

agritrade

Le commerce ACP analysé et décrypté

Note de synthèse

1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Tendances récentes de la production et du commerce agricoles : développements concernant les principaux produits importés
Développements relatifs à l'intégration régionale
Développements relatifs aux négociations APE

3. Débats et enjeux politiques actuels

Réduire les coûts liés au commerce des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest
Mettre en balance les intérêts des consommateurs, des producteurs et des industriels
Aller vers des cadres de politique régionale harmonisés
Capitaliser sur la demande mondiale changeante en soutenant les activités de transformation des produits agricoles
Se mettre en conformité avec les normes en évolution
S'attaquer aux distorsions commerciales provoquées par les politiques des pays de l'OCDE
Les règles d'origine : mettre en balance la production locale et les importations
Les APE et la mise en œuvre du TEC

Afrique de l'Ouest : enjeux liés au commerce agricole

1. Contexte et principaux enjeux

Après six années de discussions, en 2013, un accord a finalement été trouvé par la Communauté des États d'Afrique de l'Est (CEDEAO) et par l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) sur un calendrier concernant le tarif extérieur commun (TEC). Le défi maintenant va être de concilier ce dernier avec les politiques commerciales agricoles nationales. Face aux prix mondiaux croissants, les stratégies nationales de transformation agricole de beaucoup de pays ouest-africains sont fortement centrées sur l'autosuffisance alimentaire au niveau national. Ces stratégies posent des problèmes quant au développement de politiques agricoles régionales et quant aux accords commerciaux intra-régionaux pour les produits agroalimentaires.

Les stratégies clés adoptées depuis 2011 comprennent :

- le plan d'action de transformation agricole au Nigeria qui vise à relancer la production de riz, manioc, sorgho, cacao, coton, et à redynamiser le secteur laitier

- le Plan stratégique de relance du secteur agricole au Bénin qui concentre ses efforts sur 14 secteurs prioritaires ;
- l'initiative 3N (« Les Nigériens nourrissent les Nigériens ») au Niger dont l'objectif est de renforcer la production alimentaire nationale et la résilience aux crises alimentaires ;
- la réforme du secteur du cacao en Côte d'Ivoire.

Ces stratégies sont complétées par l'élaboration des cadres nationaux des Programmes détaillés de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), qui ont permis l'émergence de Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) et d'un Programme régional d'investissement agricole (PRIA), qui vise à promouvoir un cadre régional coordonné. Cependant, depuis 2010, la mise en œuvre des PNIA a été affectée par un financement insuffisant.

Depuis 2000, l'union douanière de l'UEMOA regroupe les huit pays francophones (Bénin, Burkina Faso, Côte

d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ; par ailleurs, une zone de libre-échange est censée régir le commerce au sein du groupe de pays plus large de la CEDEAO. Cependant, il subsiste des problèmes sérieux concernant la mise en œuvre du Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO. De nombreuses barrières au commerce officielles (comme les interdictions et restrictions d'importation et d'exportation) et non officielles continuent à nuire aux objectifs de libéralisation du commerce. Toutefois, des initiatives telles que la Borderless Alliance ont été lancées afin d'identifier les barrières au commerce intra-régional et de contribuer progressivement à leur suppression.

Les négociations pour un Accord de partenariat économique (APE) se poursuivent. Le degré d'ouverture du marché ouest-africain et le financement du programme d'ajustement lié à l'APE demeurent tous deux des domaines de désaccord. Le règlement qui prévoit un accès au marché de l'UE en franchise de droits et de quotas va prendre fin

le 1er octobre 2014, fixant ainsi une échéance effective pour la conclusion des négociations APE.

2. Récents développements

Tendances récentes de la production et du commerce agricoles : développements concernant les principaux produits importés

Céréales

Après une mauvaise récolte en 2011, la production céréalière s'est rétablie en 2012 et a atteint un niveau supérieur de 14,2 % à la moyenne des cinq années passées. Dès lors, « la situation générale en matière de sécurité alimentaire s'est améliorée significativement au Sahel », bien que certaines zones restent très touchées par l'insécurité alimentaire.

