

document de travail

mars 2007

39

Accords de partenariat économique et dynamique des flux commerciaux régionaux

Etude réalisée par :

Benoît Faivre Dupaigne, IRAM, (b.faivredupaigne@iram-fr.org)

Vanessa Alby-Flores, IRAM, (v.flores@iram-fr.org)

Borgui Yerima, IRAM, (b.yemira@iram-fr.org)

Ann Vourc'h, IRAM, (ann.vourc'h@tele2.fr)

Anna Lipchitz, AFD, (liptchitza@afd.fr)

Philippe Chedanne, AFD, (chedannep@afd.fr)



Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes

Direction de la Stratégie

75012 Paris - France

Département de la Recherche

www.afd.fr

Sommaire

1.	Position du problème	4
2.	La méthode de travail et l'interprétation des données	5
3.	Rappel sur le processus d'intégration régionale	6
4.	La réalité des échanges avec la mise en place du TEC UEMOA	7
5.	Les effets attendus de l'APE	9
6.	Des hypothèses d'explication des "paradoxes" de l'évolution des flux	10
6.1	Des facteurs politiques et économiques généraux	10
6.1.1	La fluctuation des taux de change	10
6.1.2	L'insécurité dans des zones en conflit	10
6.1.3	Le tropisme du Nigeria	10
6.2	Les entraves liées aux dysfonctionnements des administrations	11
6.2.1	Des surtaxations indues	11
6.2.2	Les exigences administratives aux douanes	11
6.3	Les comportements opportunistes	12
6.3.1	Les minorations des valeurs déclarées	12
6.3.2	Les sous-taxations	12
6.4	Les abus de pouvoir	12
6.5	Les défaillances de gouvernement : le contournement des accords	13
6.5.1	Les dédouanements forfaitaires	13
6.5.2	Les importations liées	13
6.5.3	Les quotas de droits de douane	13
6.5.4	Les exemptions de TVA	13
6.5.5	Les négociations par branche	13
6.6	Les obstacles techniques et administratifs au commerce	14
6.6.1	Les obstacles administratifs	14
6.6.2	Les normes	14
6.6.3	Les règles d'origine	14
6.7	Les défaillances de marché	14
6.7.1	Les caractéristiques de l'offre	14
6.7.2	Les caractéristiques de la demande	15
6.7.3	La limite des disponibilités financières (absence de marché du crédit)	15
6.7.4	Stratégie des opérateurs et pouvoir de marché	15
6.7.5	Conclusion sur les défaillances de marché	16

7.	Quelle perspective d'une application effective d'une ZLE ?	17
7.1	Les perspectives de modification des flux commerciaux intra-régionaux	17
7.2	Le poids des différentiels de productivité	17
7.3	Les leçons de l'expérience	18

8.	Conclusion	19
8.1	Les enjeux des négociations sur les APE	19
8.2	Les pistes de collaboration pour accompagner les négociations	20

1. Position du problème

L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, a comme objectif central « de réduire et d'éradiquer la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale » (article 1). Pourtant, plusieurs voix se sont élevées qui questionnent les moyens d'arriver à ce résultat et, en définitive, les intentions réelles des dispositions contenues dans l'Accord de Cotonou. Des pays ACP, le Parlement européen, certains Etats membres – Royaume-Uni et Belgique en premier lieu – ont émis des réserves quant à l'impact réel des APE (Accords de partenariat économique) en termes de développement.

Les controverses, alimentées par les ONG, sur les implications des engagements à l'OMC pour la modification des relations asymétriques des Accords de Lomé, mettent en exergue les mauvaises raisons – selon elles – induites par les contraintes de l'OMC et alimentent ainsi la suspicion sur les motivations de la Commission européenne. Elles éveillent les soupçons sur les intentions réelles de l'Union européenne et des lobbies économiques en ce qui concerne la facilitation de leurs exportations en direction des pays ACP.

Le président Jacques Chirac, pour sa part, semblait se joindre aux critiques en affirmant, lors du sommet France-Afrique de Bamako (le 03/12/2005), qu'« il faut enfin revoir la logique des accords que l'Europe va négocier avec les pays ACP : décloisonner les espaces économiques, très bien, mais à un rythme raisonnable et en maintenant, en permanence, des préférences sans contrepartie ».

Afin de contribuer à l'élaboration d'une position française, un groupe de travail interministériel de réflexion sur les APE s'est constitué auquel participent la DGTPE pour le ministère de l'Economie et des Finances, la DGCID pour le ministère des Affaires étrangères et l'AFD.

L'objet de cette étude est donc d'alimenter une réflexion au sein de l'administration française - et au-delà - sur l'impact, en termes de développement, de la mise en place des APE. Précisons qu'il s'agit de prendre en considération les attendus des APE dans leur dimension développement plutôt que

d'envisager le volet développement de l'Accord de Cotonou. En effet, les APE distinguent deux volets : un volet développement (en finançant des projets de coopération) et un volet commercial (en instaurant une zone de libre-échange). Néanmoins, le volet commercial, en allégeant les obstacles au commerce générateurs de distorsions, devrait contribuer, en théorie, à la dimension développement.

Le lien précis entre commerce et développement est explicite dans les articles 34 à 37. Le démantèlement tarifaire y est placé comme élément déterminant du développement des échanges et du renforcement de la compétitivité.

Or, le démantèlement tarifaire est-il une condition suffisante à la levée des « entraves aux échanges » et, partant, au développement des échanges ? En premier lieu, il faut tenir compte du fait que les droits de douane pesant sur les importations ont déjà été fortement réduits dans la dernière décennie dans les pays étudiés - à l'exception du Nigeria - ce qui, par définition, réduit l'impact potentiel du désarmement tarifaire sur les prix et les flux commerciaux ; en second lieu, de multiples obstacles d'une nature autre que tarifaire peuvent faire échec à la dynamisation des échanges censée résulter d'un désarmement tarifaire.

