélioration de l'environnement des affaires : assainissement du cadre macro-économique ; promotion de l'investissement et amélioration du cadre juridique et fiscal. Sur le plan des infrastructures et des services marchands, elle insiste sur les efforts de réduction des coûts des facteurs de production tels que l'énergie, les transports, l'eau, les télécommunications, etc. La feuille de route indique que les organisations professionnelles doivent jouer un rôle crucial dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

Deux points additionnels importants doivent être mentionnés :

- la conduite de deux études : l'une sur les secteurs sensibles et une relative à l'identification des tendances des marchés émergents susceptibles d'offrir à la région de nouvelles opportunités de croissance ;
- l'accord entre l'UE et la région pour accorder une attention particulière à la coopération au développement : « assurer la couverture financière des projets et programmes identifiés pour accompagner la mise en œuvre de l'APE dans toutes ses composantes. Pour ce faire tous les instruments et procédures de l'Accord de Cotonou seront mis à profit ainsi que des ressources complémentaires grâce, entre autres, au cofinancement des États membres et de l'Union européenne et d'autres partenaires au développement¹³.

12. Alors que le secteur agricole est un des secteurs les plus importants de la région et les plus menacés par une ouverture commerciale, le terme « entreprise » ne concerne que le secteur des industries et des services. La feuille de route ne dit rien sur la façon dont est envisagée la mise à niveau des exploitations agricoles familiales qui sont les unités économiques de base les plus nombreuses en Afrique de l'Ouest ?

13. C'est notamment le rôle de la Task Force de préparation régionale de faire le lien entre la négociation et le financement des programmes de développement et de mise à niveau.

Les activités liées à la préparation et à la conduite des négociations

Ce volet comprend les activités suivantes :

- détermination du cadre de référence de l'APE relatif aux obstacles techniques au commerce, aux mesures SPS, aux procédures douanières et de facilitation des échanges ;
- processus d'harmonisation des politiques de normalisation, certification, mesures SPS ;
- détermination du cadre de référence pour les mesures de protection aux frontières ;
- définition des objectifs et procédures relatifs aux investissements, à la concurrence et à la propriété intellectuelle ;
- détermination de l'architecture globale de l'APE ;
- la conduite des travaux d'analyse des différentes options de libéralisation pour le commerce des marchandises et des services ;
- la formulation de propositions pour le renforcement des capacités et autres mesures d'accompagnement dans les différents domaines des négociations ;
- la négociation des calendriers de libéralisation et à la conclusion de l'APE.

Ce volet sera porté au travers des réunions des différentes instances de préparation de la négociation, des séminaires de sensibilisation des acteurs et des ateliers de restitution des études.

La négociation sur le régime commercial proprement dite, c'est-à-dire sur le rythme et les produits concernés par la libéralisation des échanges, est très peu traitée dans la feuille de route. Il est seulement indiqué que ce sera l'objet de la dernière étape de la négociation de septembre 2006 à décembre 2007.

3.1.3 Le calendrier de la négociation

Le calendrier initial, acté dans la feuille de route prévoyait les étapes suivantes :

- Septembre-décembre 2004 : identification de la boîte à outils adaptée au processus d'intégration régionale.
- Décembre 2004 – septembre 2005 (phase I) : Établissement du cadre de référence pour la mise en œuvre de l'APE dans les domaines de (i) la facilitation des échanges, les barrières techniques au commerce et les mesures SPS ; (ii) les mesures de protection aux frontières et les évaluations relatives au commerce des services ; (iii) la définition des objectifs et procédures sur les investissements, la concurrence et la propriété intellectuelle.
- Septembre 2005 – septembre 2006 (phase II) : définition de l'architecture globale de l'APE et projet d'accord dans l'ensemble des domaines liés au commerce.
- Septembre 2006 – décembre 2007 (phase III) : phase de négociation sur la libéralisation et la conclusion de l'APE.

La signature de l'accord est envisagée au dernier trimestre 2007.

3.1.4 La configuration de la structure de négociation

La configuration de la région Afrique de l'Ouest retenue dans le cadre de la négociation de l'accord de partenariat économique comprenait au départ l'ensemble des quinze pays membres de la CEDEAO, ainsi que la Mauritanie soit au total 16 pays¹⁴ (cf. carte n°1). Comme il l'a été indiqué en ouverture de ce document, la région Afrique de l'Ouest compte 15 pays membres de la CEDEAO engagés dans la négociation auxquels s'ajoute la Mauritanie.

Le Cap-Vert quant à lui s'est récemment placé dans une position nouvelle. Il souhaite négocier sur une base bilatérale avec l'UE, tout en restant à titre d'observateur dans le cadre de négociation ouest-africain. Il justifie cette position par le fait que ses intérêts sont très différents des autres pays de l'espace CEDEAO (archipel) et qu'ils seront mieux défendus dans un cadre de négociation bilatéral. Ce positionnement intervient dans un contexte où le pays remet aussi en question certains traités de la CEDEAO notamment ceux relatifs à la libre circulation des personnes, au regard des problèmes posés par la position du Cap-

14. Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie (non membre de la CEDEAO), Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

Vert comme « plaque tournante » ou pays de transit pour les migrations vers l'Europe. D'autre part, le Cap-Vert souhaite négocier directement les conditions nouvelles de coopération suite au changement de statut, qui le font passer de la catégorie des PMA à la catégorie non-PMA. Pour l'heure, à notre connaissance la Commission européenne n'a pas donné sa position officielle suite à cette demande.

En résumé, la région Afrique de l'Ouest compte :

- huit pays qui appartiennent à deux espaces d'intégration : il s'agit du Burkina Faso, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée-Bissau, du Mali, du Niger, du Sénégal, du Togo, membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la CEDEAO ;
- sept pays membres de la CEDEAO mais non membres de l'UEMOA : le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria, la Sierra Leone ;
- un pays non membre de la CEDEAO mais inclut dans la négociation : la Mauritanie. Pour l'heure la Mauritanie n'est pas incluse dans les négociations sur la création de l'Union douanière, ce qui apparaît en contradiction avec la préparation de l'APE ;
- un pays membre de la CEDEAO mais qui ne souhaite pas être intégré dans un APE Afrique de l'Ouest – UE¹⁵ : le Cap-Vert.

Cette configuration a des impacts importants sur la cohérence du projet d'APE, en particulier sur le plan du périmètre de l'Union douanière et du Tarif extérieur commun (Cf. infra).

La structure de négociation retenue par la région et la Commission européenne repose sur les organes suivants¹⁶ :

- Le Conseil des Ministres de la CEDEAO : il constitue l'organe politique. Il fixe les mandats de négociation, oriente et évalue l'état d'avancement des négociations.
- Le Comité Ministériel de Suivi : il est composé des Ministres du commerce ainsi que des Ministres de l'économie et des finances.

Les négociations entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne sont placées sous l'égide du Comité régional de négociation (CRN) et se déroulent à trois niveaux :

- le niveau des négociateurs en chef : délégation dirigée par le Secrétaire exécutif de la CEDEAO assisté du Président de la Commission de l'UEMOA et composée de trois experts par État membre. La délégation de l'UE est conduite par le Commissaire au commerce ;
- le niveau des hauts fonctionnaires : délégation conduite par le Secrétaire exécutif adjoint de la CEDEAO en charge de l'harmonisation des politiques, assisté du Commissaire de l'UEMOA en charge des politiques fiscales, douanières et commerciales. Les experts des États membres participent à cette délégation ; Côté UE, le Directeur Général du Commerce représente la Commission ;
- le niveau des experts : délégation conduite par le Directeur du commerce au sein du Secrétariat exécutif de la CEDEAO assisté du Directeur du Commerce de la Commission de l'UEMOA. Les experts des États membres participent à cette délégation. À ce niveau, la délégation de la Commission européenne est composée de représentants des DG commerce, développement et d'autres directions en fonction du thème de négociation.

Un « groupe de contact » entre la Commission européenne et la CEDEAO a été mis en place en dehors des structures qui conduisent officiellement les négociations. Composé de représentants de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la CE, ce groupe est particulièrement chargé de préparer les réunions ministérielles. Il assure le secrétariat des négociations et en fixe l'agenda. Il est aussi en charge du suivi des études d'impact proposées par les différents groupes techniques.

15. Cf. Débats du séminaire de restitution de l'étude d'impact du Cap-Vert et indications du Premier Ministre – 05 septembre 2006.

16. Tiré du bulletin du CTA « Agritrade » ; Les négociations d'APE en Afrique de l'Ouest : note de synthèse » juin 2006 ; CTA-Bureau Issala.

La task force de préparation régionale (TFPR) a été mise en place pour assurer la cohérence entre le volet « coopération au développement » (la programmation du FED) et l'APE. Elle associe conjointement la Commission européenne et la région Afrique de l'Ouest. Cette dernière est représentée par le Secrétariat exécutif de la CEDEAO, la Commission de l'UEMOA et les ordonnateurs nationaux chargés du Fonds européen de développement (FED). Elle s'est réunie pour la première fois en juin 2005 à Dakar.

En septembre 2004, les deux parties ont décidé de structurer les négociations en fonction de trois groupes techniques : (i) les questions relatives à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (zone de libre échange, union douanière, facilitation du commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce) ; (ii) les questions relatives au commerce ; (iii) les services.

Cette structuration a évolué par la suite avec le projet de création de huit groupes techniques qui alimentent les négociations structurées dans le cadre de cinq « groupes techniques thématiques » (cf. infra). Un désaccord important est intervenu entre la CE et les pays membres de la CEDEAO concernant la façon de traiter le problème spécifique des secteurs productifs. Finalement le principe d'un groupe de négociation sur ce sujet a été retenu.

3.1.5 L'implication des acteurs de la société civile

La CEDEAO s'efforce d'impliquer les acteurs de la société civile et du secteur privé de la région dans le processus de préparation de l'APE. Formellement, la plate-forme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'Ouest est l'interlocutrice des négociateurs. Elle est invitée à l'ensemble des réunions et poursuit de multiples activités de préparation des positions des ONG et autres acteurs de la société civile. Les membres de la plate-forme interviennent tant au niveau national auprès des gouvernements, qu'au niveau régional et international, en lien avec les autres plates-formes régionales. ENDA Dakar assure la coordination des acteurs de la société civile. Les organisations de la société civile sont représentées formellement au sein du Comité régional de négociation.

Par ailleurs, le Secrétariat de la CEDEAO se consulte avec les organisations spécialisées sur des sujets plus précis, mais sur une base non institutionnalisée (il ne s'agit pas d'une obligation formelle de les associer). C'est notamment le cas sur la politique agricole et le contenu de l'APE sur les produits agricoles, avec les organisations paysannes (ROPPA)¹⁷, les chambres d'agriculture (RECAO)¹⁸, etc. Ces dernières organisations sont formellement représentées dans le groupe technique thématique sur les secteurs de production (Groupe V) au sein duquel les organisations professionnelles et de la société civile sont impliquées.

3.1.6 Les groupes de travail

Cinq groupes techniques thématiques ont finalement été mis en place et ont produit des textes soit uniquement adoptés au niveau régional, soit des textes conjoints adoptés par les deux parties. Ces cinq groupes sont les suivants :

- Groupe technique thématique 1 : Zone de libre échange, union douanière, facilitation des échanges ;
- Groupe technique thématique 2 : Normes techniques et OTC, mesures SPS ;
- Groupe technique thématique 3 : Domaines liés au commerce (droits de propriété intellectuelle, politique de concurrence) ;
- Groupe technique 4 : Échanges de services et investissements ;
- Groupe technique 5 : Secteurs de production.

3.2 L'état d'avancement de la négociation

La première période (septembre 2004 – septembre 2005) était principalement consacrée aux priorités d'intégration régionale aux plans économique et commercial.

17. Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest

18. Réseau des chambres d'agriculture de l'Afrique de l'Ouest

Les parties sont parvenues au cours de cette phase à des rapports consolidés couvrant les domaines suivants traités par les deux premiers groupes thématiques : (i) zone de libre échange, union douanière et facilitation des échanges ; (ii) normes techniques, obstacles techniques au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires.

Le rapport du groupe 3 consacré à la propriété intellectuelle a fait l'objet d'une divergence entre les deux régions sur la question de l'inclusion dans les domaines prioritaires de la protection des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions du folklore. Le CMS réuni en avril 2006 a réaffirmé l'importance de ces questions. Finalement la Commission européenne a levé son opposition et le texte a dès lors été adopté par les deux parties.