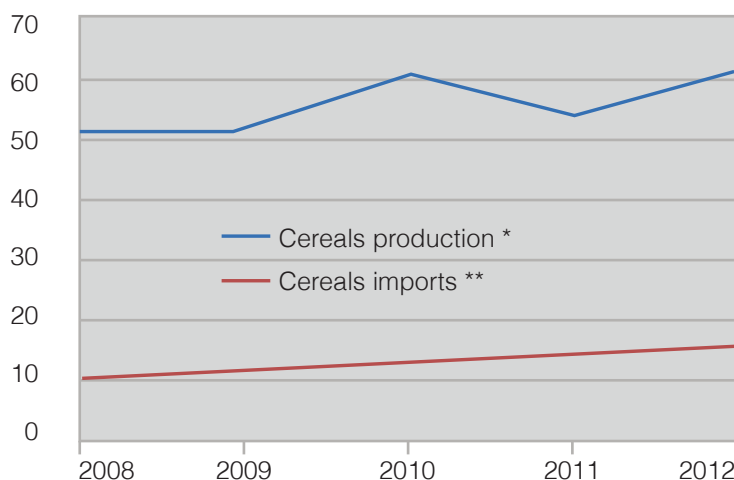
Dans l'ensemble, les prix en 2012 sont restés stables pour les produits importés, et ont même baissé pour les céréales secondaires. Le taux de croissance annuel de la population de 2,6 % et l'urbanisation rapide continuent cependant d'exercer une pression sur l'offre alimentaire. Par conséquent, les importations alimentaires (principalement le riz et le blé) ont augmenté de 40 % entre 2008 et 2012.

« Dans la région, l'UE est un fournisseur majeur de blé et de céréales »

Dans la région, l'UE est un fournisseur majeur de blé et de céréales en général, le montant des exportations variant chaque année de 1,1 à 2 millions de tonnes, et atteignant presque 1,7 million de tonnes en 2012. Les importations de produits céréaliers transformés en provenance de l'UE ont augmenté de plus de 5 %, alors que celles des préparations de céréales se sont accrues de près de 60 % entre 2008 et 2012.

Le Nigeria est le principal importateur de la région, ses importations ayant progressé de 25 % en 2012 pour atteindre 5 milliards € (principalement des céréales, du sucre et du riz mais aussi des fruits et des produits laitiers). En parallèle, le Ghana devient « un point d'accès clé pour entrer sur le marché régional d'Afrique de l'Ouest », les importations de produits agricoles et alimentaires ayant connu une hausse de 20 % en 2012. Selon le département américain de l'Agriculture (USDA), cette hausse serait due à la politique commerciale du gouvernement du pays (voir article Agritrade « Le Ghana est considéré comme une porte d'entrée pour les exportations agroalimentaires vers l'Afrique de l'Ouest », 11 février 2013).

Figure 1: Production et importations de céréales des pays d'Afrique de l'Ouest, 2008-2012 (en millions de tonnes)



Notes: * West African countries (incl. Chad); ** West African countries (including Chad and excluding Cape Verde); cereals include wheat, coarse grains and rice (paddy).

Source : FAO SMIAR, « Perspectives de récolte et situation alimentaire », 2008-2012, www.fao.org/docrep/016/al992f/al992f00.pdf et www.fao.org/docrep/017/al995f/al995f00.pdf.