L'étude est alors structurée de la façon suivante. Les constats faits sur l'évolution du commerce intra-régional d'un échantillon de produits à la suite du processus de libéralisation qu'a constitué la mise en œuvre du tarif extérieur commun de l'UEMOA, montrent des évolutions qui correspondent peu aux attentes. On peut en effet mettre en évidence de façon très concrète des facteurs de limitation au développement des échanges que sont les multiples défaillances de marché et des défaillances ou insuffisances de gouvernement qui limitent l'effet potentiel d'un désarmement tarifaire sur les prix ou qui diminuent l'importance du prix comme signal efficace pour les opérateurs économiques. Si les barrières douanières ne sont donc pas le principal obstacle au commerce, les Etats engagés dans le processus de construction de la future zone de libre-échange d'Afrique de l'Ouest doivent proposer un accompagnement justifié pour que les APE favorisent réellement le commerce intra-régional.

2. La méthode de travail et l'interprétation des données

L'analyse repose sur des recherches menées dans six pays de la CEDEAO que l'on sait représenter la diversité des situations vis-à-vis du commerce régional, soit en tant que pôles de consommation, zones de transit pour les marchandises ou pays de production importante pour la région. Il s'agit du Bénin, du Ghana, du Mali, du Niger, du Nigeria et du Sénégal. La Côte d'Ivoire a été prise en considération à travers ses statistiques du commerce extérieur. Treize produits principaux ont été retenus (bovins, maïs, oignons, riz, tomate, engrais, ciment, textiles, vaisselle plastique, huile alimentaire, boisson, ustensiles de cuisine en aluminium, savon) correspondant à 287 lignes tarifaires. Au-delà des difficultés importantes pour collecter l'information, établir des formats comparables des données et manipuler des bases volumineuses, il a fallu prendre garde à leur utilisation car il s'est avéré que de nombreuses transactions comportaient des informations erronées liées à la non prise en compte du commerce informel, des erreurs d'application

des droits, des erreurs sur les origines, etc.

L'existence de ces erreurs n'est pas neutre. Elle pose des questions en termes de gouvernance puisque les décisions de politique du commerce extérieur reposent sur des bases fragiles. Elles révèlent aussi une certaine démobilité de l'administration des douanes et une fragilité de la puissance publique face aux intérêts particuliers des opérateurs. Certaines erreurs sont certes involontaires, liées à des dispositifs d'enregistrement incomplets et perfectibles, mais beaucoup relèvent sans doute de stratégies d'acteurs (douaniers et importateurs) dont l'intérêt commun serait le partage de la baisse des tarifs appliqués¹. Ainsi, les importateurs cherchent à minorer l'assiette de taxation des produits en leur attribuant une moindre qualité et donc une plus faible valeur marchande lors des déclarations en douane. Les erreurs sur les origines sont aussi fréquentes avec comme conséquence la possibilité pour les produits de bénéficier d'une franchise de droit de douane en vertu de leur prétendue origine communautaire.

¹ Il y a quatre conditions pour que la tarification soit correctement appliquée : i) l'exacte catégorisation des produits, ii) la justesse de la déclaration de provenance, iii) l'exactitude de la déclaration de valeur et iv) l'application correcte des règles d'origine.

3. Rappel sur le processus d'intégration régionale

Les relations commerciales entre l'UEMOA, la CEDEAO (hors UEMOA), l'Union européenne et le reste du monde évoluent dans le sens d'une plus grande intégration commerciale. On considère que les périodes charnières sont :

- la mise en place du TEC UEMOA à partir du 1er janvier 2000 même si les produits du cru circulent librement théoriquement depuis juillet 1996 ;
- la mise en place de la ZLE CEDEAO, à partir du 1er janvier 2006 ;
- la mise en place du TEC CEDEAO, à partir de la fin de la période de transition, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2008 ;
- la mise en place de l'APE qui coïncidera dans sa phase transitoire avec la mise en place du TEC CEDEAO mais qui sera achevée en 2020.

La mise en place du TEC UEMOA a été un processus descendant, élaboré au niveau de la Commission de l'UEMOA et qui s'est peu à peu imposé aux Etats membres à partir de 1996. La catégorisation en quatre

classes et la mise en œuvre des mécanismes de prélèvement, selon le principe de transit à partir du 1er janvier 2000, marquent l'acte de naissance de l'Union douanière. Mais pour parachever le travail, il a fallu préciser les règles d'origine et se lancer dans une démarche d'harmonisation des législations fiscales intérieures aux Etats.

Le principe du TEC CEDEAO est une copie du TEC UEMOA. Des exceptions sont prévues pour une période transitoire s'étalant jusqu'au 1er janvier 2008 pour environ 1 900 produits, présentés par les Etats membres. On peut admettre que, globalement, sa mise en œuvre correspond à une baisse des droits de douane des pays de la CEDEAO non-UEMOA si l'on tient compte du poids du Nigeria dans cette entité. Cela ne devrait pas manquer d'engendrer des modifications importantes des flux régionaux.

Mais les perspectives d'évolution du commerce régional doivent être formulées au regard de ce qui a été constaté lors de la mise en place du TEC UEMOA et qui souvent remettent en question des anticipations fondées sur un fonctionnement conventionnel des marchés.

4. La réalité des échanges avec la mise en place du TEC UEMOA

Il est impossible de dégager une tendance claire d'évolution du commerce intra-régional CEDEAO depuis le milieu des années 1990.

Les pays de l'UEMOA apparaissent comme ceux qui ont le plus développé d'échanges avec leurs voisins, leurs exportations variant dans une fourchette de 16 % à 58 % (on peut avoir à l'esprit que le commerce intra-UE représente entre 65 et 70 % du commerce total de l'UE, ce qui, par comparaison, dénote un niveau d'intégration assez faible de la CEDEAO). Cependant, les exportations extra-communautaires sont la plupart du temps supérieures aux exportations des pays vers leurs partenaires de la CEDEAO.

Lors de la mise en place du TEC, la Commission tablait sur une croissance des échanges intra-UEMOA pour atteindre 25 % du commerce total à la fin de l'année 2005. Le commerce devait croître plus rapidement entre les pays de la zone UEMOA qu'avec l'extérieur compte tenu du différentiel de désarmement tarifaire qu'impliquait la création de la ZLE par rapport aux échanges avec les pays tiers. Les produits transformés devaient doublement bénéficier de l'abaissement des tarifs pour gagner des parts de marché régional grâce à la diminution des droits payés sur les intrants achetés à l'extérieur, et grâce aux opportunités de vente accrues avec la libre circulation. Les produits du cru qui circulaient pour certains en franchise de douane depuis 1996 ou de façon informelle étaient peu concernés par la mise en place du TEC et pouvaient avoir à craindre d'une augmentation de la pression concurrentielle des produits importés de pays tiers. On pouvait donc s'attendre à une assez forte diversion de commerce.