Les parties se sont accordées courant 2006 sur les rapports relatifs aux groupes techniques 3 et 4, portant sur les domaines liés au commerce : droits de propriété intellectuelle, politiques de concurrence, services et investissements. Ces rapports ne sont toutefois pas encore validés par les deux parties. En effet, et il s'agit d'un bémol important, les pays de la région ne souhaitent pas voir les « questions de Singapour » faire l'objet de négociation conformément à la position réaffirmée par l'Union africaine. Aussi, des politiques communes de concurrence et d'investissement ont-elles été préparées par la CEDEAO mais elles ne sont pas soumises à la négociation avec l'UE. De son côté la CE se réfère à l'Accord de Cotonou (et à la feuille de route) pour réclamer l'intégration de ces sujets dans la négociation.

Les travaux sur les secteurs de production s'avèrent plus conflictuels encore. Longtemps, la Commission européenne s'est opposée au principe même d'un groupe consacré à ces enjeux. Devant l'insistance des négociateurs ouest-africains elle a fini par admettre ce groupe thématique. Il a fonctionné dans un premier temps sur la base de plusieurs sous-groupes consacrés à différents sous-secteurs de production : agriculture, pêche, etc. Désormais les travaux associent au sein d'un seul groupe l'ensemble des sous-secteurs : agriculture, pêche, foresterie, industrie, artisanat. Les premières versions du document élaborées par la partie ouest-africaine n'ont pas reçu un accueil favorable des services de la « DG trade ». Cette dernière estimait que le rapport insistait trop sur les risques de l'APE pour les secteurs de production et insuffisamment sur les opportunités nouvelles créées par l'APE dans une vision dynamique. La partie ouest-africaine a alors décidé d'élaborer un texte qui ne cherche pas dans un premier temps à constituer une base commune mais soit l'expression de la vision et de la position de la région. Elle renvoie à une étape ultérieure la transformation de ce texte en un texte commun, sur la base des compromis qui pourront être négociés. Par conséquent, s'agissant d'un des thèmes les plus sensibles puisqu'il concerne les impacts sur les secteurs de production donc sur l'ensemble de l'économie de la région, le groupe a eu à se réunir à plusieurs reprises et à organiser un atelier régional de discussion avec les États membres, associant plusieurs départements ministériels de chaque pays. Cet atelier s'est déroulé à Cotonou en août 2006 et a débouché sur un rapport soumis en octobre, pour amendement et validation au Comité ministériel de suivi.

Désormais, on peut considérer que la région dispose pour les secteurs de production d'un document d'analyse et de position qui a recueilli un large consensus auprès des acteurs de la société civile, des organisations agricoles, des organisations patronales et du secteur privé, des ONG et enfin des gouvernements. Ce rapport suscite beaucoup de discussions avec la partie européenne dans la mesure où il intègre certains des points clés de la négociation, en particulier :

- la détermination des produits sensibles avec une esquisse de méthodologie, notamment pour les produits agricoles. Cette méthodologie a défini des critères de sensibilité et des indicateurs. Elle devrait être approfondie et servir de support à la négociation sur la libéralisation asymétrique des échanges entre l'UE et l'AO ;
- La définition des axes d'amélioration de la compétitivité des secteurs de production et des services connexes ;
- La stratégie de consolidation et de renforcement du développement durable de la région.

Autrement dit le premier point prépare la position de négociation sur la libéralisation des échanges et les deux autres points se rapportent aux programmes de mise à niveau de l'environnement économique et commercial ainsi que à la mise à niveau de l'appareil de production. Les Ministres accordent une très grande importance à ces différents sujets.

Lors de sa réunion d'avril 2006 à Abuja, le Comité ministériel de suivi n'a pas souhaité que les négociations de la deuxième phase soient engagées avant que la première phase ne soit achevée.

Cependant, un projet de cadre de référence de l'APE a été préparé courant 2006 alors qu'il est en principe inscrit au titre des activités de la deuxième phase. Ce rapport sur le cadre de référence de l'APE a été soumis au CMS d'octobre 2006, qui l'a approuvé. Comme le rapport sur les secteurs de production adopté au même moment, il est pour l'heure une émanation de la seule région ouest-africaine. Ces deux rapports seront soumis à la partie européenne qui devrait se positionner dans les prochaines semaines. Ces deux rapports vont sans doute voir se cristalliser les divergences de vue entre les deux régions car ils expriment tous deux la vision « APE développement » privilégiée par la région Afrique de l'Ouest, vision qui ne semble pas partagée par l'UE sur le plan des voies et moyens de réaliser les objectifs de développement.

La partie IV reviendra sur le contenu des rapports, en relation avec le mandat initial de négociation.

Encadré 3 : le cadre de référence de l'APE

Le cadre de référence décrit les objectifs généraux et spécifiques de l'APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'AO, ainsi que son architecture globale. Il rappelle ainsi les trois priorités de la région :

- L'approfondissement du processus d'intégration économique régionale ;
- L'insertion réussie de la région Afrique de l'Ouest dans l'économie mondiale, grâce notamment à l'amélioration de l'accès aux marchés et au renforcement des échanges commerciaux avec l'Europe et avec le reste du monde ;
- La promotion du développement durable de la région, grâce notamment à l'amélioration de la compétitivité de l'appareil productif et des services connexes, ainsi que le renforcement des infrastructures de base (transports, énergie, télécommunications, etc.).

Le rapport rappelle le contexte euro-africain dans lequel s'inscrit l'accord, fait le point sur les politiques communes et les efforts engagés sur la voie de l'intégration. Il synthétise les travaux des différents groupes thématiques et présente les axes d'amélioration de la compétitivité au travers d'une stratégie de renforcement des capacités et de mise à niveau de l'appareil productif, ainsi que les éléments de consolidation et de renforcement des bases à long terme du développement (synthèse des travaux du groupe V).

Enfin, il présente une stratégie de mobilisation des ressources pour la réussite du processus et la viabilité de l'APE.

Enfin, hormis les travaux du groupe sur les secteurs de production dont une partie aborde la problématique de la libéralisation, en particulier au travers de la détermination des produits sensibles, peu de travaux ont été accomplis dans la perspective de la troisième phase consacrée à la négociation du régime commercial proprement dit.

4 Évaluation de la mise en œuvre des mesures préalables à la signature de l'APE

4.1 La mise en œuvre des programmes régionaux

Nous abordons dans cette partie la question du FED et sa mobilisation dans le cadre du programme indicatif régional.

Le 9^e FED était prévu pour couvrir la période allant de 2003 à 2007 et le 10^e FED, en cours de préparation, est censé couvrir la période 2008-2013. Le 9^e FED a été conçu comme un instrument de préparation de l'APE au sens où ses domaines de concentration privilégiaient l'intégration régionale. Il portait sur un engagement de 235 millions d'euros pour le PIR¹⁹, 257 millions si on inclut les 22 millions d'euros de reliquat des FED précédents. Le 10^e FED est doté d'un budget de 477 millions d'euros pour les interventions régionales.

Alors que la programmation du 10^e FED est enclenchée depuis le premier trimestre 2006, les programmes prévus au titre du précédent FED ne sont pratiquement pas encore enclenchés. Or la programmation

19. Les ressources mobilisées dans les 16 pays au titre des programmes indicatifs nationaux (PIN) s'élèvent à 2,7 milliards d'euros.

régionale mettait un accent particulier sur la préparation de la région en vue de la mise en œuvre de l'APE. Il s'agit notamment du programme « Intégration économique et commerce » pour un montant de 105 millions d'euros et du programme « transports » pour un montant de 64 millions d'euros. Le démarrage effectif des programmes n'est pas attendu avant début 2007.

Les activités prévues au titre du programme IEC sont les suivantes :

- parachèvement de l'Union douanière : élimination complète des barrières tarifaires et non tarifaires, consolidation du TEC et mesures d'accompagnement de la transition fiscale ;
- édification progressive du marché commun : libre circulation des biens, services, personnes et capitaux, libéralisation commerciale et financière ;
- renforcement du cadre régional de préparation et de mise en œuvre des négociations commerciales (APE, OMC, cadre post-Doha) ;
- stabilité économique et convergence des politiques macroéconomiques à travers le dispositif de surveillance multilatérale et l'harmonisation des cadres (finances publiques et statistiques) ;
- compétitivité des secteurs productifs et diversification de l'offre : mise à niveau et élargissement du marché unique à travers le développement de la réglementation communautaire et l'amélioration de l'environnement du secteur privé, etc.
- renforcement du cadre institutionnel régional et inter-régional et suivi de l'application des décisions : appui aux administrations nationales, implication des acteurs non étatiques dans le dialogue et la mise en œuvre des politiques communautaires.

Tout cet ensemble de programmes de coopération qui s'inscrivaient directement dans la préparation de l'APE n'ayant pas encore connu de début de mise en œuvre, il apparaît clair que la région peut difficilement tenir le calendrier initialement prévu.

Ceci est aussi à mettre en relation avec le débat sur la difficulté de traduire les textes pris au niveau régional dans la réalité des pratiques quotidiennes. L'adoption du TEC ne signifie pas l'harmonisation de la politique commerciale extérieure, loin s'en faut. L'instauration du marché unique ne se traduit pas immédiatement, et de loin, par la suppression de tous les barrages de police qui procèdent à un véritable racket sur les routes et pénalisent fortement le commerce régional. Appeler ces pratiques « taxes informelles », ou « obstacles aux échanges » ou « pratiques anormales », etc. ne change rien à la dure réalité à laquelle sont confrontés les opérateurs économiques qui souhaitent donner un contenu concret à l'intégration des marchés. Il en va de même pour les pratiques abusives des douaniers. Or, la Commission européenne et les institutions régionales, pressées d'avancer s'en tiennent bien souvent aux textes formels adoptés pour juger des progrès réalisés.

Il est particulièrement éclairant de reprendre le diagnostic établi par la Commission européenne elle-même pour juger de la capacité de la région à s'engager dans un APE fondée sur une zone de libre échange et à respecter les règles correspondantes :

« L'agenda ambitieux des organisations régionales en matière d'intégration régionale dont la mise en œuvre est directement liée à l'APE, est confrontée de façon générale à des problèmes d'appropriation et de transposition au niveau de pays de la région (...).

La pauvreté et l'insécurité, (croissance faible, faiblesse de l'État et insécurité humaine) sont les traits dominants de l'Afrique Occidentale (15 pays membres de la CEDEAO plus la Mauritanie). La région réunit quelques uns des PVD les plus pauvres du monde ainsi que un nombre important de pays en situation de conflit ou crise interne (à différents stades : pré conflit, conflit ouvert, post conflit) ; elle enregistre aussi des indices élevés de criminalité et d'insécurité humaine, qui ont une incidence majeure, à travers leurs impacts sur la gouvernance, sur la croissance et sur la stabilité des pays de la région.

L'Afrique de l'Ouest constitue, d'un point de vue économique, un espace régional fragmenté et peu intégré. Les relations commerciales entre pays restent en général faibles, sauf pour quelques courants commerciaux entre les pays du Sabel et certains pays de la côte (notamment la Côte d'Ivoire), l'économie de chaque pays étant plus orientée, malgré leur faible insertion dans l'économie mondiale, vers le reste du monde que vers la région. Cette faible intégration économique a son reflet dans le manque de réseaux d'inter-connectivité régionaux : routes, chemins de fers, télécommunications, réseaux aériens et maritimes. Cet état de fait constitue un frein puissant à l'intégration économique régionale.

Du point de vue de la stabilité politique, la région AO se caractérise par la faible incidence de conflits inter-étatiques, qui se sont limités à quelques épisodes sporadiques rapidement réglés, et, au contraire, par la multiplication des conflits intra-étatiques et guerres civiles et leur débordement transfrontaliers qui engendrent des zones d'instabilité transfrontalière qui s'étendent dans la durée.

Les pays de l'AO affichent également de faibles performances en matière de gouvernance. Ainsi, par exemple le taux d'efficacité gouvernementale (« government effectiveness ») est passé de - 0.58 à - 0.74 entre 1998 et 2004 avec l'impact particulier des crises guinéenne, Bissau-guinéenne, ivoirienne et togolaise.

Les pays de l'AO font face donc à une situation d'interaction permanente entre la pauvreté, le développement et l'intégration économique et la stabilité politique (conflits). Et au cœur de cette interaction se trouve la faiblesse de l'État, caractérisé par la déliquescence de liens avec la société civile, par la mauvaise gouvernance, par la corruption et le manque de capacités. »

Ce diagnostic figure dans le « Cadrage région : Afrique de l'Ouest » destiné à préparer la programmation conjointe CE-CEDEAO-UEMOA pour le 10^e FED.