Produits laitiers et de la volaille

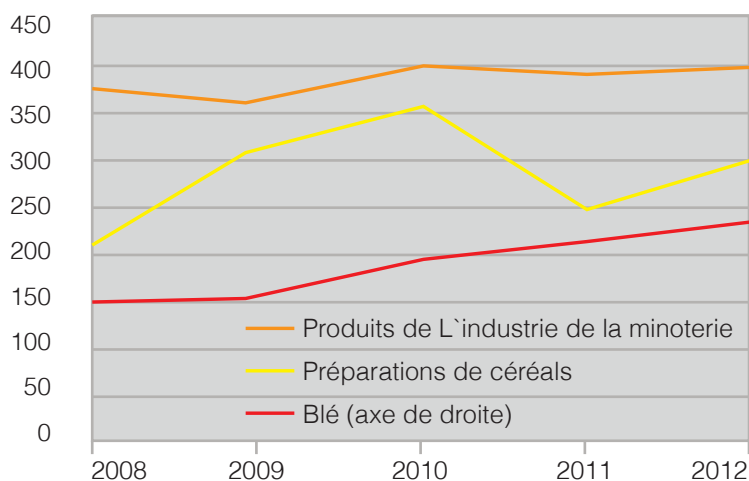
Au Ghana, l'écart entre la production et la consommation nationale de produits laitiers et de volaille est considérable et croissant, le pays dépendant presque complètement des importations pour les produits finis et pour les intrants de certains secteurs (par ex. les produits laitiers). Cette situation rend le Ghana

particulièrement intéressant pour les exportateurs européens (produits laitiers et volaille), brésiliens et des États-Unis (volaille) (voir article *Agritrade* « [Les marchés nigérian et ghanéen offrent un potentiel de croissance supplémentaire pour les exportations de lait de l'UE](#) », 2 février 2013). Les exportations européennes de lait progressent non seulement au Ghana mais également

vers les autres pays de la région, et la tendance va probablement se maintenir avec l'abolition des quotas de production de lait européens.

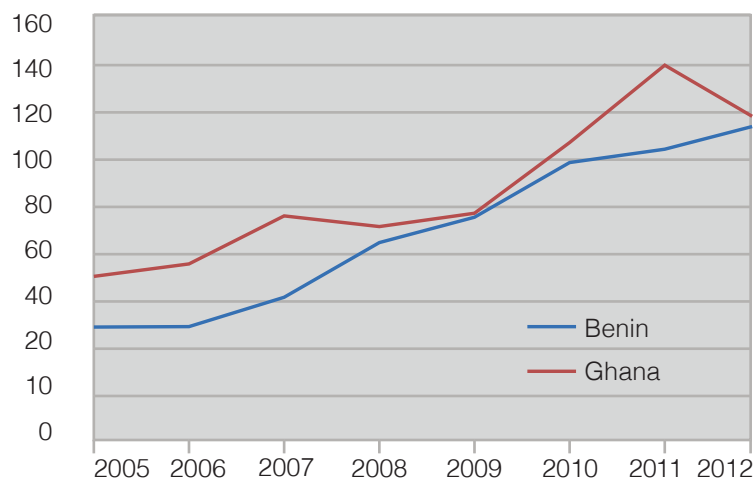
Dans le secteur de la volaille, le Bénin et le Ghana sont les principaux importateurs, et l'UE et le Brésil les principaux fournisseurs. Pendant la période 2008-2012, les importations du Bénin et du Ghana ont augmenté de 70 % et 67 % respectivement (voir article *Agritrade* « [Les exportations de volaille vers l'Afrique en hausse](#) », 9 décembre 2012). Cette tendance devrait se poursuivre, étant donné les niveaux d'exportation de l'UE et de l'Afrique du Sud prévus et les mesures tarifaires qui pourraient être appliquées en Afrique du Sud – le principal marché africain – pour contrer les importations de du Sud – le principal marché africain – pour contrer les importations de poulet poulet. Un volume important des importations du Bénin est réexporté (illégalement) vers son voisin le Nigeria.

Figure 2 : Importations de la région en provenance de l'UE (en milliers de tonnes)



Source: Eurostat

Figure 3 : Importations de volaille du Ghana et du Bénin (en milliers de tonnes)



2011 = estimations ; 2012 = prévisions.

Source : Thepoultrysite.com, « [Global poultry trends 2012](#) », octobre 2012.