L'objectif escompté n'a pas été atteint. Tout s'est passé comme si les pays fortement ouverts sur l'extérieur (Sénégal et RCI) avaient profité du TEC pour certes commercer avec leurs voisins mais surtout développer

des échanges (importations) avec l'extérieur. La hausse des échanges régionaux de ces deux pays est ainsi masquée par la forte progression du commerce total : les deux augmentations se font dans les mêmes proportions. Le pays le plus « intégré » - en l'occurrence le Mali - disposant de peu de marges de manœuvre sur le marché régional, a rapidement profité (en 2000) de la libéralisation intérieure avant de buter sur les limites du marché régional et de pâtir de l'ouverture accrue des frontières externes qu'entraîne l'adoption du TEC.

Les autres pays en position intermédiaire - et qui pour certains sont enclavés - n'ont pas épuisé leurs opportunités d'expansion du commerce régional et bénéficient de protections naturelles à l'import. Leur part du commerce régional a cru. Toutefois, les tendances n'ont pas fondamentalement varié avant et après l'année 2000. Si l'on regarde la répartition des hausses et des baisses par pays, il semble que les pays qui majoritairement ont profité pour leurs exportations du désarmement tarifaire au sein de la zone sont les pays ayant une base industrielle assez forte ; mais l'exemple du Mali est là pour démentir cette hypothèse hâtive. Au Bénin comme au Togo, c'est l'attrait exercé par le trafic de réexportation vers le Nigeria qui détermine la dynamique commerciale plus que les modifications de tarif entre ces pays et les autres partenaires d'Afrique de l'Ouest.

Finalement, chaque pays est un cas particulier dont le comportement du commerce s'explique plutôt par les relations qu'il entretient avec ses voisins immédiats et par la façon dont il s'est accommodé de la mise en œuvre du TEC.

L'analyse produit par produit montre quelques réorientations de flux. Pour le bétail, tout se passe comme si la mise en place de la zone de libre-échange au sein de la CEDEAO (avec le certificat sanitaire unifié) avait dynamisé le commerce régional de bétail. En fait, il faut surtout y voir un effet de diversion des

échanges initialement en direction de la Côte d'Ivoire avec une diminution de 25 à 6 millions FCFA des livraisons vers ce pays entre 2001 et 2002. Dans de nombreuses situations, on observe une progression importante des achats en dehors de l'UEMOA (maïs) et apparemment peu d'effet sur les échanges intra-communautaires, ce qui traduit l'incapacité de la production régionale à soutenir la concurrence.

Mais pour d'autres produits, la mise en place du TEC semble n'avoir eu aucune influence. Certains produits très pondéreux (ciment, engrais, etc.) ont une part des coûts de transport telle que le tarif douanier a un poids insignifiant dans le prix final. On peut alors s'attendre à ce qu'une modification des droits de douane change peu l'orientation du commerce, voire ne change rien.

5. Les effets attendus de l'APE

La logique de l'APE permet difficilement de prédire l'intensité des flux entre l'UEMOA et le reste de la CEDEAO. Les produits importés de l'Union européenne pourront avoir une influence sur la dynamique des échanges : grâce aux importations bon marché en provenance de l'UE, la CEDEAO hors UEMOA pourrait accroître la rentabilité de ses entreprises et bénéficier ainsi d'une compétitivité-prix plus forte que les produits issus de pays de l'UEMOA qui accédaient déjà à des inputs européens moins taxés. Rien ne dit que ces produits plus compétitifs seront exportés vers l'UEMOA plutôt que vers l'UE. Si la création de commerce

semble certaine, sa direction est incertaine.

Mais la spécificité du Nigeria jouera un rôle prépondérant dans les logiques commerciales. Deux effets sont prévisibles : il peut y avoir un appel de produits régionaux vers le Nigeria dans la mesure où les tarifs baisseront pour lui, mais il peut aussi y avoir simplement diminution du commerce ou passage au commerce formel, pour les anciens pays qui réexportaient vers lui lorsqu'il imposait des prohibitions. La hausse du commerce intra-régional masquerait alors l'incorporation, dans les statistiques officielles, d'une partie du commerce informel non enregistré au préalable.

6. Des hypothèses d'explication des “paradoxes” de l'évolution des flux

La question qui se pose est, au-delà des « anomalies » dans le commerce, de déceler les facteurs qui expliquent que le commerce intra-régional n'ait pas bénéficié de façon claire de la mise en place du TEC. Cette relecture de l'évolution économique et politique de la région doit nous conduire à questionner les perspectives annoncées avec la mise en œuvre de l'union douanière CEDEAO et d'une ZLE avec l'Union européenne.

Les explications qui peuvent être données sont manifestement de deux ordres :

- en dehors de toute considération de politique commerciale ou de stratégie des acteurs, il existe des contraintes qui s'exercent sur le commerce et qui déterminent certaines orientations données aux flux commerciaux et à leur intensité. Du point de vue des acteurs du commerce, ce sont des facteurs exogènes ;
- mais il y a aussi un certain nombre d'entraves au commerce motivées par des décisions administratives, qui relèvent de défaillances de gouvernement, et par des défaillances de marché qui en particulier résultent de la rationalité des opérateurs économiques dans le contexte spécifique de l'Afrique de l'Ouest.

6.1 Des facteurs politiques et économiques généraux

6.1.1 La fluctuation des taux de change

C'est un facteur d'incertitude qui affecte en particulier les opérations de cycle long. Les commerçants de bétail ont souvent été pénalisés lorsque la dépréciation de la Naira vis-à-vis du FCFA annulait toutes les marges des commerçants entre la conclusion de l'achat en Naira et le temps d'acheminement du bétail sur pied jusqu'à destination. A l'inverse, les achats de riz dans l'UEMOA sont dopés lorsque la Naira se réapprécie.