4.2 La mise en œuvre du TEC CEDEAO

Nombreux sont ceux qui escomptaient une révision de la protection extérieure du secteur agricole à la faveur du processus d'extension du Tarif extérieur commun (TEC) en vigueur dans l'espace UEMOA à l'ensemble de la CEDEAO. Cette attente était portée par les organisations paysannes qui voyaient là un moyen de mettre la politique commerciale extérieure en conformité avec les orientations retenues pour la nouvelle politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest. Elles étaient rejointes par les ONG, certains réseaux d'opérateurs économiques dont l'activité est fondée sur la valorisation des produits agricoles régionaux. Enfin, les administrations agricoles régionales (les départements agriculture / développement rural de la CEDEAO et de l'UEMOA) et nationales portaient cet espoir de voir les producteurs et l'ensemble des acteurs des filières régionales encouragés par une meilleure protection de leurs marchés régionaux.

Lors du processus de négociation de l'ECOWAP, les OP se félicitaient que l'adoption de la politique sectorielle intervienne avant l'adoption du TEC CEDEAO, à la différence de la Politique agricole de l'UEMOA adoptée alors que le TEC était déjà fixé. Certains ministères de l'agriculture des pays de la zone franc ont aussi vu dans l'extension du TEC l'opportunité de rediscuter les quatre niveaux du TEC, qu'ils jugeaient inappropriés aux produits agricoles et alimentaires²⁰.

Dans ce contexte, l'adoption du TEC en janvier 2006 par les Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO²¹ a créé la surprise. Ces derniers, sur proposition des Ministres du commerce des 15 pays de la CEDEAO, confirmaient que l'Union douanière reposerait sur un TEC à quatre bandes avec des droits de douane respectifs de 0, 5, 10 et 20 % (Encadré n°10).

Encadré 4 : la composition du Tarif extérieur commun (TEC)

Le TEC est composé :

- Du droit de douane (DD), de la redevance statistique (RS²²) et du prélèvement communautaire de la CEDEAO (PC/CEDEAO) ;
- De la taxe dégressive de protection (TDP) ;
- De la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI).

Les produits sont classés selon la nomenclature tarifaire et statistique et répartis en quatre catégories sur lesquelles va s'appliquer un droit de douane différent :

- Catégorie 0 : Biens sociaux essentiels ;
- Catégorie 1 : Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipements et intrants spécifiques ;
- Catégorie 2 : Intrants et produits intermédiaires ;
- Catégorie 3 : Biens de consommation finale.

20. Cf. entretien avec Ndiobo Diène, Bruno Buffaria et Philippe Chedanne « Entre autonomie de décision et règles communes » ; pp 24-25 ; Grain de sel n°34-35 Mars-août 2006.

21. Décision A/DEC. 17/01/06 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO ; 29^{ème} session de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement ; Niamey.

22. La redevance statistique est fixée à 1 %.

Les taux de droits de douane retenus pour chacune de ces quatre catégories sont les suivants : catégorie 0 : 0 % ; catégorie 1 : 5 % ; catégorie 2 : 10 % ; catégorie 3 : 20 %.

Pour l'heure, la TDP, destinée à protéger temporairement les secteurs qui auraient à subir une libéralisation trop brutale et risquée du fait de l'application du TEC, ainsi que la TCI (mesure de sauvegarde spéciale de la CEDEAO) destinée à réagir à une augmentation importante des importations et/ou à une baisse sensible des prix à l'importation ne sont pas encore mises en œuvre. Il s'agit de mécanismes communautaire d'application nationale qui ne sont pas encore opérationnels dans les pays non membres de l'UEMOA. De la même façon est évoquée au niveau du secrétariat de la CEDEAO l'éventualité d'un mécanisme complémentaire destiné à neutraliser l'impact des soutiens aux exportations des pays membres de l'OCDE vers les pays de l'espace CEDEAO, ce mécanisme appelé « prélèvement compensatoire » de la CEDEAO-PCC) est encore en cours de négociation entre les pays.

Source : Agritrade ; CTA- Bureau Issala d'après Décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO

En réalité il y a toujours eu deux interprétations de la décision des Chefs d'État de la CEDEAO prise en 2003 de procéder à l'extension du TEC de l'UEMOA et de créer une Union douanière associant les 15 pays ouest-africains. Cette décision s'inscrivait dans le cadre de la préparation de l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE.

Une première interprétation de cette notion « d'extension du TEC » considérait qu'il s'agissait pour les pays non membres de l'UEMOA d'adopter le TEC UEMOA, sans modification substantielle, notamment sur le plan des niveaux de tarifs, la porte restant ouverte sur la classification de certains produits. Une seconde interprétation considérait que les Chefs d'État avaient adopté le principe général du TEC et les disciplines qui s'y rapportent, mais que le débat était ouvert sur les niveaux de tarifs, la catégorisation et la classification des produits.

Les termes de la décision des Chefs d'État ne tranchent pas clairement entre ces deux options et par conséquent il est difficile de porter un jugement définitif sur la cohérence entre l'ECOWAP et le niveau du TEC. Les points suivants peuvent être mentionnés pour éclairer l'analyse :

- La structure actuelle du TEC existe tant qu'elle n'est pas modifiée par décision des Ministres du Commerce. Autrement dit, rien n'interdit ni des reclassifications à l'intérieur des quatre bandes actuelles ni une modification des catégories et l'introduction de nouvelles bandes tarifaires, et ce, en fonction de l'évolution de la négociation régionale, des rapports de force, de la mobilisation des acteurs, etc.
- Les pays de l'UEMOA et la Commission de l'UEMOA n'ont pas souhaité revenir sur les quatre bandes du TEC ;
- Les pays non membres de l'UEMOA ont été invités à établir deux listes de produits constituant des exemptions à l'application du TEC : une première liste (liste A) porte sur des produits pour lesquels le pays est d'accord avec la tarification proposée mais estime ne pas être en mesure de respecter ce tarif pendant la période de transition qui va de janvier 2006 à décembre 2007. Il s'agit donc d'une dérogation transitoire. Une deuxième liste (liste B) porte sur les produits pour lesquels le pays n'est pas d'accord avec le niveau de tarif proposé et ce au-delà de la période de transition.
- Le comité TEC composé de représentants de tous les pays membres de la CEDEAO a engagé des négociations visant à reclassifier certains produits. L'hypothèse de création d'une cinquième bande avec un tarif à 50 % est pour l'heure peu soutenue par les pays. Même le Nigeria qui fait figurer ce souhait dans sa liste B ne semble pas soutenir sa création.
- Certains produits comme le riz (taxé à 10 %) et la poudre de lait (actuellement considérée comme un intrant taxé à seulement 5 %) pourraient être reclassifiés en catégorie 3 (20 % de droits de douane).
- La cohérence entre l'ECOWAP et la politique de commerce extérieur est essentiellement discutée désormais par le biais du prélèvement compensatoire, dont la finalité principale est de neutraliser l'impact du dumping exercé par les concurrents des producteurs agricoles ouest-africains. Les autres mécanismes envisagés portent sur le mécanisme de sauvegarde spéciale destiné à réagir à une hausse brutale des importations ou à une baisse des prix sur les marchés internationaux.

- L'Union européenne est un des principaux fournisseurs de produits agroalimentaires importés par la région. 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.
- Face à ce risque qui 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 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.

Au cours des prochaines années, la façon dont évoluera la politique commerciale ouest-africaine sera déterminante pour l'agriculture régionale. Le niveau de protection actuelle comparé aux autres régions et pays montre que la zone est déjà très ouverte aux échanges extérieurs. Cette libéralisation a été conduite sans que les principaux concurrents de l'Afrique de l'Ouest ne désarme et réduisent leurs soutiens à l'agriculture. Hormis au Nigeria où la moyenne simple des droits de douane appliqués sur les produits agricoles s'élève à 39 %, dans tous les autres pays de la CEDEAO, ceux-ci sont inférieurs à 15 %, au même niveau que les droits appliqués au Brésil, connu comme un agro-exportateur favorable au libre échange.

Alors que les niveaux de productivité en Afrique de l'Ouest sont sans commune mesure avec la productivité de ses concurrents des pays industrialisés, les soutiens octroyés en Afrique de l'Ouest sont très faibles alors que les agricultures des pays développés bénéficient de soutiens considérables. On estime que l'UE dépense environ 65 milliards d'euros (aides communautaires et nationales à l'agriculture) et le soutien global (y inclus le surcoût payé par les consommateurs) s'élève à 121 milliards d'euros. Ce montant correspond à 30 fois le montant du Fonds européen de développement alloué à l'ensemble des 77 pays ACP.

Tableau 14 : Comparaison des droits de douane appliqués aux produits agricoles

Pays	Moyenne simple appliquée (%)	Moyenne pondérée appliquée (%)
Pays industrialisés		
<i>Tous pays industrialisés</i>	24,1	14,1
Australie	1,3	2,4
Canada	9,8	11,7
Union européenne	19,8	17,4
Nouvelle-Zélande	1,6	2,4
Etats-Unis	5,0	5,0
Pays en développement		
<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>	17,0	39,1
Chine	15,7	12,6
Thaïlande	34,8	15,3
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	13,4	18,4
Brésil	12,2	11,5
Maroc	41,0	27,0
Inde	35,3	28,4
<i>Afrique subsaharienne</i>	17,5	16,2
Bénin	13,9	14,9
Burkina Faso	13,9	14,0
Côte d'Ivoire	10,9	9,7
Guinée-Bissau	13,8	17,4
Mali	13,9	13,5
Niger	13,9	13,3
Nigéria	39,0	29,1
Sénégal	14,0	11,5
Togo	13,9	11,8

Source : FAO

Le ROPPA a fortement contesté l'orientation prise par la CEDEAO au niveau de la protection des produits agricoles. Il estime cette décision contraire à l'orientation définie dans l'ECOWAP et prônant une protection différenciée en fonction de enjeux de chacune des filières.

Il estime que la tarification extérieure ne crée pas les conditions d'une souveraineté alimentaire régionale, pourtant inscrite dans les perspectives de l'ECOWAP.

4.3 La convergence des politiques entre les deux institutions régionales d'intégration

Malgré l'existence des deux zones et organisations d'intégration, les pays s'accordent sur le fait que l'espace politique, économique et commercial d'intégration est l'espace CEDEAO, à terme. Par conséquent d'importants efforts de convergence des dynamiques d'intégration sont poursuivis : critères de convergence macro-économiques, politique de commerce extérieur commune (extension du tarif extérieur commun – TEC), politiques de développement des infrastructures (transports, communications, énergie...), politiques sectorielles (agriculture, environnement, industrie...), etc. Cette recherche de convergences s'appuie soit sur (i) l'extension à l'ensemble de l'espace CEDEAO de politiques déjà développées dans l'espace UEMOA, lorsque ce dernier est considéré comme ayant plus d'avance et d'acquis (le cas le plus typique de cette approche est le processus d'extension du TEC), soit sur (ii) la définition d'une nouvelle politique, tirant profit des enseignements du passé, mais renégociée en impliquant l'ensemble des pays membres de la CEDEAO. C'est notamment le cas de la politique agricole régionale – ECOWAP.

Depuis la signature de l'Accord de Cotonou, le processus d'intégration régionale formel a été fortement accéléré, avec l'appui de la Commission européenne et plus largement de la plupart des grandes agences d'aide. L'objectif est de profiter de l'agenda de Cotonou avec la révision du régime commercial pour accélérer les réformes internes, et notamment construire une Union douanière avec marché unique libéralisé et application d'un tarif extérieur commun.

5 Évaluation de l'orientation prise par la négociation au regard du mandat initial

5.1 Principaux éléments des rapports des groupes thématiques

Cette partie reprend les rapports des groupes de travail en s'appuyant largement sur les résumés qui en ont été faits par la CEDEAO dans le cadre de la préparation du « Point sur l'état d'avancement des négociations de l'Accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et la Communauté européenne » soumis au Comité ministériel de suivi d'avril 2006.

5.1.1 Groupe technique thématique 1 : Zone de libre échange, union douanière, facilitation des échanges

Un rapport détaillé qui décrit la situation actuelle et les perspectives de l'intégration régionale en AO en matière de commerce et de douanes, sur le plan réglementaire et, de manière plus sommaire, au niveau de la mise en œuvre a été produit.