« Entre 2008 et 2012, les exportations de volaille de l'UE vers les pays ouest-africains ont progressé de presque 90 % »

Dans l'ensemble, entre 2008 et 2012, les exportations de volaille de l'UE vers les pays ouest-africains ont progressé de presque 90 % (voir articles *Agritrade* « [Forte croissance des exportations de volaille du Brésil vers l'Afrique](#) », 29 juillet 2012, « [Les exportations de volaille de l'UE sont de plus en plus orientées vers l'Afrique](#) », 4 novembre 2012, « [L'Afrique du Sud désamorce le conflit à l'OMC sur la volaille brésilienne](#) », 18 février 2013).

Viande bovine

À la concurrence des morceaux de volaille de basse qualité, s'ajoutent les exportations croissantes de morceaux de bœuf du « cinquième quartier », pour lesquels il n'y a pas de marché dans

l'UE. Les exportations britanniques de produits bovins congelés vers le Ghana ont plus que triplé entre 2010 et 2011 (voir article *Agritrade* « [Tendances du secteur de la viande bovine dans l'UE et dans le monde](#) », 9 septembre 2012).

« *Les exportations britanniques de produits bovins congelés vers le Ghana ont plus que triplé entre 2010 et 2011* »

La Fédération des exportateurs américains de produits bovins cherche quant à elle des opportunités au Sénégal pour exporter des morceaux de bœuf de qualité supérieure (voir article *Agritrade* « [Les États-Unis ciblent les marchés du bœuf ouest-africains de première qualité](#) », 9 décembre 2012). Étant donné que le bétail est le principal produit échangé au niveau régional, et que la demande des zones urbaines côtières progresse, ces nouveaux échanges commerciaux, s'ils se développent fortement, pourraient nuire aux efforts de développement des chaînes d'approvisionnement intra-régionales de bétail/bœuf. Face aux défis existants en termes d'infrastructures, de contrôle des maladies animales, de respect de la chaîne du froid, et de commerce intra-régional plus largement, il y a clairement un risque.

Oignons

Les importations d'oignons du Sénégal suscitent encore des préoccupations. Ces importations ont augmenté de 58 % entre 2007 et 2011, mais elles ont baissé de 8 % en 2012, en partie en raison des restrictions saisonnières des importations. En 2012, le Sénégal représentait 17 % des exportations d'oignons extra-UE. Néanmoins, l'introduction de restrictions saisonnières des importations et d'autres mesures a encouragé une expansion de la production d'oignons destinés à être

commercialisés au Sénégal (de 40 000 tonnes en 2003 à 240 000 tonnes en 2012).

« *La production d'oignons destinés à être commercialisés au Sénégal a augmenté de 40 000 tonnes en 2003 à 240 000 tonnes en 2012* »

Par conséquent, l'UE a diversifié ses marchés en Afrique de l'Ouest (par ex. vers la Guinée, la Sierra Leone et la Mauritanie) (voir article *Agritrade* « [Les exportations d'oignons néerlandais vers l'Afrique de l'Ouest affichent une croissance continue](#) », 2 février 2013). Soixante-dix pour cent de la production d'oignons au Niger étant vendue en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Bénin et au Togo, ce processus de diversification des marchés des exportateurs européens constitue une source d'inquiétude (voir article *Agritrade* « [Le débat autour des droits de douane sur les oignons au Sénégal s'intensifie alors qu'il y a surabondance sur les marchés ouest-africains](#) », 6 août 2012).

Le volume élevé et continu d'importations d'oignons en provenance de l'UE vers le Sénégal, qui a entraîné un stockage d'oignons importés avant l'entrée en vigueur des restrictions saisonnières, a amené les producteurs sénégalais d'oignons à demander une interdiction d'importation de trois années. En réponse à ces demandes, le gouvernement a pris les décisions suivantes :

- avancer l'entrée en vigueur des restrictions saisonnières d'avril à février ;
- renforcer les inspections au port ;
- rendre les licences d'importation non transférables ;

- faciliter l'octroi de permis d'importation pour « les importateurs qui s'engagent à promouvoir la commercialisation de la production locale (voir article *Agritrade* « [Le Sénégal peaufine son régime d'importation des oignons](#) », 3 juin 2013).