6.1.2 L'insécurité dans des zones en conflit

Le contexte politique est un facteur important de choix des destinations de la part des opérateurs en dehors de considérations de prix. L'insécurité qui peut régner sur les routes ou le délitement de l'état de droit qui réduit les possibilités de résoudre des litiges financiers et commerciaux réduit l'attrait de destinations pourtant économiquement rentables à court terme. De façon générale, les pouvoirs publics ont été surpris par la capacité d'adaptation des opérateurs économiques suite à la crise ivoirienne. Sans doute avaient-ils

surestimé le niveau réel d'interdépendance économique et d'intégration régionale. Sinon, comment expliquer qu'avec 40 % de l'activité économique de la zone UEMOA, l'empêchement du transit par la Côte d'Ivoire et du commerce avec ce pays aient eu si peu d'impact sur l'économie des autres pays ?

6.1.3 Le tropisme du Nigeria

Le Nigeria adopte une politique commerciale hétérodoxe. La politique commerciale de ce pays contraste fortement avec celle de ses voisins par son instabilité et sa tendance plutôt protectionniste. Ainsi, alors que la fourchette tarifaire est passée de 0-300 % à 0-150 % entre 1995 et 2000, le gouvernement continue de pratiquer des droits de douane élevés sur certains produits et d'interdire l'importation d'autres. Les produits du cru originaires d'Afrique de l'Ouest n'échappent pas à ces restrictions.

Pourtant, la politique de prohibition du pays a une efficacité limitée. La plupart des produits prohibés (huiles

végétales, farine de blé, boissons non alcoolisées, préparations sucrées, tissus en coton et plusieurs autres textiles, les baignoires, sièges, cuvettes et articles domestiques en plastique, etc.), entrent dans le pays et

sont officiellement enregistrés. L'inefficacité de cette politique est d'autant plus persistante que la production domestique des produits prohibés est structurellement déficitaire par rapport à la demande.

6.2 Les entraves liées aux dysfonctionnements des administrations

Les dysfonctionnements ont une portée politique différente selon qu'il s'agit du produit de pratiques intentionnelles ou involontaires de la part de ceux qui les exercent. On doit reconnaître, dans certains cas, des défauts d'application des règles par méconnaissance ou manque de rigueur.

Parmi les pratiques approximatives de la législation, on peut citer le cas de la TVA. L'imposition de la TVA sur les produits agricoles importés apparaît comme la pratique la plus répandue. L'incompréhension d'une majorité d'exportateurs de l'UEMOA qui se plaint de l'acquiescement de la TVA lors du franchissement des frontières internes résulte de l'inefficacité des mécanismes de compensation entre pays. Ainsi, un commerçant de bétail qui se serait acquitté de la TVA dans son pays d'origine et qui se verrait taxé dans son pays de destination aura du mal à faire valoir auprès des autorités du pays de vente final le paiement de la TVA au départ. Les exemples de double imposition de la TVA sont nombreux et cette pratique est d'autant plus injuste pour les opérateurs que certaines importations de marchandises identiques en sont exemptes.

6.2.1 Des surtaxations indues

L'application de la tarification se fait parfois à la hausse ce qui ne peut cacher une quelconque connivence entre le douanier et l'importateur. Des responsables des Douanes

reconnaissent d'ailleurs qu'il s'agit d'une mauvaise application de la réglementation qui résulte du fait que certains douaniers exigent des certificats d'origine – qui n'ont pas lieu d'être depuis décembre 2002 pour les produits du cru – et que, en leur absence, le droit de douane est appliqué. Dans certains cas, la distinction entre importations de l'UEMOA et de pays tiers n'est pas faite.

6.2.2 Les exigences administratives aux douanes

Le transport des marchandises en transit constitue un problème majeur pour les pays enclavés. En effet, les marchandises arrivent principalement au port de Cotonou et dans une moindre mesure à ceux de Lomé, de Téma et d'Abidjan ou de Dakar. Dans tous les cas, les marchandises à destination de pays du Sahel circulent en transit par un pays, voire deux ou trois. Cela multiplie les frais de transport, les faux frais, les temps d'acheminement et les risques de perte de marchandises. Selon les opérateurs rencontrés, ce problème se pose avec le plus d'acuité sur le corridor Cotonou-Niamey.

Au niveau de la CEDEAO, le transit routier est régi par les conventions TIE (transport routier inter-Etats)² et TRIE (transit routier inter-Etats des marchandises)³.

² Le TIE a pour objet de définir les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les transports routiers Inter – Etats au sein de la CEDEAO.

³ La Convention TRIE permet le transport de marchandises en transit, en suspension des droits et taxes d'un Etat membre à un autre Etat membre.

En vertu de ces accords, un seul document de douane doit suffire à un chargement arrivant dans un port et devant être acheminé dans un pays tiers. En principe, donc, un chargement devrait circuler sans être arrêté, avec un seul formulaire de douane et une seule assurance (pour couvrir le risque de

déchargement avant l'arrivée à destination et le règlement des droits de porte et taxes intérieures). En pratique, les administrations des différents pays traversés n'appliquent pas cette convention ; les contrôles sont multiples à tous les niveaux de la chaîne de transport.

6.3 Les comportements opportunistes

Un rapport du Vérificateur général du Mali (l'équivalent de notre Cour des comptes) dresse un tableau très critique du respect des règles douanières de la part des fonctionnaires : « *Diverses connivences entre certains opérateurs économiques et des agents de l'Etat ont affaibli le système. Cette situation, résultant plus de la défaillance de certains hauts fonctionnaires que de l'inadaptation des textes, a occasionné un manque à gagner considérable pour le Budget de l'Etat* ». Au-delà de simples erreurs que des individus effectueraient par inadvertance ou méconnaissance des règlements, les règles douanières sont parfois délibérément oubliées.

6.3.1 Les minorations des valeurs déclarées

Les minorations des valeurs déclarées s'observent lorsqu'on compare les prix des importations selon les prove-

nances. Les minorations sont favorisées par l'informalité dans lesquelles s'opèrent les transactions régionales puisqu'il est beaucoup plus difficile pour des opérateurs de masquer la valeur transactionnelle qui figure forcément sur des factures de marchandises en provenance d'outre-mer.

6.3.2 Les sous-taxations

Il est dans l'intérêt des importateurs d'avoir une minoration du tarif appliqué. Il est toutefois difficile de décrypter, selon les provenances, le favoritisme dont bénéficie un importateur. Sans doute peut-on seulement expliquer les « traitements de faveur » par la capacité d'influence du commerçant sur les Douanes.