De manière générale, le groupe Afrique de l'Ouest – Union Européenne a rappelé que l'APE devra être fondé sur un régime commercial unique en Afrique de l'Ouest, c'est-à-dire une union douanière comprenant tous les pays participant à l'Accord. Le groupe a aussi rappelé l'importance de mettre en place un mécanisme institutionnel dans la région afin d'assurer la définition et le suivi de la politique commerciale commune.

Concernant les échanges intra-communautaires, la zone de libre échange est effective au niveau tarifaire dans l'espace UEMOA, et se met progressivement en place dans l'espace CEDEAO. Cependant, la circulation des marchandises repose sur un système de règles d'origine et sur des procédures d'agrément propres à chacune des deux institutions, et est provisoirement accompagnée par des mécanismes de compensation des pertes de recettes. Par ailleurs, il est constaté qu'en pratique subsistent des barrières non tarifaires significatives entre les États. Le groupe a formulé des recommandations pour la libre circulation effective au niveau de la CEDEAO début 2006 des produits originaires et des produits importés dans le cadre des régimes douaniers appropriés, pour la simplification et l'harmonisation des systèmes de certification de l'origine, et pour l'identification des appuis nécessaires.

Concernant le tarif extérieur commun (TEC), l'objectif de la région est d'adopter au niveau de l'ensemble de la CEDEAO un TEC basé sur celui de l'UEMOA moyennant un certain nombre d'exceptions. Le groupe a souligné l'importance de respecter le calendrier de mise en place du TEC, qui devrait entrer en vigueur dès janvier 2006 avec une période transitoire de deux ans, tout en adoptant au plus tard en juillet 2006 les textes nécessaires, notamment le code des douanes commun, de manière à assurer leur application effective début 2008 afin de permettre la mise en œuvre de l'APE. La région devrait présenter un calendrier précis de mise en œuvre du TEC à la réunion des Négociateurs en Chef. Des mesures d'appui seront recommandées début 2006 par le groupe à la TFPR en fonction des progrès observés.

Concernant les mesures d'accompagnement, un code des douanes devrait être adopté d'ici la fin du mois de juillet 2006 au niveau de la CEDEAO, qui tiendra compte de celui qui existe déjà au niveau de l'UEMOA. Le groupe a formulé des recommandations à la TFPR pour des mesures d'appui visant à faciliter l'application effective et généralisée du code communautaire, ainsi que pour la simplification et la modernisation des procédures douanières. Dans le domaine du transit routier, la région devrait expliciter les mesures et le calendrier envisagés pour mettre en œuvre effectivement la Convention TRIE et éliminer les barrières non tarifaires inhérentes en partie à sa non application. Concernant la valeur en douane, le groupe recommande la mise en conformité par rapport aux règles de l'OMC.

En matière de renforcement des capacités, le groupe a recommandé l'établissement d'un plan directeur régional pour la modernisation, l'informatisation et l'interconnexion des administrations douanières, à

partir duquel pourront être évalués les besoins, définies les priorités et identifiées les mesures d'appui nécessaires.

L'UEMOA et la CEDEAO ont mis en place des mécanismes de compensation des pertes de recettes dues au désarmement tarifaire interne, auxquelles pourraient s'ajouter d'autres pertes résultant de l'application du TEC et de la libéralisation dans le cadre de l'APE. Le cadre opérationnel approprié pour examiner les mesures qui pourront être nécessaires pour appuyer les réformes et ajustements pertinents, y compris l'accompagnement pour les pertes de recettes budgétaires qui découleraient de la libéralisation dans le cadre de l'APE, sera déterminé d'ici à la fin des négociations.

5.1.2 Groupe technique thématique 2 : Normes techniques et OTC, mesures SPS

Un rapport de synthèse avec recommandations décrit la situation actuelle – sur le plan réglementaire et, de manière plus sommaire, au niveau de la mise en œuvre – et les perspectives régionales, en matière de normes techniques et de mesures SPS, et traite aussi de ces questions dans le cadre de l'APE.

De manière générale, le rapport reconnaît l'impact important que les normes et règlements techniques et les mesures SPS peuvent avoir sur le commerce des pays d'Afrique de l'Ouest. Le groupe recommande une approche par produit, tant au niveau intra- que bi-régional, permettant d'identifier tous les obstacles, aussi bien réglementaires que privés, afin de bâtir une approche intégrée sur les produits et secteurs prioritaires à l'exportation, actuelle ou potentielle, pour la région AO. Le groupe a établi une première liste indicative de produits susceptibles d'être affectés par des mesures SPS régionales et/ou bi-régionales.

Sur la base d'une analyse des acquis et des insuffisances (réglementaires, institutionnelles, de capacités) de la situation actuelle, et d'un examen des programmes existants dans la région, le groupe a recommandé à la région d'améliorer son insertion dans le système international de normalisation et de métrologie, et à la TFPR d'évaluer les besoins de la région et d'examiner les appuis nécessaires, notamment en expertise technique et en laboratoires.

Le groupe a proposé des orientations pour la négociation de l'APE dans ces domaines, sous forme d'une liste d'objectifs et de principes, ainsi que des recommandations aux États et à la région AO : création/renforcement d'un cadre juridique pour l'AO dans ces domaines, création/renforcement de services d'inspection locale, création dans la région d'organismes d'accréditation internationalement reconnus, mise en place dans le cadre de l'APE d'un comité consultatif bi-régional et d'un système d'information sur les mesures SPS et OTC. Le groupe a recommandé aussi à la TFPR d'identifier les appuis nécessaires pour mettre en œuvre ces actions.

5.1.3 Groupe technique thématique 3 : Domaines liés au commerce (droits de propriété intellectuelle, politique de concurrence)

Concernant les questions de propriété intellectuelle, les travaux ont porté tant sur la nécessaire harmonisation des règles et de leur mise en œuvre dans la région Afrique de l'Ouest, que sur les objectifs de l'APE en matière de protection des droits de propriété intellectuelle.

Dans le cadre de l'objectif général d'assurer un niveau approprié et efficace de protection des droits de propriété intellectuelle dans tous les domaines mentionnés dans l'Accord de Cotonou en vue de réduire les distorsions et entraves aux échanges, les deux parties ont opté pour une approche pragmatique et progressive.

Dans le cadre de l'APE, les domaines prioritaires retenus par les parties par rapport aux droits de propriété intellectuelle sont :

- les préoccupations de santé publique ;
- la protection des indications géographiques (IG) ;
- la piraterie et la contrefaçon ;
- le transfert des technologies ;
- la propriété industrielle (dessins et modèles industriels, etc.) ;
- les droits d'auteur et droits voisins.

De nouvelles préoccupations pourront être arrêtées d'un commun accord par les parties, en plus des domaines cités plus haut.

Il convient toutefois de souligner qu'un désaccord existe quant à la prise en compte des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions du folklore. La région AO estime que ces

préoccupations doivent figurer dans la liste des domaines prioritaires, alors pour l'Union européenne, il devait s'agir d'une éventualité.

En ce qui concerne la politique de concurrence, second thème du Groupe Technique 3, la région Afrique de l'Ouest n'a pas jugé utile d'ouvrir les discussions sur cette question à ce stade. La partie européenne a rappelé l'importance de la politique de la concurrence pour l'approfondissement de l'intégration économique régionale de l'Afrique de l'Ouest, donc pour le développement économique et les investissements, et a souligné que l'Accord de Cotonou et la Feuille de route de la négociation AO-CE prévoient d'intégrer ce sujet dans le cadre de l'APE. La définition de l'approche de la région pour la prise en question de ce thème est en cours d'examen.

5.1.4 Groupe technique thématique 4 : Échanges de services et investissements

Les travaux ont permis d'examiner la situation actuelle des secteurs de services en Afrique de l'Ouest et dans l'UE, y compris du point de vue de l'intégration régionale, des réglementations en place et du degré de libéralisation, et d'établir les objectifs de l'APE dans ce domaine. Du point de vue des principes devant guider les négociations, les deux parties ont :

- reconnu que les échanges de services peuvent jouer un rôle clé dans le développement, en ce sens qu'ils comportent des bénéfices pour l'ensemble de l'économie, y compris l'agriculture et l'industrie ;
- reconnu le besoin d'une libéralisation progressive des services en Afrique de l'Ouest, avec la nécessité de la mise en place de programmes adéquats de renforcement des capacités locales dans les marchés de services, de transfert de technologies et du développements des capacités d'exportation actuels et futurs ;
- reconnu les efforts de libéralisation du commerce des services entrepris par la région Afrique de l'Ouest, soit par les États membres pris individuellement, soit au sein des organisations d'intégration régionale, soit à travers les négociations multilatérales ;
- noté que l'Accord de Cotonou reconnaît l'importance du traitement spécial et différencié dans la libéralisation des services et que le respect de ce principe s'impose également dans les négociations sur les services ;
- noté le besoin de tenir compte des dispositions pertinentes de l'AGCS, notamment l'article V qui prévoit que les accords commerciaux doivent avoir une couverture sectorielle substantielle, tout en laissant une flexibilité aux pays en développement et en tenant compte des objectifs d'intégration régionale ;
- convenu de négocier l'élimination de l'essentiel des discriminations dans un large éventail de secteurs, tout en tenant compte des priorités de développement de la région et en prévoyant des périodes de transition appropriées ;
- convenu de négocier des engagements spécifiques dans tous les modes de fourniture de services ;
- reconnu la nécessité pour la région Afrique de l'Ouest de poursuivre les efforts d'intégration dans les secteurs des services sur la base des programmes en cours au sein des deux organisations d'intégration de la région en l'occurrence la CEDEAO et l'UEMOA (télécommunications, services financiers, transports, éducation, santé, etc.) ou à définir dans le cadre de l'Accord de Partenariat Economique.

Dans le cadre de l'APE, la région AO et l'UE ont procédé à une sélection indicative de secteurs de services prioritaires. Les principaux critères qui ont prévalu à cette sélection sont :

- l'importance du secteur pour l'économie nationale,
- le fait que le secteur porte sur la fourniture d'une ressource naturelle essentielle ou d'une ressource utilisée comme moyens de subsistance pour la majorité de la population ou ait un lien avec les principales ressources nationales,
- le fait que le secteur ait des flux commerciaux importants sur les plans à la fois quantitatif et financier et subisse des modifications en matière de flux commerciaux,

- le fait que le secteur ait des perspectives de répercussions durables importantes sur l'économie sous l'impulsion de politiques liées au commerce,
- le fait que les secteurs aient des répercussions économiques, sociales et en matière de développement humain, de développement durable de l'économie, des répercussions sur l'emploi (création ou perte), des répercussions sur les politiques d'enseignement et les politiques culturelles, des répercussions sur la santé et le système de soins, des répercussions sur certains groupes particulièrement vulnérables (femmes, enfants, pauvres), des répercussions sur les droits de l'homme.

Au regard de ces critères, les deux parties ont estimé que les services ci-dessous peuvent être considéré comme prioritaires. Il s'agit de :

- Services fournis aux entreprises ;
- Services de communication ;
- Services de construction et services d'ingénierie connexes ;
- Services de distribution ;
- Services concernant l'environnement ;
- Services financiers:
 - Assurance
 - Services bancaires et autres services financiers
- Services relatifs au tourisme et aux voyages ;
- Services récréatifs, culturels et sportifs ;
- Services de transport ;
 - Maritime
 - Aérien
 - Ferroviaire
 - Routier
 - Par Conduites
 - Services annexes et auxiliaires de tous les modes de transport

Il convient toutefois de noter que la région AO a proposé l'inclusion dans la liste des secteurs prioritaires, des services d'éducation ainsi que des services de santé et les services sociaux. Ce à quoi l'UE s'est jusqu'à présent opposé prétextant de ce que l'Union n'envisage pas de prendre des engagements dans ces secteurs à l'OMC.

En ce qui concerne les investissements, second thème du groupe technique 4, la région Afrique de l'Ouest n'a pas jugé utile d'ouvrir les discussions sur cette question à ce stade. La partie européenne a à chaque fois rappelé l'importance d'un cadre d'investissement approprié pour l'approfondissement de l'intégration économique régionale et le développement de l'offre exportable de la région. Elle a également souligné que l'Accord de Cotonou et la Feuille de route de la négociation AO-CE prévoient d'intégrer ce sujet dans le cadre de l'APE.

Elle a précisé que les principes qui devront guider les négociations dans le domaine des investissements sont : la transparence, la stabilité, la non-discrimination, le droit d'établissement, la liberté de mouvement du personnel d'encadrement et des capitaux liés aux investissements étrangers.