Le lien fait entre l'octroi des licences d'importation et l'achat local fait penser aux politiques similaires mises en place en Namibie dans le secteur horticole et qui ont rencontré un certain succès (voir article *Agritrade* « [Le débat autour des droits de douane sur les oignons au Sénégal s'intensifie alors qu'il y a surabondance sur les marchés ouest-africains](#) », 6 août 2012).

Développements des principales exportations extra-régionales

Cacao

Le Ghana et la Côte d'Ivoire dominent toujours le marché mondial du cacao, comptant pour 60 % de la production mondiale. En 2012/13, le gouvernement de la Côte d'Ivoire a continué à mettre en place dans le secteur du cacao les réformes qui avaient été décidées en 2011. Ces réformes ont dans l'ensemble rencontré un certain succès (voir article *Agritrade* « [Rapport à la une : Les réformes du secteur du cacao de la Côte d'Ivoire 2011-2012](#) », 16 décembre 2012). Dans le pays voisin, le Ghana, une chute de 34,2 % des livraisons de cacao a été observée durant les trois premières semaines de la saison cacaoyère 2012/13. Ce mouvement a été attribué à des exportations illégales vers la Côte d'Ivoire, liées à des problèmes de paiement au Ghana et à la dévaluation de la monnaie ghanéenne, le cedi, ceci montrant l'importance d'une coordination au niveau régional des politiques dans le secteur du cacao.

Actuellement, la demande mondiale pour le cacao change de visage. En

2012, les importations chinoises en provenance du Ghana et de la Côte d'Ivoire ont augmenté de 90 % et de 533 % respectivement (encore que partant de niveaux assez faibles), alors que les importations européennes de cacao ont baissé de presque 7 %. Parallèlement, le broyage local de fèves en Côte d'Ivoire a augmenté de 440 000 tonnes en 2011/12.

« Le broyage local de fèves en Côte d'Ivoire a augmenté de 440 000 tonnes en 2011/12 »

Sur les marchés des pays développés, les consommateurs se préoccupent de plus en plus des questions liées à la durabilité et au travail des enfants, ce qui conduit à l'application de normes environnementales et sociales plus strictes aux fournisseurs de cacao (voir article *Agritrade* « [Tendances de la production mondiale de cacao](#) », 2 février 2013). En mars 2012, le Parlement européen a adopté une résolution qui appelle de manière implicite à une plus grande utilisation de mesures de politique commerciale pour éliminer le travail des enfants dans le secteur cacaoyer. La mise en place de telles mesures pourrait poser des problèmes à la Côte d'Ivoire, au vu des pratiques actuelles dans le secteur.

L'évolution des normes européennes sur les niveaux de cadmium acceptés dans les produits alimentaires représente un autre défi. Il semble à présent qu'une action urgente et coordonnée soit requise de la part des gouvernements des pays ouest-africains producteurs de cacao (avec un soutien technique approprié), pour qu'ils s'engagent dans un dialogue avec l'UE sur les niveaux appropriés maximums pour les différents produits du cacao (voir article *Agritrade* « [Le cadmium dans le cacao et le chocolat en ligne de mire de Bruxelles](#) », 9 septembre 2012).

Coton

La production de coton en Afrique francophone devrait croître considérablement (41 %) en 2012/13. Une telle hausse serait soutenue par la mise à disposition des producteurs de subventions aux intrants et par des prix payés aux producteurs plus élevés (au Mali et en Côte d'Ivoire, 38 % et 26 % respectivement pour la saison 2011/12). Étant donné la chute des prix mondiaux du coton, ceci reflète l'engagement fort du gouvernement pour relancer le secteur cotonnier (voir article *Agritrade* « [Les développements du secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest examinés par l'USDA](#) », 12 août 2012).