6.4 Les abus de pouvoir

Le transport des denrées périssables expose les commerçants à des chantages qui peuvent être exercés par les forces de l'« ordre » : face au risque de blocage et de pertes d'animaux ou de produits frais, les transporteurs doivent s'acquitter d'un « droit » de passage. Cette pratique est aussi encouragée par l'état de vétusté du parc de camions et la tendance à les surcharger, ce qui donne facilement prise aux forces de l'ordre pour imposer leur chantage à l'amende.

Les tracasseries routières sont régulièrement mentionnées comme la principale entrave au commerce. Les montants exigés fluctuent donc beaucoup selon les axes empruntés, les périodes et le type de marchandise. Les opérateurs déclarent que la corruption est un phénomène qui s'est étendu ; au-delà de l'UEMOA, même le Ghana est atteint par cette gangrène.

Les transactions soumises aux plus fortes tracasseries sont celles dont les importations sont limitées par l'Etat. Au

Nigeria, comparés aux taux de protection élevés dépassant les 100 % sur certaines marchandises importées (110 % par exemple pour le riz) et aux amendes et saisies encourues sur l'importation des produits prohibés, les coûts des tracasseries sont nettement plus attractifs lorsqu'on échappe aux droits officiels. Ainsi, il existe un marché fiscal illi-

te aux frontières, qui gouverne les flux commerciaux officiels et parallèles entre le Nigeria et ses voisins immédiats de la CEDEAO. Cette capacité des forces de l'ordre à s'affranchir du droit pour détourner l'exercice de la coercition résulte d'une faiblesse de l'Etat plus que d'une défaillance inhérente à l'exercice, par l'Etat, de fonctions économiques.

6.5 Les défaillances de gouvernement : le contournement des accords

Pourtant, il existe des pratiques des gouvernements qui relèvent bien d'interventions sur le fonctionnement efficient du marché et qui limitent l'établissement de flux commerciaux conformes aux avantages concurrentiels.

6.5.1 Les dédouanements forfaitaires

Au Bénin, puisque la mise en place du TEC correspondait pour la plupart des produits à une hausse des tarifs douaniers, il existait le risque d'une diminution des flux d'importation, et donc de recettes fiscales, importante pour le pays. Certains « arrangements » avec le principe du TEC ont donc été trouvés. Le plus spectaculaire est la mise en place d'une tarification forfaitaire dont le montant est approuvé en Conseil des ministres.

6.5.2 Les importations liées

Une autre forme de contournement des engagements commerciaux pris à l'UEMOA consiste à lier les importations avec des achats domestiques. Cela est pratiqué notamment au Niger pour le riz. Une règle analogue est pratiquée au Ghana. Depuis 2002, une loi oblige les organismes subventionnés par l'Etat (par exemple les écoles, les hôpitaux, l'Armée) à se fournir en riz local à un prix fixé entre les producteurs et le gouvernement et ceci donc au détriment des importations.

6.5.3 Les quotas de droits de douane

Pour éviter une baisse trop importante des importations de tissus au Bénin, un accord a été trouvé avec les autorités : seule une partie des importations est assujettie à tous les droits et taxes. Le montant à payer est calculé en fonction du montant total prélevé avant l'application du TEC. De cette manière, les taux effectivement appliqués sont inférieurs aux taux fixés par la réglementation communautaire.

6.5.4 Les exemptions de TVA

Les exemptions de TVA constituent des pratiques générales à tous les pays de la zone, mises en œuvre temporairement par les gouvernements en invoquant une situation exceptionnelle ou de crise alimentaire. Sachant que la marchandise ne sera pas taxée par la TVA à l'entrée, les opérateurs n'hésitent pas à importer plus que ce que les organismes stockeurs peuvent acheter, en misant sur un écoulement ultérieur. L'exemption de TVA et de droits de douane constitue d'ailleurs aux dires des importateurs du Mali, la condition pour pouvoir réaliser des marges sur le riz.

6.5.5 Les négociations par branche

Les exemples des filières sucre et oignons au Sénégal révèlent une maîtrise des importations par un arsenal de mesures non seulement tarifaires, mais de contrôle concerté avec les opérateurs.

6.6 Les obstacles techniques et administratifs au commerce

6.6.1 Les obstacles administratifs

Les administrations invoquent souvent des usages indus du régime suspensif pour justifier des contrôles administratifs abusifs. Des régimes suspensifs, résultant la plupart du temps des codes des investissements en vigueur dans les pays de l'UEMOA, permettent à des entreprises de bénéficier, entre autres, de franchises de droits de douane, en principe transitoires, sur leurs intrants pour la production de produits destinés à l'exportation. Alors qu'en principe les mêmes règles d'origine s'appliquent pour toutes les importations en provenance des pays de la CEDEAO, on observe en pratique que ces règles ne sont appliquées que si les produits ne concurrencent pas les producteurs nationaux. Cela semble confirmer que le zèle des douaniers est à vocation de protection : les exigences administratives ne s'exercent que lorsque l'intérêt économique national semble être en jeu.

6.6.2 Les normes

Une autre forme de restrictions consiste à introduire des normes qui limitent voire empêchent les importations mais aussi les débouchés au niveau de la demande finale. Tel est le cas pour les huiles alimentaires au Nigeria (emballages de 4 litres minimum), des ustensiles en aluminium au Burkina Faso (avec des normes de forme), avec le concentré de tomate (avec l'interdiction de toute forme de colorant).

6.6.3 Les règles d'origine

Au Nigeria en particulier, l'instauration de conditions supplémentaires à celles exigées au niveau de la CEDEAO conduit à créer des entraves au commerce. Le moyen pour les entreprises de contourner ces lourdeurs administratives est alors de passer dans l'informel, de se limiter au marché national ou de convenir avec des opérateurs étrangers de livrer des marchandises sous couvert de transit ou de transport d'effets personnels.

6.7 Les défaillances de marché

Les caractéristiques propres aux marchés peuvent aussi expliquer que les conditions d'une dynamisation du commerce intra-régional ne soient pas satisfaites.

6.7.1 Les caractéristiques de l'offre

- *La saisonnalité déterminant l'intensité des flux*

Les flux de produits ne peuvent pas se raisonner uniquement en fonction de caractéristiques de prix. La disponibilité saisonnière des produits justifie un tarissement ou au contraire une offre. Ainsi, les produits agricoles ne se trouvent en compétition d'un pays à l'autre que pendant une période réduite alors que pendant d'autres, seul un pays

peut approvisionner le marché. Cela se traduit immédiatement dans une forte rigidité des flux d'importations par rapport aux prix.