5.1.5 Groupe technique thématique 5 : Secteurs de production

Comme il l'a été précisé précédemment le rapport du groupe « secteurs de production » est pour l'heure unilatéral et n'engage pas la Commission européenne.

Le rapport a été discuté et amendé par un atelier large réunissant les États membres et les acteurs régionaux, puis adopté par le CMS d'octobre. Les éléments qui suivent sont extraits du résumé du rapport du groupe.

L'objectif du groupe est d'examiner les effets de l'APE en termes de défis, enjeux et opportunités pour les secteurs productifs en Afrique de l'Ouest, de déterminer les axes d'amélioration de la compétitivité des

secteurs de production et des services connexes, ainsi que définir la stratégie de consolidation et de renforcement du développement durable dans la région. Il esquisse ensuite un ensemble de recommandations en vue de concevoir des programmes et actions prioritaires.

L'approche par les secteurs de production vise à prendre pleinement en compte les principales préoccupations de l'Afrique de l'Ouest, portées tant par les gouvernements, que par les organisations socioprofessionnelles, les organisations régionales d'intégration et de coopération, les acteurs du secteur privé et de la société civile. Ces préoccupations sont centrées sur la promotion d'une approche qui privilégie le développement économique durable, au plan social, environnemental et culturel. Les modalités commerciales sont envisagées comme des éléments nécessaires à la création d'un environnement économique et commercial favorable aux logiques de développement durable. Le volet commercial est un moyen au service d'une finalité orientée vers le développement social, et son contenu doit être pensé en conséquence. Les deux parties à la négociation ont en effet reconnu que l'objectif pour la région est d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire (ODD).

La préparation de l'APE constitue une étape essentielle pour les secteurs productifs. Ces derniers sont concernés au premier chef par les différentes dimensions de la négociation de l'APE : (i) la mise en place de l'Union douanière disposant d'un tarif extérieur commun à l'ensemble de l'espace CEDEAO ; (ii) la définition d'un régime commercial entre les deux régions redéfinissant les conditions d'exportation et d'importation avec l'Union européenne ; (iii) l'aide au développement dans les domaines économiques mais aussi dans le domaine des infrastructures, du développement social, de la promotion des ressources humaines et du développement institutionnel ; (iv) les mesures d'accompagnement et de mise à niveau des entreprises et plus globalement des secteurs de production ; (v) les possibilités d'alliance avec l'UE dans les négociations internationales, en particulier dans le domaine commercial (OMC).

Trois principaux enjeux concourant au développement durable et à la lutte contre la pauvreté se détachent : (i) la réalisation effective de l'intégration régionale ; (ii) la maîtrise de l'insertion aux marchés internationaux ; (iii) le développement des activités productives sur l'ensemble du territoire communautaire.

Le principal défi que l'APE doit relever en Afrique de l'Ouest est de contribuer à créer les conditions d'un développement durable aux plans économiques, social et environnemental.

A la différence du précédent régime commercial, l'APE doit par conséquent se fonder sur une approche plus intégrée, pragmatique et dynamique, prenant en considération l'ensemble des dimensions du développement en Afrique de l'Ouest. Outre le régime commercial aux frontières – qui doit être raisonné en fonction des performances des secteurs et des pratiques commerciales des pays concurrents –, la modernisation des entreprises et des filières de production et leur adaptation à la régionalisation et à l'internationalisation des marchés, la protection des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi que le développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles constituent les piliers du développement socio-économique durable.

La plupart des études d'impact d'un APE (fondé sur l'hypothèse d'une très large ouverture commerciale, voire d'une zone de libre échange total entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest) mettent en avant des risques importants pour les secteurs productifs, au-delà des pertes de recettes publiques, induites par la suppression des taxes douanières. Ces risques se situent au niveau : des pertes de parts de marché en Afrique de l'Ouest, des risques d'éviction d'entreprises, des relocalisations géographiques, des pertes d'emploi et de revenus... Par conséquent la révision du régime commercial entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest doit prendre en compte ces risques ;

Ces risques apparaissent plus importants pour les filières agricoles et alimentaires, en particulier celles qui touchent des produits majeurs pour les exploitations familiales, l'emploi, la sécurité alimentaire et le dynamisme du commerce intra-régional. Le bénéfice pour la compétitivité ouest-africaine d'une libéralisation des importations d'intrants est conditionné par l'existence d'une véritable concurrence entre importateurs pour permettre une transmission effective de la suppression des taxes sur les prix des consommations intermédiaires. Par ailleurs certains intrants sont produits dans la région et peuvent être

considérés comme des produits sensibles, au regard de l'emploi et du développement économique. Si le secteur de la pêche n'est pas à priori concerné par l'APE (Accords de pêche bilatéraux), celui-ci gagnerait à trouver dans l'APE un espace de coordination régionale des accords bilatéraux, liant accès à la ressource, promotion des capacités de pêche locales, développement de la transformation locale, gestion et protection à long terme de la ressource partagée. Dans le secteur de la foresterie, l'APE devrait promouvoir les formes d'exploitation durable des ressources et les dispositifs de contrôle et de gestion de ces dernières.

L'impact de la libéralisation sur les recettes fiscales a principalement des conséquences sur le budget de l'État et l'évolution de la fiscalité (transfert d'une fiscalité de porte vers une fiscalité intérieure). La réforme de la fiscalité peut affecter la compétitivité des entreprises et introduire une disparité supplémentaire entre secteur formel et secteur informel. Par ailleurs la réduction des ressources publiques peut affecter le financement des politiques, des programmes sectoriels et les stratégies de réduction de la pauvreté.

Aussi, une ouverture hâtive et mal maîtrisée, dans un contexte où continuent d'exister de très fortes distorsions de concurrence, constituerait un risque majeur, contraire aux intérêts de l'Afrique de l'Ouest et de ses populations. La région n'estime pas que la prise d'un tel risque soit conforme à l'esprit et à lettre du partenariat UE-ACP développé depuis plus de 30 ans et approfondi dans l'Accord de Cotonou.

La région n'ignore pas pour autant la nécessité de faire évoluer le régime commercial pour des raisons qui tiennent d'une part à la relative inefficacité du régime actuel, et d'autre part à la nécessité d'assurer plus de cohérence entre les accords multilatéraux et les accords régionaux du type UE-ACP. Malgré l'échec temporaire de la négociation à l'OMC, la région estime que l'UE et les ACP doivent développer des approches communes pour faire évoluer le régime commercial multilatéral, notamment sur les sujets suivants : (i) l'article XXIV, (ii) le traitement des régions où cohabitent des pays PMA et des non PMA, (iii) l'évolution du TSD, (iv) la compatibilité des politiques et la réduction des soutiens publics.

La maîtrise de l'ouverture commerciale conduit à accorder une très grande attention aux produits sensibles à l'ouverture des marchés. La région propose de raisonner la libéralisation en distinguant (i) les produits non-concurrents (non sensibles) pour lesquels les deux régions ont intérêt à la libéralisation ; (ii) les produits concurrents mais non stratégiques (semi sensibles) dont le rythme et l'ampleur de la libéralisation doivent être soumis à des conditions préalables et, (iii) les produits concurrents et stratégiques (produits très sensibles) au regard des critères économiques, sociaux, environnementaux ou régionaux, et qui devront être largement exclus du processus de démantèlement douanier. À cette fin, elle a établi deux catégories de critères de sensibilité : a) critères inhérents à la position du produit ou de la filière dans la région ; b) critères inhérents aux conditions de concurrence avec l'UE. L'approfondissement de cette démarche avec les pays membres permettra de déterminer la structure tarifaire souhaitable pour les échanges commerciaux avec l'UE.

Les politiques sectorielles élaborées au cours des dernières années par les institutions régionales (agriculture, industrie, énergie, mines, environnement, etc.) constituent les cadres de référence pour concevoir l'approche intégrée « commerce-développement » promue par les parties prenantes à la négociation. La mise en œuvre effective de ces politiques est le point de départ pour l'APE et ce dernier doit y contribuer activement.

La plupart de ces politiques sont orientées vers l'amélioration de la productivité et de la compétitivité dans un cadre de renforcement de l'intégration régionale. Par conséquent, les axes d'amélioration de la compétitivité des secteurs de production permettant de préparer, d'accompagner et de prolonger l'évolution du régime commercial avec l'UE, s'inspirent directement des contenus de ces politiques et programmes régionaux.

L'amélioration de la compétitivité s'appuie sur six orientations majeures : (i) restructurer et mettre à niveau l'appareil de production existant ; (ii) élargir les bases de production et améliorer la productivité ; (iii) renforcer les capacités du secteur privé et de la société civile ; (iv) assainir l'environnement juridique et

judiciaire des affaires ; (v) améliorer et renforcer la qualité et les capacités de l'intermédiation financière ; (vi) améliorer et renforcer les infrastructures de base.

Afin de limiter les risques pour le développement durable que fait courir la mise en œuvre d'une zone de libre échange pour l'Afrique de l'Ouest, il est proposé de développer des actions prioritaires dans trois directions : (i) le renforcement du cadre macroéconomique ; (ii) l'amélioration de la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement ; (iii) le développement des ressources humaines. Ce dernier point inclut notamment le renforcement du rôle de la femme dans la société et l'économie ouest-africaines.

Les travaux de ce groupe sont censés se poursuivre tout au long de la préparation de l'APE et même au-delà, puisque les programmes devraient se dérouler sur l'ensemble de la durée de la mise en œuvre de l'APE.

5.2 Quelques questions centrales découlant du mandat de négociation

Les objectifs contenus dans le mandat formulé par les Chefs d'État ouvrent une série de débats sur lesquels il convient de revenir. Une compréhension commune de ces questions est un préalable pour analyser l'orientation prise par la négociation.

- a) Que revêt exactement la notion de « conformité avec les règles de l'OMC » ?
- b) Que recouvre la notion de « zone de libre échange » ?
- c) Comment traduire la « priorité accordée au développement et à la réduction de la pauvreté » ?
- d) Qu'entend-on par « la coopération sur les questions touchant au commerce » ?
- e) Quels liens existent-il entre le processus d'intégration régionale et l'ouverture commerciale ?
- f) Quels liens établir entre l'ouverture commerciale et l'amélioration de la compétitivité ?
- g) Enfin, la question de l'accès aux marchés européens doit-elle ou non être abordée concomitamment à l'accès aux marchés ouest-africains ? L'asymétrie doit-elle être essentiellement pensée à ce niveau ? Comment intégrer simultanément les dimensions tarifaires et non tarifaires (normes SPS, OTC) ?

La partie qui suit vise à éclairer ces questions et à formuler des éléments d'analyse.

5.2.1 Que revêt exactement la notion de « conformité avec les règles de l'OMC » ?

Le régime commercial actuel (appelé « régime de Lomé ») étant *non réciproque et discriminatoire* nécessitait l'obtention d'une dérogation aux règles de l'OMC. Les parties à la négociation, ACP et UE, ont décidé de réformer l'accord de telle façon qu'il soit conforme aux règles multilatérales, sans nécessiter de procédure dérogatoire de plus en plus contestée parmi les membres de l'OMC, notamment certains pays en développement, concurrents des pays ACP pour l'accès aux marchés européens. Aussi, les APE devraient être compatibles avec les règles de l'OMC en vue de garantir la stabilité et la prévisibilité nécessaires des nouveaux accords commerciaux.

Cette question de conformité se pose sur deux plans interdépendants :

- le premier plan renvoie au niveau de développement des pays : la région comprend 13 PMA et 3 non-PMA (le Cap-Vert est en passe de changer de catégorie). Seuls les non PMA (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria) ont actuellement un régime commercial « en infraction » aux règles commerciales multilatérales. Ces trois pays assurent l'essentiel des exportations vers l'UE : 80 % des exportations tous produits confondus de la région vers l'UE ; 84 % des exportations

agroalimentaires²³. L'APE s'inscrit donc dans la perspective d'une zone de libre échange de façon à permettre à ces trois pays de conserver un régime préférentiel avec l'UE en s'appuyant sur le principe de réciprocité des engagements. Sinon ils tomberaient sous le coup du régime SPG, moins favorable, puisqu'ils n'auraient plus de marge préférentielle vis-à-vis des autres pays en développement concurrents.