Les discussions à l'OMC liées au coton ont connu peu de progrès (voir article *Agritrade* « [Discussions à l'OMC sur le coton : peu de progrès mais des inquiétudes croissantes](#) », 12 août 2012),

« Les discussions à l'OMC liées au coton ont connu peu de progrès »

les politiques du gouvernement chinois ayant une influence croissante sur les développements du marché mondial du coton et compliquant considérablement les négociations (voir article *Agritrade* « [Les niveaux des stocks chinois limitent la remontée des prix du coton en 2013](#) », 25 mars 2013). Les gouvernements africains continuent cependant à faire pression pour « une solution rapide, ambitieuse et spécifique pour le coton, comme il avait été convenu dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005 », compte tenu en particulier des craintes que la « nouvelle législation américaine puisse accroître les subventions avec leurs effets de distorsions » dans le secteur. Les inquiétudes ont été renforcées par la publication d'études par l'ODI (Overseas Development Institute) et le

Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) sur l'impact des réformes agricoles dans les pays de l'OCDE sur les pays en développement, qui ont montré que « les nouveaux programmes auront l'impact le plus important sur les superficies cultivées en coton » (voir article *Agritrade* « [L'impact des grandes réformes agricoles de l'OCDE sur les pays en développement est ignoré](#) », 21 janvier 2013).

Banane

Alors qu'on craignait que les réductions tarifaires sur les bananes accordées récemment pour les pays en développement non ACP et les pays les moins avancés allaient réduire la part de marché des pays ACP sur le marché de l'UE, à ce jour, les exportateurs de bananes ouest-africains ont su largement maintenir leur part de marché, et l'ont même augmentée sur la période 2010-2012, en comparaison avec 2005-2007.

« À ce jour, les exportateurs de bananes ouest-africains ont su largement maintenir leur part de marché »

Cependant, les réductions tarifaires, au sein des quotas tarifaires qui, eux, augmentent, devraient s'accélérer. Les gains liés à la baisse du droit de douane vont augmenter de 14 642 500 € en 2012 à 133 250 000 € d'ici à 2019. Ce niveau de gains devrait avoir un effet sur les prix du marché, au détriment des exportateurs de bananes ouest-africains.

Huile de palme

En Afrique de l'Ouest, en particulier en Côte d'Ivoire, la production d'huile de palme connaît une croissance spectaculaire, les exportations augmentant également (de 50 000

tonnes en 2003 à 264 000 tonnes en 2011). Alors que la Côte d'Ivoire produit seulement 37 % du volume produit par le Nigeria (500 000 tonnes comparé à 1 350 000 tonnes), le Nigeria produit seulement la moitié de ce qu'il consomme. La Côte d'Ivoire est ainsi le principal exportateur d'huile de palme dans la région ; 81 % de ces exportations vont vers les pays voisins, et 9 % sont destinés au marché européen. La Guinée produit également pour les marchés régionaux (50 000 tonnes – vers le Sénégal, la Gambie et le Mali).

Alors que le commerce intra-régional d'huile de palme est en hausse, les importations par la Côte d'Ivoire d'huile de palme d'Asie du Sud-Est pour le raffinage local compliquent les échanges. En effet, cette pratique soulève des questions liées aux règles d'origine, qui freinent les échanges d'huile de palme à travers les pays de la région. Afin d'empêcher ce type de pratique de perturber le commerce régional, un système d'étiquetage et de contrôle approprié et fiable devra être mis en place.

pleine croissance, la région enregistre encore un déficit de production – dans le contexte d'une demande croissante, cela représentant un potentiel considérable pour le commerce intra-régional, en accord avec le modèle d'exportation actuel de la Côte d'Ivoire.

Développements relatifs à l'intégration régionale

L'harmonisation des politiques agricoles : la politique agricole de la CEDEAO et les développements au niveau du PDDAA

Après l'élaboration du PRIA et des PNIA en 2010/11, le processus du PDDAA a peu progressé.