- *Les stratégies hétérodoxes des acteurs liées à l'absence de marché (crédit et transports)*

Les commerçants ne raisonnent pas toujours leurs transactions une par une mais tendent à globaliser leur stratégie. Ils peuvent ainsi être amenés à réaliser une vente à perte dans la mesure où elle permet d'assurer un bénéfice important sur une autre. Ce cas de compensations est très fréquent en Afrique de l'Ouest en raison de l'absence de crédit ou de marché du fret. Il est connu par exemple que les exportateurs nigériens de riz

ou d'oignons, produits sur lesquels ils réalisent leurs marges, réalisent des compensations avec des produits dont ils ne choisissent pas toujours la nature ni la qualité, comme les engrais, de manière à couvrir les frais de transport pour leurs camions lors du trajet retour. Ces stratégies de compensation ou de troc permettent aussi de pallier l'absence de crédit, de convertibilité des monnaies de façon formelle ou le risque de change.

- *Des coûts fixes irréductibles*

A l'exception du Nigeria, les marchés sont de petite taille en Afrique de l'Ouest. La spécialisation des opérateurs est donc difficile et souvent les commerçants profitent de toutes les opportunités d'échange. Les moyens techniques utilisés sont donc dans l'ensemble « polyvalents » et cela vaut en particulier pour les camions. Les ressources sont rarement utilisées de façon efficiente.

6.7.2 Les caractéristiques de la demande

- *La rigidité de la demande pour certains produits*

La demande pour les produits alimentaires est rigide. En période de pénurie, on peut donc avoir des augmentations d'importations sans que cela soit justifié par les prix ou toute modification des coûts de transaction. Ainsi, souvent, la mesure des flux ne peut pas être mise en relation avec une évolution des conditions d'accès (prix et taxes) des produits.

- *Les différences de qualité (produits non homogènes)*

La différence de qualité détermine des comportements d'achat dont les prix rendent difficilement compte. On pourra ainsi avoir des productions dont la minoration de prix pour une qualité jugée inférieure ne suffit pas à doper la demande. Ce qui complique l'analyse est la différenciation sociale et géographique de la demande : au Niger par exemple, le riz importé est plus apprécié des couches urbaines. La brisure, pourtant peu chère, n'est guère demandée. A l'inverse, au Sénégal, la brisure fait partie des habitudes et ses importations surpassent celles de riz entier.

6.7.3 La limite des disponibilités financières (absence de marché du crédit)

- *Une offre limitée par les capacités financières*

La difficulté d'accès au financement ne permet pas aux opérateurs d'ajuster leur stratégie aux conditions qui assurent le bénéfice maximum. Il y a un sous-investissement généralisé et les transactions commerciales sont freinées. Le manque de moyens de paiement modernes se traduit aussi par des difficultés pour les entreprises du secteur formel de se faire payer les crédits de TVA, ce qui nuit à la rentabilité des entreprises.

A un autre niveau, l'absence de réseaux bancaires induit une insécurité pour les commerçants. Ainsi, pour acheminer une vingtaine de bovins de Maradi à Lagos, il faut disposer d'un minimum de 3 millions de FCFA en liquide.

6.7.4 Stratégie des opérateurs et pouvoir de marché

- *Les positions de monopole (défaillance de marché)*

On rencontre de multiples exemples d'oligopoles ou de positions dominantes. Quelques importateurs, dans chacun des pays, exercent un contrôle sur la plupart des circuits de distribution et les variations de leurs stocks influencent celles des prix. Les grossistes sont en plus grand nombre, mais manifestement ils arrivent à s'entendre pour maintenir leurs niveaux de marges quels que soient les prix d'approvisionnement. Dans ces conditions, le prix d'accès aux importations offre un signal peu clair pour orienter la demande finale. Tel est le cas du marché du riz. Le marché régional des engrais est partagé entre deux sociétés filiales de multinationales ; celui du ciment l'est entre trois multinationales. Régulièrement la presse se fait l'écho de contrats « paradoxaux » où les prix pratiqués ne correspondent pas aux prix de marché, et fait des insinuations sur le financement de partis politiques.

- *Les stratégies de dumping*

Des opérateurs peuvent avoir des stratégies commerciales très agressives en dehors de toute référence aux coûts de production. Ainsi, au Bénin, les tissus importés des pays

asiatiques ont gagné des parts de marché importantes avec des stratégies de pénétration de marché basées sur le dumping. Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que le prix d'achat du tissu imprimé est inférieur au prix du tissu écru acheté en Chine.

- *Les ententes entre opérateurs*

Sur le marché du ciment, on constate que les exportations intra-régionales sont relativement limitées. Généralement, les cimentiers semblent opérer une péréquation entre les différents pays de manière à maintenir une activité et une part de marché. On peut en effet penser que la disparition d'une usine ne pourrait pas être compensée durablement par les exportations d'une unité d'un pays voisin compte tenu des coûts de transport. On préfère donc ne pas abandonner la production locale à un concurrent, même si la production n'est plus rentable.

- *Le paiement de droits d'entrée sur le marché*

Cette pratique a été mentionnée pour le maïs au Bénin où, face au risque de surabondance sur les marchés nationaux, les commerçants suscitent la rétention au

niveau des producteurs en s'entendant pour ne pas acheter de marchandise ou pour faire des conditions de paiement suffisamment défavorables à ceux qui seraient tentés de faire de la vente directe sur le marché de Cotonou.

6.7.5 Conclusion sur les défaillances de marché

On constate qu'isoler les défaillances de gouvernement sans prendre en considération le poids des lobbies et l'articulation avec les défaillances de marché serait un contresens. L'action de l'Etat ne s'inscrit pas dans une logique autonome : si certaines pratiques sont inhérentes aux caractéristiques de l'Etat (normalisation, coercition, faible contrainte financière), elles trouvent souvent leur moteur dans la capacité des agents économiques à tirer parti de ces facultés qu'a l'Etat de s'affranchir de la loi de l'efficacité maximale. C'est donc de ce lien intime entre défaillances de gouvernement et défaillances de marché que naît l'ensemble des règles (régulations) qui portent atteinte au règne du prix comme déterminant principal des choix économiques. La question de la tarification s'en trouve reléguée au second plan.