- Le deuxième plan renvoie à l'interprétation qui est faite de l'article XXIV de l'OMC, relatif à la notion de zone de libre échange. L'article XXIV de l'OMC précise que pour être considéré comme une zone de libre échange, les pays doivent libéraliser *une part substantielle des échanges* et ceci *dans un délai raisonnable*. L'interprétation donnée par la CE correspond à une libéralisation de 90 % des échanges via une approche asymétrique comportant une ouverture à 100 % côté UE et à 80 % côté ACP, et ce dans un délai de 10-12 ans.

Le fait que la négociation du Cycle de Doha soit désormais suspendue jette un trouble important. L'objectif pour les pays ACP étant d'obtenir une révision de cet article de façon à prendre en compte le cas particulier d'accords associant des pays en développement, des PMA et des pays développés, avec la perspective de disposer d'une flexibilité accrue (asymétrie, exclusion de certains groupes de produits, etc.). Le fait que la négociation soit bloquée pose un problème très grave : en principe, l'APE devrait offrir un cadre plus propice aux échanges et au développement que les règles multilatérales. Sinon, autant s'en tenir aux seules règles multilatérales et éviter des accords qui complexifient l'environnement commercial (superposition de multiples cadres d'insertion dans les échanges internationaux) sans contrepartie évidente pour les ACP.

L'absence d'accord à l'OMC sur un ensemble de questions importantes, notamment l'accès aux marchés, l'accord agricole, le TSD, etc., ne facilite pas cette mise en conformité. Ces sujets font l'objet d'après négociations et les règles actuelles qui se rapportent à ces sujets sont par conséquent sujettes à évolution (cf. infra). Aussi, l'APE doit-il être conforme à des règles qui ne sont pas encore arrêtées ! Ce point est important à considérer par les décideurs et négociateurs ouest-africains (avec d'autres sujets) pour juger les risques encourus si la négociation de l'APE devait se conclure avant un accord à l'OMC. Les décideurs ont deux options :

- Profiter de l'évaluation de l'état d'avancement de la négociation (article 37 § 4 de l'Accord de Cotonou), pour introduire la nécessité de repousser la clôture des négociations de l'APE et la soumettre à un accord préalable à l'OMC. Ceci permettrait aussi de développer les sujets sur lesquels les deux régions peuvent s'allier à l'OMC pour modifier les règles (par exemple l'article XXIV, le traitement des régions majoritairement composées de pays PMA...). Cette option implique la négociation d'une nouvelle dérogation à l'OMC ou de prendre le risque d'un recours devant l'Organe de règlement des différends par un pays tiers ;
- Poursuivre la négociation de l'APE selon les échéances initialement prévues, avec une entrée en vigueur au 1/01/2008. Dans ce cas, les deux blocs de pays doivent s'engager à refuser un accord à l'OMC qui rendrait l'APE incompatible avec les nouvelles règles multilatérales (cf. encadré 2) ;

5.2.2 Que recouvre la notion de « zone de libre échange » ?

Cette notion est précisée par l'article XXIV de l'OMC et le mémorandum d'accord sur son interprétation. Le paragraphe 8 alinéa b) stipule que l'on « *entend par zone de libre échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre échange* ». Le paragraphe 5 alinéa b) précise que l'établissement d'une zone de libre échange ne doit pas se traduire par un accroissement des droits de douane et des autres mesures restrictives appliqués aux pays et territoires qui ne font pas partie de la zone de libre échange.

Autrement dit, la zone de libre échange conduit à assouplir les règles commerciales et à diminuer les droits de douane entre les pays et régions qui adhèrent à cette zone, mais ne doit pas conduire à accroître les protections à l'égard pays et régions non-membres de la zone de libre-échange. Le paragraphe 5 alinéa c)

23. Ces données sont tirées d'une note de synthèse « Les négociations d'APE en Afrique de l'Ouest » (CTA-Bureau Issala); http://agritrade.cta.int/postcotonou/news_west_africa_ebfr.htm

fait quand à lui référence à l'établissement de la zone de libre échange « dans un délai raisonnable ». Le mémorandum précise que celui-ci « ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels ». Si une période supérieure est nécessaire, elle doit être justifiée par les Membres auprès du Conseil du Commerce des marchandises.

Par conséquent cette notion de ZLE qui est le fondement même de l'APE n'implique pas une libéralisation intégrale du commerce en son sein dès le 1^{er} janvier 2008. La libéralisation doit porter sur une part significative du commerce et intervenir dans un délai de 10 ans, voire plus. Mais, même au-delà de ce délai, les échanges peuvent ne pas être complètement libéralisés.

Ces points sont essentiels car fréquemment source de confusion et d'incompréhensions :

- la région peut donc exclure un certain nombre de produits jugés sensibles : cette exclusion peut très bien aller au-delà de la période de libéralisation (au-delà du « délai raisonnable » de 10 ans) ;
- la région peut retarder la libéralisation sur d'autres produits pour lesquels elle juge nécessaire une adaptation des structures de production (mise à niveau, mesures d'accompagnements, en vue d'améliorer la compétitivité et d'adapter les secteurs de production au nouveau contexte concurrentiel...) : c'est pour ces produits que ce « délai raisonnable » doit être mis à profit ;

Un aspect de la négociation porte sur le volume, la part du commerce libéralisé. Cette notion peut être appréhendée soit au travers de la proportion des lignes tarifaires libéralisées, soit au travers du volumes des échanges libéralisés, à partir d'une ou de plusieurs années de référence. Le choix de ces dernières est d'ailleurs un élément important de la négociation et de l'impact en terme d'ampleur des efforts de libéralisation. Généralement, l'UE considère que la libéralisation doit concerner 90 % des échanges (libéralisation intégrale du côté européen et libéralisation à 80 % du côté Afrique de l'Ouest).

La région devrait développer un argumentaire dans ce domaine car il détermine la marge de manœuvre pour la part des produits qui pourront être considérés comme produits sensibles et exclus totalement ou partiellement de la libéralisation, même au-delà du « délai raisonnable ».

Pour établir sa position la région peut s'appuyer sur les éléments suivants :

- L'importance des PMA dans la région ouest-africaine, en lien avec le fait que ces pays pourraient bénéficier du régime TSA et n'auraient ainsi pas besoin de libéraliser leurs importations ;
- L'importance des exportations européennes concurrentes des productions locales (alors que les importations européennes de produits ouest-africains sont plutôt complémentaires des productions européennes) ;
- Les écarts de développement qui justifient le traitement spécial et différencié à l'OMC (TSD dont le principe doit être absolument maintenu et développé dans l'APE) et la nécessité de réguler les échanges pour assurer un environnement commercial sécurisant et porteur pour les entreprises et producteurs ouest-africains ;

L'asymétrie de l'ouverture commerciale est un des aspects les plus importants de la négociation et se loge dans les interprétations que l'on peut faire de l'article XXIV. Celui-ci reste assez imprécis. Deux options sont dès lors envisageables :

- Faut-il s'allier avec l'UE pour tenter d'obtenir une définition plus précise à l'OMC, définition qui assurerait une flexibilité plus grande notamment pour les régions constituées majoritairement de pays PMA ? L'objectif serait d'obtenir qu'une région dont les indicateurs de développement sont faibles (reprenant les indicateurs retenus par les Nations unies et reconnus par l'OMC pour le classement des PMA) soit considérée dans son ensemble comme une « région les moins avancées » et puisse bénéficier par conséquent d'un régime commercial préférentiel non réciproque. Cette approche permettrait de renforcer les comportements de coopération entre les pays d'une même zone économique. Cette flexibilité pourrait aussi permettre aux pays de la CEDEAO :
 - De disposer d'un seul régime commercial aux frontières afin de faciliter l'intégration régionale ;
 - De traduire l'objectif de conserver un traitement spécial et différencié (se traduisant par une asymétrie de la libéralisation) en faveur des pays de la CEDEAO ;

- De privilégier l'Union douanière et la promotion d'un marché régional unique avant d'envisager une zone de libre échange ouverte entre deux régions aux niveaux de développement des économies aussi différents ;
- Au contraire faut-il laisser en l'état cet article XXIV en estimant que son imprécision est plutôt un élément positif en laissant ouvert des espaces de négociation ?

Le dialogue entre les institutions régionales et les Ministères du Commerce impliqués dans la négociation à l'OMC devrait permettre de déboucher sur une position régionale sur cet aspect.

5.2.3 Comment traduire la « priorité accordée au développement et à la réduction de la pauvreté » ?

Cela semble un point important de divergence de vue entre la région et la DG Trade de la Commission européenne. Cette dernière a tendance à considérer que « le commerce est le moteur du développement » et que par conséquent la libéralisation est une opportunité pour les pays africains. Ces derniers et notamment les PMA (ainsi que le groupe G33 et G90 organisés dans la négociation à l'OMC) considèrent :

- Que les pays PMA sont déjà fortement libéralisés : pour les produits agricoles et alimentaires, ils figurent parmi les pays au monde dont le régime d'importation est le plus libéral ;
- Que l'amélioration de l'accès aux marchés des pays européens au travers du désarmement tarifaire est insuffisant pour assurer des perspectives de croissance des exportations des PMA : entre en jeu la question des mesures non tarifaires (normes SPS, OTC) et la question des capacités d'offre dans les pays en développement. Le lien entre ouverture des marchés et développement des institutions de marchés, structuration des filières, modernisation des conditions de production (conditions de financement des investissements, accès aux technologies, ...) sont dès lors mis en avant comme des éléments participant d'un ensemble indissociable ;
- Que le développement de certains secteurs de production ne peut être envisagé dans une seule perspective commerciale car ils remplissent des fonctions non commerciales stratégiques pour les sociétés considérées : sécurité alimentaire, garantie des moyens de subsistance (livelihoods), développement rural, etc. Ces fonctions sont essentielles pour les populations les plus pauvres. La libéralisation et la dérégulation des marchés peut constituer une menace pour les conditions de vie des populations vulnérables. Dans les pays ouest-africains ce débat est important compte tenu que les économies alimentaires en milieu rural se fondent encore assez largement sur l'autoconsommation et les réseaux d'échanges de proximité ;

L'Accord de Cotonou constitue un point de référence très utile pour permettre aux négociateurs de « garder le cap » sur ce plan dans la négociation. L'article 34 précise, dans son alinéa 1., les objectifs assignés à la coopération économique et commerciale entre l'UE et les ACP :

« La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP ».

D'emblée, l'intégration des économies ACP dans l'économie internationale est envisagée dans une perspective de développement et de lutte contre la pauvreté. De ce fait l'Accord de Cotonou n'isole pas la négociation des règles commerciales des autres dimensions : la coopération économique, l'aide au développement et le dialogue politique.

Par ailleurs, le même article précise dans son alinéa 4 que « *La coopération économique et commerciale est mise en œuvre en parfaite conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'OMC, y compris un traitement spécial et différencié tenant compte des intérêts mutuels des parties et de leurs niveaux respectifs de développement* ».

Les parties réaffirment ainsi la notion de traitement spécial et différencié. Ce dernier est à nouveau précisé dans les principes, déclinés dans l'article 35 :

Alinéa 1. « *La coopération économique et commerciale doit se fonder sur un partenariat véritable, stratégique et renforcé. Elle est en outre basée sur une approche globale, fondée sur les points forts et les résultats des précédentes conventions ACP-CE, en utilisant tous les moyens disponibles (...) en faisant face aux contraintes de l'offre et de la demande (...).* »

Alinéa 3. « La coopération économique et commerciale tient compte des différents besoins et niveaux de développement des pays et régions ACP. Dans ce contexte, les parties réaffirment leur attachement à garantir un traitement spécial et différencié à tous les pays ACP, à maintenir un traitement particulier en faveur des États ACP – PMA et à tenir dûment compte des petits pays enclavés ou insulaires ».

En conclusion, les pays ouest-africains peuvent faire valoir :

- que le Cycle de Doha dit « cycle du développement » en cours vise précisément à aménager le régime commercial et les règles multilatérales pour les rendre conformes aux besoins et aux capacités des PED. Il serait particulièrement paradoxal que les APE qui devraient traduire un partenariat avancé soient en retrait par rapport à cette approche multilatérale ;
- une approche qui s'inspire du « principe de précaution » à savoir que la libéralisation doit être abordée de façon prudente et pragmatique. On retrouve à nouveau la justification d'un traitement particulier accordé aux produits sensibles ou jugés stratégiques.