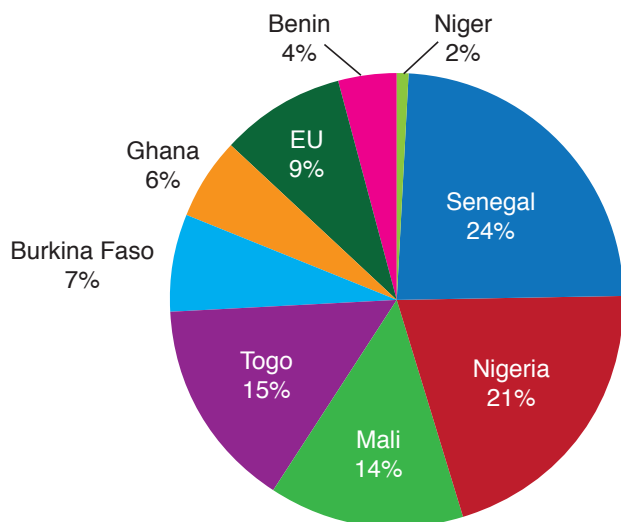
« Après l'élaboration du PRIA et des PNIA en 2010/11, le processus du PDDAA a peu progressé »

Selon le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), les défis rencontrés par les différentes régions sont de plusieurs ordres :

- des contraintes liées aux capacités institutionnelles, bien qu'en Afrique de l'Ouest une Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation ait été établie pour mettre en œuvre le PRIA ;
- des contraintes liées à la coordination, la dimension régionale n'étant pas vraiment incluse dans les PNIA ouest-africains ;
- l'absence d'un alignement effectif des priorités des bailleurs de fonds sur les priorités locales.

Cependant, « plusieurs groupes de travail multi-acteurs sur des thèmes spécifiques [ont été mis en place] afin d'identifier les besoins et développer des programmes d'investissement ». Des progrès ont aussi été réalisés concernant

Figure 4: Côte d'Ivoire palm oil export destinations in 2011



Source: Trademap

Les préoccupations liées à la durabilité dans le secteur de l'huile de palme s'amplifient. À moins que les normes de durabilité soient incluses dans les nouveaux plans d'investissement, les développements dans le secteur de l'huile de palme en Afrique de l'Ouest pourraient en être affectés. Dans ce contexte, les critiques récentes à l'encontre du système d'étiquetage de la Table ronde sur l'huile de palme durable (RSPO) devraient peut-être être prises en considération (voir article *Agritrade* « L'huile de palme durable prête à être

développée à condition de relever les défis », 9 décembre 2012).

La montée d'un étiquetage « sans huile de palme » constitue également une tendance émergente en Europe, à laquelle l'industrie mondiale de l'huile de palme devra s'attacher à répondre (voir article *Agritrade* « En plein essor, les producteurs d'huile de palme se défendent contre une attaque de la grande distribution », 9 septembre 2012).

Cependant, alors que la production d'huile de palme ouest-africaine est en

la Réserve régionale alimentaire, bien que cette dernière ait fait l'objet de controverses parmi les bailleurs s'agissant de sa forme. La CEDEAO, en collaboration avec la Coalition pour le développement du riz africain, a également lancé « L'offensive régionale

pour la relance soutenue et durable de la riziculture », programme conçu pour lever les obstacles rencontrés dans la consolidation des progrès accomplis dans le développement de la production régionale de riz.

ser ce type d'instruments de politique commerciale.

Selon l'ECOWAP, la définition d'une politique tarifaire solide et harmonisée pour le commerce extérieur qui soit bénéfique au développement agricole régional nécessite un mécanisme institutionnel au sein de la CEDEAO, responsable de la mise en œuvre du TEC, du contrôle de ses impacts et de sa révision le cas échéant, ainsi que de l'harmonisation des positions des États membres dans les négociations commerciales.