7. Quelle perspective d'une application effective d'une ZLE ?

La question des effets des APE doit être envisagée de deux points de vue : du point de vue politique et du point de vue de l'économie, les deux se rejoignant

dans l'appréciation de l'acceptabilité des effets économiques dans un contexte social et politique donné.

7.1 Les perspectives de modification des flux commerciaux intra-régionaux

La perspective la plus communément admise est la dynamisation du commerce de l'UEMOA vers la CEDEAO – hors UEMOA. Les produits qui bénéficieraient d'un tel effet sont ceux qui jouissent déjà de demandes du côté du Nigeria. D'une certaine manière, la liste des produits prohibés est un bon indicateur des produits dont le Nigeria se protège des importations principalement parce qu'il prétend ne pas disposer d'avantage concurrentiel. On doit, en plus, considérer les produits déjà importés par le Nigeria et pour lesquels aucune restriction n'existe et qui bénéficieront d'un avantage supplémentaire avec la mise en place du TEC.

On peut donc s'avancer à citer, au titre du premier argument, les viandes bovines, ovines et porcines fraîches ou réfrigérées – même si la capacité d'offre des pays de l'UEMOA est très limitée –, le manioc, le maïs, le sorgho, le mil, les confiseries, les biscuits, les ciments voire les pâtes et nouilles, les eaux minérales et au titre du second, le bétail sur pied, le riz, les tomates et oignons, les concentrés de tomate, l'huile de palme, de coton et d'arachide.

Il n'est toutefois pas exclu qu'en vertu de l'abaissement des tarifs de la zone UEMOA vis-à-vis de la zone

CEDEAO – hors UEMOA, des échanges dans l'autre sens se produisent : l'avantage du Nigeria sur les pays de l'UEMOA réside dans un coût de l'énergie plus favorable dont l'incidence sur les produits coûteux en énergie serait un gain de compétitivité. Seraient alors concernés les produits de l'aluminium, les engrais et les produits en plastique.

En même temps, du fait que l'abaissement du tarif moyen de la CEDEAO – hors UEMOA vis-à-vis de l'UE est plus fort que celui de l'UEMOA vis-à-vis de l'UE, il devrait y avoir des gains de parts de marché de l'UE vers les pays tels que le Nigeria mais aussi dans une certaine mesure vers l'UEMOA. Seraient concernés les farines et produits de la minoterie, la chimie et pharmacie, la viande de volaille et généralement les produits de l'industrie agro-alimentaire.

Par voie de conséquence, certaines activités consommatrices d'intrants de l'UE seraient bénéficiaires avec un avantage supplémentaire aux pays qui préalablement payaient le plus cher ces intrants. On peut penser que les fabricants de biscuits, nouilles, et les produits plastiques seraient concernés. Pour ces produits, les industriels de la CEDEAO pourraient être gagnants sur ceux de l'UEMOA.

7.2 Le poids des différentiels de productivité

Certains produits ont de tels avantages compétitifs sur les produits européens ou de la CEDEAO qu'ils seraient peu affectés par les différentiels tarifaires générés par l'APE. On peut penser aux produits origi-

naires des pays émergents comme les textiles, les protéagineux, l'huile de palme, le riz (sur les zones côtières notamment) mais aussi les engrais, les produits de la sidérurgie, etc.

Face à une telle pression concurrentielle, on peut se demander si l'adaptation à laquelle doit conduire la « vérité des prix » est réaliste. Des économies développées comme celles d'Europe sont incapables de trouver les ressources nécessaires pour accroître la compétitivité-prix de leurs tissus au niveau des produits asia-

tiques. Qu'en sera-t-il de l'Afrique de l'Ouest ? On ne peut pas non plus passer sous silence l'ensemble des mesures de subventions qui accroissent artificiellement la compétitivité des produits de pays tiers et qui sont largement dénoncées tant par les opérateurs que par les organisations non gouvernementales.

7.3 Les leçons de l'expérience

Enfin, l'ensemble des analyses réalisées nous amène à questionner la pertinence d'une prospective sur le commerce régional. Les pratiques des Etats et des acteurs au cours de la dernière décennie laissent penser que les résistances à la libre circulation interne des produits et à la mise en place d'un tarif extérieur commun seront nombreuses.

L'évolution constatée au cours des dernières années – une hausse des importations en provenance de l'UE – préfigure aux yeux des autorités de plusieurs pays de la zone, l'effet qu'aurait la mise en place d'un APE. Cela vaut surtout pour le Nigeria dont la réappréciation de la monnaie à la fin de l'année 2005 a conduit à une relance très importante des importations en volume (+ 45 %).

8. Conclusion

8.1 Les enjeux des négociations sur les APE

Les constats de comportements économiques hérétiques, au regard des attentes des rédacteurs de l'Accord de Cotonou, abondent. Seul un optimum de second rang, c'est-à-dire un compromis qui intègre les limites des Etats et des agents économiques à réaliser spontanément un optimum et vise à l'obtenir en deuxième approche est atteignable. La théorie économique standard – qui fait référence dans les instances de négociations commerciales – admet qu'un tel compromis est préférable à la recherche à tout prix de l'élimination des défaillances si quelques-unes devaient immanquablement persister. La négociation est alors le moyen de réaliser cet objectif.

Mais en abordant les négociations sur l'ampleur et les limites de la libéralisation, on se heurte à deux problèmes essentiels. **Tout d'abord on se cantonne au plus facile : on s'attaque aux défaillances de gouvernement**, sans garantie que l'on obtienne une efficacité supérieure (on reste dans une logique de premier rang) tant que parallèlement on n'attaque pas les causes qui maintiennent les défaillances de marché. Il est en effet plus facile d'atteindre un accord en haut, de gouvernement à gouvernement, que de résoudre les problèmes posés par la multitude des jeux d'acteurs sur le fonctionnement des marchés.

On reste aussi dans une logique de recherche d'efficacité économique maximale avec une **absence notable de prise en considération des aspects de répartition de valeur ajoutée générée et de redistribution**. On ne fait guère de concession à la question de l'inéquité. Ici, si les

baillleurs sont conséquents avec leur engagement pour atteindre les objectifs du millénaire, ils devraient inscrire dans la négociation autour des APE et des produits sensibles, la préoccupation pour la lutte contre la pauvreté.