5.2.4 Qu'entend-on par « la coopération sur les questions touchant au commerce » ?

Cet objectif de la feuille de route reprend les éléments de l'Accord de Cotonou sur la coopération entre les deux parties au sein des institutions multilatérales. Dans le cadre de l'APE, cette coopération fait notamment référence à l'OMC (encadré n°2 – voir article 37 alinéa 8 et articles 38 et 39). Les questions précédentes ont fait surgir un ensemble de thèmes sur lesquels cette coopération devrait trouver à s'exprimer, en particulier :

- le traitement spécial et différencié ;
- les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) ;
- les soutiens internes (non évoqué précédemment) ;
- l'article XXIV.

(voir encadré no. 2).

Pour l'heure, ces différents sujets n'ont pas été réellement instruits au niveau de l'Afrique de l'Ouest. Par exemple :

- quel contenu donner à la notion de traitement spécial et différencié, dans le cadre d'un APE comprenant des pays des pays développés, des pays en développement et des PMA ? Comment conserver un régime commercial unique pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest et assurer une différenciation des engagements entre PMA et non PMA ?
- quelle approche commune développer sur la prise en compte des produits spéciaux, des produits sensibles et des mécanismes de sauvegarde spéciale ? Comment une approche développement devrait-elle se traduire au niveau des mécanismes ?
- ne convient-il pas de conditionner l'ouverture des marchés ouest-africains au démantèlement de toutes les formes de soutiens européens qui ont un impact sur les marchés : volumes produits, prix/compétitivité ?

Il manque à l'évidence une réflexion stratégique en Afrique de l'Ouest débouchant sur des positions et une stratégie de négociation. Dès l'entame de la troisième phase des négociations sur la libéralisation du commerce, cette absence de proposition et de position va poser de sérieuses difficultés sur le plan des intérêts de la région.

5.2.5 Quels liens existe-t-il entre le processus d'intégration régionale et l'ouverture commerciale ?

L'APE joue un rôle important dans l'accélération des réformes en Afrique de l'Ouest visant la mise en place de l'Union douanière dotée d'un tarif extérieur commun (TEC). Cette Union induit une harmonisation accélérée des politiques, notamment commerciales. Elle se traduit d'une façon générale par une diminution de la protection extérieure de la région puisque le Nigeria (assurant la moitié du commerce extérieur environ) a accepté de baisser fortement ses tarifs douaniers et de renoncer à des mesures prohibitives sur l'importation de certains produits. Bien que le niveau définitif des tarifs et surtout la

classification des produits fassent encore l'objet de discussion, le résultat du processus est un désarmement tarifaire. Celui-ci sera en partie compensé par la taxe dégressive de protection, la taxe conjoncturelle d'importation et éventuellement le prélèvement compensatoire. L'harmonisation de la politique tarifaire va se traduire aussi par un certain assèchement du commerce d'importation et ré-exportation fondé sur le contournement des protections, notamment du Nigeria par les pays voisins. Ces éléments sont importants pour aller vers une économie assainie. La création d'une Union douanière est un élément essentiel pour créer un véritable marché régional, favoriser le développement des bassins et des entreprises de production en exploitant les complémentarités entre les pays, tout en assurant une certaine « préférence communautaire ou régionale ».

L'ouverture commerciale en revanche peut contrecarrer cette préférence régionale en mettant producteurs et entreprises de la région en compétition avec les producteurs et entreprises européens.

Une des principaux désaccords au sein de la région et avec l'Union européenne porte sur la question suivante : les objectifs de développement et de réduction de pauvreté sont-ils mieux assurés si on réalise d'abord l'intégration régionale, puis une fois atteint un certain degré d'intégration des politiques et des marchés, la région démantèle ses protections ? ou, au contraire, l'intégration, l'amélioration de la compétitivité, les réformes de structure sont-elles mieux assurées si le processus d'intégration est conduit concomitamment à l'ouverture commerciale avec l'Europe ? Ce débat fondamental pour élaborer la stratégie d'ouverture commerciale n'est pas réellement instruit.

Par conséquent, les décideurs régionaux sont enclins à considérer que la mise à niveau des entreprises en quelques années, va permettre de réaliser l'ouverture commerciale sans dommage ! Comment imaginer pour le seul secteur agricole et les entreprises agroalimentaires que des programmes de mise à niveau puissent permettre de rattraper en quelques années les niveaux de productivité et de compétitivité des entreprises européennes concurrentes ?

Dans ces conditions lier le désarmement tarifaire à la mise en œuvre de programmes de mise à niveau est une option très hasardeuse.

5.2.6 Quels liens établir entre l'ouverture commerciale et l'amélioration de la compétitivité ?

L'ouverture commerciale modifie l'environnement concurrentiel des secteurs de production ouest-africains. La libéralisation des importations de biens d'équipement, de pièces de rechange et d'intrants non produits dans la région peut constituer une opportunité pour améliorer la compétitivité des marchandises (et dans certains cas des services) produits en Afrique de l'Ouest. Ce scénario implique que le secteur de l'approvisionnement soit suffisamment concurrentiel pour que la baisse des droits soit imputée sur le coût d'acquisition de ces biens intermédiaires. En cas de monopole ou d'oligopole, cette baisse des droits peut se traduire par un accroissement des marges des importateurs sans effet sur la compétitivité. Cette question doit par conséquent être bien analysée par les décideurs de façon à éviter la création de nouvelles rentes de situation.

Une concurrence accrue, si elle n'étouffe pas les producteurs et entreprises, peut permettre si elle est maîtrisée d'inciter les acteurs économiques à améliorer leur compétitivité pour mieux se positionner ensuite dans la compétition internationale. Sur ce plan l'APE doit favoriser l'insertion dans les marchés mondiaux et ils peuvent donc jouer une fonction d'apprentissage. La question est de savoir quelles conditions il convient de réunir pour que ces incitations et ces apprentissages jouent à plein. Les enseignements sur l'échec des préférences commerciales sont indispensables pour instruire cette question qui fait clairement le lien entre l'environnement et les règles commerciales d'une part, et les appuis à la restructuration et à l'adaptation des secteurs productifs (mise à niveau, mesures d'accompagnement).

5.2.7 La question de l'accès aux marchés européens doit-elle ou non être abordée concomitamment à l'accès aux marchés ouest-africains ?

L'objectif des négociateurs devrait être de parvenir à un APE qui permette :

- D'améliorer l'accès au marché européen notamment pour les pays et les produits traditionnellement exportés en particulier par les trois grands exportateurs en supprimant les pics tarifaires et le phénomène des cascades en fonction du degré d'ouverture des produits ;

- D'offrir des perspectives d'exportation pour les pays peu intégrés dans l'économie mondiale et dont le marché européen devrait constituer une « rampe de lancement », un espace d'apprentissage, dans le prolongement du marché régional ;
- De renforcer considérablement les dynamiques d'intégration régionale pour offrir aux secteurs de production un espace économique prospère qui leur assure des débouchés croissants.
- De disposer d'un régime commercial plus favorable que le régime multilatéral de façon à traduire sur le terrain économique et commercial les ambitions du partenariat privilégié entre l'UE et les ACP exprimé dans l'Accord de Cotonou, et de façon à disposer d'un régime commercial conforme aux priorités de développement de la région.

Au regard de ces objectifs, la négociation est délicate dans la mesure où l'amélioration de l'accès aux marchés européens (enjeu majeur des pays non PMA) implique de s'engager dans un accord de libre échange. Or celui-ci induit l'ouverture des marchés ouest-africains, ouverture qui est généralement perçue comme une menace pour les secteurs de production concurrencés par les importations.

On est au cœur des conflits d'intérêt entre les pays de la région et par conséquent au cœur du projet d'intégration régionale au sens noble du terme. Aucune étude d'impact conduite au niveau régional ne permet d'évaluer les bénéfices et pertes globales et par pays, de façon à alimenter le dialogue interne :

- Quelles seraient les réelles pertes induites par un reclassement des trois pays non PMA dans le régime SPG ou SPG +? Quelles seraient les incidences de la perte de marge préférentielle de ces trois pays compte tenu de leur structure d'exportations et compte tenu des marges préférentielles résiduelles sur les parts de marchés détenues en Europe ? Quelle serait l'incidence économique pour les secteurs exportateurs de ces trois pays ? Quel serait le coût d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité qui leur permettrait en peu d'années de rivaliser avec leurs concurrents pour les produits considérés ?
- À l'inverse, quelles seraient les pertes induites par une ouverture commerciale aux importations européennes, pour les producteurs ouest-africains sur le marché régional ?

Sur cette base on devrait disposer, comme c'est globalement le cas pour les impacts sur les recettes fiscalodouanières d'une évaluation des gains et pertes pour l'ensemble de la région et pays par pays. Dans le cadre du projet d'intégration, une réflexion et une négociation peut dès lors s'engager sur les mécanismes compensateurs, qui est une des seules approches qui permette de garantir la cohésion de la région et le respect par chaque pays des règles communes.

Si l'approche « mise à niveau » est une approche sérieuse, on peut facilement imaginer qu'il est plus aisé de mettre à niveau quelques secteurs de production déjà très orientés vers le marché, déjà tournés quasi exclusivement vers l'exportation (habitué aux normes, aux réglementations, etc.) et que par conséquent, il n'est pas hors de portée de combler – par l'amélioration de la productivité et de l'efficacité à chacun des maillons de la chaîne – les écarts de compétitivité avec les concurrents sur le marché européen.

Si cette option n'est pas viable, comment dès lors imaginer que les millions d'exploitations agricoles familiales, vivrières, reposant encore largement sur des systèmes de production traditionnels, très peu accompagnées par les institutions de recherche-développement, n'ayant pas accès au crédit et aux intrants pourront en quelques années rivaliser avec une des agriculture les plus performantes au monde, les plus organisées, les plus structurées et les plus aidées.

Il ne s'agit même plus de faire appel à des études d'impact et des modèles mais d'avoir simplement recours au bon sens !

Derrière ces questions se cache d'une part une remise en cause de l'optique « zone de libre échange » et d'autre part la réflexion sur les alternatives à l'APE.

6 Les propositions et recommandations

Plus la discussion avance sur la préparation de l'APE, plus un certain nombre d'évidences émergent. Ces évidences portent sur cinq points :

- l'impréparation effective de la région à l'ouverture commerciale dès 2008 ;
- le contenu développement de l'APE ;
- le doute sur la pertinence de la formule APE conçu comme une zone de libre échange pour adapter et moderniser le régime commercial avec l'Union européenne ;
- l'absence de réflexion générale sur le cadre d'insertion de l'Afrique de l'Ouest dans les échanges internationaux ;
- la perte totale de sens du partenariat UE-ACP tel qu'il est décliné aujourd'hui et son incapacité à constituer le fer de lance d'une réforme multilatérale des relations économiques et commerciales.

6.1 Une trop grande précipitation

Pour des raisons qui tiennent à la compétition entre les institutions régionales et au forcing de la Commission européenne, les pays de la région ont été engagés dans la négociation d'un APE sans avoir au préalable clairement identifiés leurs intérêts. C'est ainsi que la Commission de l'UEMOA a sollicité un mandat de négociation des Chefs d'États de ses pays membres, puis qu'ensuite la CEDEAO a fait de même. Le bon sens ayant fini par l'emporter sur le plan de la structure de négociation retenue.

Seulement trois pays sont concernés dans la région par le problème de la non-conformité du « régime commercial de Lomé » avec les règles de l'OMC. Pour ces pays, il ne subsiste des préférences commerciales significatives par rapport aux autres exportateurs concurrents sur le marché européen que pour un très petit nombre de produits. Or, c'est sur cette seule problématique que l'ensemble de l'architecture de l'APE se construit avec un choix fondamental à la clé : la création d'une zone de libre échange avec l'Union européenne, c'est-à-dire entre deux zones dont les niveaux de développement sont tout simplement incomparables.

La préparation de l'APE devait se fonder sur des études d'impacts prenant en considération l'ensemble des paramètres. Si les pays disposent généralement d'études qui leur permettent de se positionner et d'identifier les facteurs de risque et les domaines d'opportunités, en revanche la consolidation régionale de ces études laisse à désirer et ne permet pas de disposer d'une aide à la décision fiable. Les études d'impacts ont été conduites de façon désordonnée, sans méthodologie commune, sans que les scénarios explorés soient harmonisés, sans que les domaines explorés par l'étude d'impact soient clarifiés et systématisés. Pour autant, ces études n'en sont pas moins de précieux repères et la cabale montée par la Commission européenne pour en discréditer les résultats est on ne peut plus suspecte.

La date limite de décembre 2007 est dictée par l'expiration de la dérogation aux règles multilatérales négociée par l'UE auprès de l'OMC. C'est donc au 1^{er} janvier 2008 que le régime commercial de Lomé, encore en vigueur, deviendra formellement non compatible avec les règles de l'OMC pour les pays non PMA.

Le régime actuel restera compatible et conforme aux règles actuelles de l'OMC pour les 13 pays les moins avancés de la région.

Un nouveau contexte est désormais créé par la suspension des négociations du cycle de Doha :

- engagement sur la suppression des subventions d'ici 2013 ;
- prise en compte des enjeux de développement ;
- définition des produits spéciaux et du mécanisme de sauvegarde spéciale ;
- définition de l'article XXIV.

La suspension des négociations à l'OMC signifie que l'Europe ne pourra pas réformer ses politiques, notamment sa politique agricole et commerciale, de façon unilatérale, sous peine de s'affaiblir dans la négociation des contreparties à l'OMC. L'UE ne pourra s'engager sur une réforme des politiques internes

préjudiciables à ses partenaires ACP que dans le cadre d'un arrangement global avec ses principaux concurrents (UE, Chine...). Par exemple elle ne reformera pas sa Politique agricole commune sous la seule pression des pays ACP, alors que ses concurrents majeurs ne réduiraient pas leurs politiques de soutien.

D'autre part, l'APE n'a de sens que s'il offre un cadre de partenariat économique et commercial plus favorable que le cadre multilatéral. Il serait particulièrement hasardeux de conclure un APE avant l'issue des négociations OMC, alors que :

- l'ampleur de la libéralisation et le degré d'asymétrie est directement fonction de la définition qui sera donnée à la notion de zone de libre échange dans le cadre des accords régionaux ;
- les négociations sur les produits sensibles et les mécanismes de sauvegarde spéciale pour les PED et les PMA n'ont pas encore permis de déboucher sur un compromis.

Toujours concernant le calendrier : si les travaux ont été accélérés en vue de tenir l'agenda du 1^{er} janvier 2008, deux aspects très importants doivent être pris en considération :

- il est essentiel de disposer avant la signature de l'accord d'un TEC qui soit conforme aux enjeux de développement de la région, notamment pour les produits agricoles. En effet, la signature ne doit pas entraîner de hausse de la protection par rapport au niveau antérieur. D'où l'importance de faire montre de multiples précautions à cet égard ;
- Les programmes de préparation à l'APE n'existent que sur le papier. La seule programmation FED régional (PIR) pour la période 2003-2007 n'est toujours pas mise en œuvre ! À lui seul ce fait interdit la mise en œuvre effective de l'APE au 1^{er} janvier 2008.

6.2 Le contenu développement de l'APE

La principale divergence qui traverse la négociation porte sur la façon de concevoir des APE orientés vers le développement.

La Commission européenne estime que le commerce reste le principal moteur de la création de richesse et de recul de la pauvreté. La dimension « développement » de l'APE concerne les réformes que doivent approfondir les pays pour améliorer la transparence et le fonctionnement des marchés. Elle estime à ce titre que l'amélioration de la gouvernance et le renforcement de l'État de droit sont les clés pour faire du commerce un levier de développement, à travers l'attractivité de la région pour les investissements qui sont les moteurs de la croissance.

Ce n'est pas la vision que privilégie l'Afrique de l'Ouest. Du côté des négociateurs le sentiment qui domine est que l'ouverture commerciale comporte des risques importants. Ces risques doivent être pris en compte à deux niveaux :

- sur le plan de la compensation des pertes, notamment des pertes de recettes liées au désarmement tarifaire vis-à-vis des importations d'origine européenne, mais aussi liées à la création de la zone de libre échange intra régionale (désarmement tarifaire dans les échanges entre les pays ouest-africains) ;
- Sur le plan de la préparation et de l'accompagnement des secteurs de production, notamment au travers des programmes de mise à niveau.

Une ambiguïté subsiste dans la région sur le fait de savoir si les négociateurs lient ou non l'ouverture commerciale à l'obtention de financements additionnels pour les programmes dit de développement, centrés sur la mise à niveau de l'appareil productif. Les décideurs et les négociateurs régionaux ne font pas toujours de distinction très claire entre les secteurs qui, une fois mis à niveau, pourront entrer dans le schéma de libéralisation des échanges et les produits considérés comme sensibles, qu'il convient d'exclure de la libéralisation, partiellement ou totalement, provisoirement ou définitivement, car ils sont d'une importance stratégique. Pour ces produits, quel que soit leur niveau de compétitivité, l'État ou la communauté régionale doit conserver des outils d'intervention et notamment pourvoir disposer du levier des droits de douane dans la mesure où ils peuvent être menacés par des variations brutales de l'environnement international qui n'ont rien à voir avec la compétitivité.

6.3 Le doute sur la pertinence de la formule APE conçu comme une zone de libre échange

Prendre un aussi grand risque avec l'ouverture des frontières ouest-africaines alors que l'enjeu ne concerne que le maintien de quelques points de marges préférentielles pour un très petit nombre de produits essentiellement expédiés vers l'Europe par le Ghana et la Côte d'Ivoire peut paraître assez surprenant. D'autres alternatives existent, au premier rang desquels figure le SPG pour les pays non PMA et le régime Tout sauf les armes pour les PMA. La note produite par le ROPPA et OXFAM en même temps que celle-ci pour contribuer à l'examen mi-parcours sur le plan de la réflexion sur les alternatives à l'APE reprend plusieurs scénarios, dont l'idée d'accords d'association. Cette note est complémentaire à celle-ci.

Tableau 15: Les régimes commerciaux possibles pour les pays de la région

Statut	PMA		Non - PMA	
Pays	Bénin, Burkina Faso, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Togo		Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria	
Régime commercial avec l'UE	<ul style="list-style-type: none"> • Option 1 : APE • Option 2 : Initiative Tout sauf les armes (TSA) • Autre à définir ? 		<ul style="list-style-type: none"> • Option 1 : APE • Option 2 : SPG ou SPG + • Autre à définir ? 	
Part du groupe de pays dans les exportations de la CEDEAO vers l'UE (%)	Tous produits :	18,7	Tous produits :	81,3
	Produits agricoles et alimentaires :	16,9	Produits agricoles et alimentaires :	83,1
Part du groupe dans les importations de la CEDEAO en provenance de l'UE (%)	Tous produits :	41,5	Tous produits :	58,5
	Produits agricoles et alimentaires :	46,5	Produits agricoles et alimentaires :	53,4

Source : Bureau Issala – CEDEAO

6.4 L'absence de réflexion générale sur le cadre d'insertion de l'Afrique de l'Ouest dans les échanges internationaux

Ce que reflète en réalité la tournure prise par la négociation, c'est le manque de réflexion interne à la région sur la façon dont elle construit sa dynamique de développement et dont elle voit son insertion dans l'économie internationale. Le fait que la négociation soit portée de part et d'autre par les administrations du commerce dont la mission n'est pas de concevoir des stratégies de développement est un handicap majeur, surtout dans un contexte où le travail interministériel et inter-institutionnel fonctionnent mal. Il n'est pas étonnant que le groupe de travail qui génère le plus de débat et de controverses soit celui qui est consacré aux secteurs de production et dans lequel se retrouvent les organisations professionnelles et les administrations de l'agriculture, de l'industrie, etc.

L'Afrique de l'Ouest se retrouve de fait, en l'absence d'une pensée autonome sur cette question du rapport aux autres blocs économiques et de son insertion internationale, à se rabattre sur les thèses les plus en vogue. Or, alors que la libéralisation continue des échanges provoque des débats et des réactions croissantes, la région semble emboîter le pas des thèses libérales et s'inscrire dans une perspective de libéralisation quasi-totale de ses échanges. Elle est déjà la région la plus libéralisée, dépendante des importations pour assurer sa sécurité alimentaire alors que la majorité de sa population est impliquée dans la production agricole.

Par conséquent elle négocie l'APE avec l'Union européenne, mais en même temps s'ouvre à la Chine, au Brésil, multiplie les négociations bilatérales visant l'ouverture complète de ses marchés.

Les organisations paysannes ne voient plus désormais pourquoi l'Afrique de l'Ouest devrait ouvrir ses frontières à l'Europe et conserver des protections à l'égard du reste du monde. En contrepartie de quoi devrait-elle le faire ?

6.5 Redonner du sens au partenariat UE-ACP

La question précédente rejoint une question tout aussi fondamentale. Quel est le sens en 2006 du partenariat UE-ACP ? Quels défis mondiaux les deux entités sont-elles engagées ensemble à relever ? Le

partenariat de Lomé s'inscrivait dans la perspective d'un nouvel ordre économique international. Les APE tels qu'ils sont proposés visent au contraire à faire rentrer plus rapidement les ACP dans un ordre que la société civile et les organisations paysannes contestent. Est-il possible de refonder ce partenariat ? Quel rôle pourrait par exemple jouer les organisations paysannes européennes et ouest-africaines, et plus largement ACP, pour construire des relations commerciales équitables ? Comment repenser une alliance stratégique dans les négociations internationales ? Quel contenu mettre à la nécessaire régulation des marchés de produits agricoles et alimentaires de façon à permettre l'exercice d'une souveraineté alimentaire effective ?

6.6 Vers un APE répondant aux défis de l'agriculture ouest-africaine

La mise en œuvre de l'ECOWAP est la principale priorité pour les organisations paysannes dans la région. Un APE utile doit avant tout être un APE qui permet de mettre en œuvre cette politique régionale. Trois enjeux spécifiques découlent de cette préoccupation.

- La consolidation et le renforcement d'une intégration régionale favorable au développement des secteurs de production agricoles. En effet, en dépit des avancées notables enregistrées au cours des trente dernières années, le processus d'intégration économique est loin d'être performant : persistance de nombreuses fragmentations, nombreuses entraves au commerce intra régional, notamment. Or de toute évidence, l'Afrique de l'Ouest devra plus compter au cours des vingt ans à venir sur la croissance de sa demande interne pour stimuler la croissance économique, que sur une hypothétique insertion accrue aux marchés internationaux. L'enjeu à ce niveau est que l'APE puisse constituer un instrument de promotion de l'intégration régionale : définition et mise en œuvre de politiques sectorielles et construction d'un marché régional porteur pour les producteurs de la région, et non une sorte de conditionnalité à la mise en œuvre de l'Accord comme cela transparait dans le processus actuel. Et ce, en prenant le temps de traduire les politiques sur le terrain et non pas en se contentant de textes ;
- La modernisation et l'amélioration de la compétitivité des secteurs productifs de la région dans la perspective de la promotion d'un développement durable et de la garantie d'une augmentation importante et significative des revenus des producteurs. À ce niveau, également, seule la prise en compte du volet développement de l'APE peut permettre de mobiliser les ressources nécessaires à la restructuration et à la mise à niveau des appareils de production. Cet enjeu est d'autant très important qu'il incarne une des divergences fondamentales de points de vue entre l'UE et les ACP en général et l'Afrique de l'Ouest en particulier. Alors que l'Europe n'envisage globalement l'APE que comme une stratégie d'intégration des économies ACP dans l'économie mondiale, au moyen de la libéralisation du commerce et des services, les ACP, les pays ouest-africains n'y voient qu'un instrument de promotion du développement, de réduction, voire d'éradication de la pauvreté.
- La maîtrise de l'insertion aux marchés internationaux qui constitue à la fois un enjeu et un défi au regard des exigences de la mondialisation de l'économie. Elle constitue un enjeu, en ce sens qu'elle permet à la région d'éviter une marginalisation qui a eu tendance à s'aggraver au cours des trente dernières années. Elle apparaît également comme un défi majeur, par l'importance des efforts à fournir pour améliorer la productivité et la compétitivité des produits de la région, notamment ceux du secteur agroalimentaire et manufacturier. Elle requiert, non seulement la construction d'un marché régional comme stratégie à la fois défensive et offensive, mais aussi la préparation des différents acteurs et des secteurs de production à affronter l'internalisation et la régionalisation des échanges.

Dernier point fondamental : les négociateurs ouest-africains évoquent régulièrement la question de compensations que l'UE devrait prendre en charge. Ce vocable laisse entendre que la région a perdu la négociation et qu'il convient de l'indemniser. À quoi peut bien servir de négocier un accord qui ferait reculer la région, alors qu'il existe un consensus pour considérer que les dispositions de Lomé n'étaient pas favorables. On ne négocie que pour améliorer sa situation, pas pour régresser ! Autant la discussion sur le financement des transitions, sur l'accompagnement de secteurs productifs, etc. a un sens, autant le terme de compensation est inapproprié et signe une forme de capitulation.