C'est souvent à travers le prisme de la politique commerciale que l'on peut identifier l'état des forces en présence, les rapports qui peuvent se nouer entre les différents acteurs des filières, leur capacité d'influence sur les décideurs. Ce sont ces considérations d'économie politique plutôt que la rationalité économique pure qui déterminent, pour les négociateurs, les marges de manœuvre pour la défense des activités nationales lors des négociations internationales, qu'il s'agisse des Accords de partenariat économique ou des négociations dans le cadre de l'OMC.

L'accompagnement de la négociation des APE ne peut donc se faire qu'à condition de replacer l'économie politique au cœur des analyses et des argumentaires. De ce fait, les discussions sur les produits sensibles dépasseront les considérations techniques.

La mise en place du TEC CEDEAO remet en cause les compromis nationaux des pays de la CEDEAO-hors UEMOA et réveille les frustrations issues de l'imposition du TEC, par le haut, aux opérateurs des pays de l'UEMOA. La CEDEAO se trouvera bientôt prise dans un processus contradictoire d'unification⁴, qui vise à éviter l'émergence de revendications nationales ou catégorielles prétendant pouvoir déroger aux règles du TEC, et le souci de laisser une certaine souplesse dans son application par la mise en place de mécanismes d'accompagnement.

⁴ L'approche uniformatrice expérimentée par l'UEMOA se révèle, pour les pays, par des écarts entre le niveau du TEC et celui des tarifs consolidés – plus élevés pour sept pays de l'UEMOA – théoriquement admissibles au regard de l'OMC.

Il y a un risque que le compromis atteint avec le TEC UEMOA vole en éclat lors de l'extension à la CEDEAO. Le principe de libéralisation avait le mérite de simplifier les règles par son caractère « uniformisateur ». Lorsqu'il s'agit d'octroyer des dérogations, on doit se rendre à l'évidence que le rapport de force entre pays agira sur la défense de la protection d'un produit plutôt que d'un autre. Les dérogations risquent alors de constituer un coin dans la fissure prête à apparaître entre les pays ; elles seront alors un facteur centrifuge d'une construction politique qui se voulait intégratrice. C'est sans doute ce qui justifie la réticence de

la direction des Politiques fiscales, douanières et commerciales à accepter des modifications à la fois de catégorisation et de tarification pour certains produits.

Finalement, le risque persiste que les pays en viennent à mettre en œuvre des stratégies différenciées selon la fonction économique attribuée aux produits. Ils leur appliqueraient alors des mesures spécifiques, en marge des dispositions prévues par le TEC CEDEAO, de la même manière que les pays de l'UEMOA l'avaient fait suite à l'introduction du TEC UEMOA.

8.2 Les pistes de collaboration pour accompagner les négociations

La raison politique sera déterminante dans la négociation commerciale et précisément dans l'inscription des produits sur la liste des produits sensibles. Souvent la décision sera orientée par une appréciation de court terme, sous l'influence de groupes de pressions (lobbies économiques, consommateurs urbains, fonctionnaires etc.). L'analyse économique peut alors servir de contre-argumentaire qui mettrait en avant les dommages politiques à plus long terme de la négligence pour une filière ou au contraire de l'attention et de moyens excessifs accordés à un secteur. La mise en évidence du potentiel de création de valeur ajoutée et de capacité redistributive que confère une filière peut militer pour une redéfinition des positions de négociation. La puissance gouvernementale peut alors trouver dans l'expertise économique une alliée, cette dernière réintroduisant de la rationalité économique (incluant le social) dans les choix publics en mettant l'accent sur les effets redistributifs des options de politique commerciale.

La collaboration des opérateurs à la suppression des entraves au commerce qui limitent la portée de toute décision administrative concernant le commerce, nécessite un accompagnement spécifique. Plusieurs programmes ont existé qui misaient à la fois sur le renforcement institution-

nel et des opérateurs (JITAP, PRCC par exemple), mais la pratique montre que si le secteur formel peut avoir accès aux services fournis, l'information reste confinée. Il convient d'envisager un travail direct avec les opérateurs les moins structurés (organisations rurales, commerçants des marchés régionaux) et qui affichent le plus souvent leur méconnaissance de leurs droits et des règlements. Le travail d'appui aux Douanes qui constituent un guichet d'information doit aussi être poursuivi, dans le sens d'une harmonisation des pratiques en particulier.

Mais on doit concéder que les entraves au commerce – en particulier celles qui relèvent des défaillances de marché – reposent sur des facteurs économiques et sociaux contre lesquels les législateurs auront peu prise à court terme.

Nous pensons avoir suffisamment décortiqué la relation qui lie démantèlement tarifaire et développement des échanges pour mettre en évidence l'insuffisance du premier pour obtenir le second. L'enchaînement logique qui est à la base de l'Accord de Cotonou et que nous questionnions en introduction n'est donc pas réalisé et ne peut l'être sans intervention sur la base productive. Cela suffit, à notre sens, à invalider une posture rigide qui ferait du démantè-

lement tarifaire une conditionnalité pour un développement économique des unions régionales en construction. La construction du lien entre développement des échanges et compétitivité des entreprises est un chantier dans le cas de l'Afrique de l'Ouest.

En effet, dans quelle mesure les conditions de production et d'investissement permettent-elles d'augmenter les capacités des entreprises pour satisfaire une demande qui croît ? Cette question récurrente sur l'environnement des affaires, l'absence de certains marchés (crédit, assurance) pour des pans entiers de l'économie, la faiblesse des biens publics, en premier lieu des infrastructures, surgissent comme premiers facteurs limitants avant ceux des entraves au commerce. Pour des secteurs dominants en termes d'emploi et de création de richesse – l'agri-

culture, en premier lieu - qui finalement ont su se maintenir en dépit de toutes ces contraintes au développement de leur productivité, la question de politiques plus favorables au soutien des prix n'est-elle pas la priorité pour sortir de la trappe de la pauvreté et enclencher un processus d'accumulation ? La question commerciale se déplacerait alors de celle sur les entraves au commerce à celle de la préservation de conditions du maintien des prix dans des entités régionales. La CNUCED, avec son rapport 2006, a permis de relégitimer le rôle de la protection dans le développement économique. La communauté des bailleurs ne devrait donc pas manquer de rouvrir le débat. C'est une occasion de revisiter la question du rôle de la protection dans le développement des pays.