Tableau I : Le TEC UEMOA-CEDEAO (ratifié au niveau ministériel en mars 2013)

Bande %	Type de produit	Nombre de lignes tarifaires
5	Matières premières de base et biens d'équipement	2 146
10	Produits intermédiaires	1 373
20	Biens de consommation finale	2 165
35	Biens spécifiques pour le développement économique	130

L'adoption d'un TEC commun UEMOA-CEDEAO

Après six années de discussions, un comité technique conjoint UEMOA-CEDEAO a adopté en décembre 2012 un calendrier détaillé concernant un TEC, qui a été ratifié au niveau ministériel en mars 2013. En plus d'une bande tarifaire à zéro pour les importations de biens de nécessité, les lignes tarifaires sont réparties selon quatre bandes (voir tableau I).

Par ailleurs, un prélèvement communautaire d'intégration de 1,5 % a été créé pour remplacer le prélèvement communautaire de la CEDEAO et le prélèvement communautaire de solidarité de l'UEMOA. Cependant, cet outil doit encore faire l'objet de discussions supplémentaires.

Avant que les détails complets du TEC aient été rendus disponibles, des craintes ont été exprimées par le ROPPA, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest, quant aux faibles niveaux de protection tarifaire pour les produits stratégiques tels que le riz, le lait, la

volaille et les produits alimentaires transformés localement. Les droits de douane pour le riz et les produits laitiers qui ont été fixés à 10 % et 15 % respectivement sont considérés comme offrant peu de protection pour le développement de la production locale (voir article *Agritrade* « [Le TEC de la CEDEAO finalement adopté tandis que les organisations de producteurs expriment des craintes](#) », 22 avril 2013). Cependant, la mise en place de plusieurs instruments de défense commerciale a été décidée dans le cadre du TEC CEDEAO. Cela comprend des règlements sur :

- les mesures de sauvegarde ;
- les mesures antidumping ;
- la protection des industries naissantes ;
- les mesures compensatoires.

Il a également été recommandé d'établir un mécanisme de contrôle et d'évaluation pour le renforcement des capacités des organismes représentant les parties prenantes à utili-

Par ailleurs, le fait que certains pays aient consolidé leur tarif douanier à un niveau inférieur au niveau du TEC récemment défini soulève des inquiétudes ; ceci pourrait en effet inciter certains États membres de l'OMC à demander des coupes tarifaires compensatoires. Le commissaire au commerce de la CEDEAO a proposé que la région « négocie avec les États membres de l'OMC et demande leur indulgence ».

Le défi de l'harmonisation régionale des politiques tarifaires

Malgré le TEC nouvellement adopté, les politiques tarifaires de certains États membres de la CEDEAO vont dans des directions opposées.

« Malgré le TEC nouvellement adopté, les politiques tarifaires de certains États membres de la CEDEAO vont dans des directions opposées »

Le Nigeria, par exemple, a adopté en 2012/13 une série de nouvelles mesures tarifaires dans le cadre du programme politique du gouvernement de transformation agricole (voir tableau II).

Certains acteurs du secteur céréalier doutent de la capacité du secteur à produire et mélanger de la farine de manioc de qualité qui puisse être utilisée par les boulangeries, et craignent que cette politique aille trop loin. L'impact immédiat des hausses tarifaires a été d'augmenter le prix du pain de 20 %, et cette hausse a entraîné des critiques envers le secteur privé, qui ne serait pas assez engagé pour atteindre les objectifs du gouvernement (voir

article *Agritrade* « [La politique tarifaire du Nigeria sur le mélange de manioc et de blé suscite des questions](#) », 18 novembre 2012).

L'ambition des objectifs semble aussi être une caractéristique de la politique du gouvernement nigérian dans le secteur sucrier. Actuellement, 65 000 tonnes de sucre brut soit produites localement, alors que la consommation est de 1,4 million de tonnes, et la

expansion majeure de la capacité de production de sucre de canne et pour relever le défi logistique de relier les zones de production probables avec les capacités de raffinage existantes.

Les importations de riz au Nigeria ont subi une très forte augmentation juste avant que les tarifs douaniers aient été augmentés, puis les importations illégales en provenance des pays voisins (Bénin et Cameroun) ont pris le relais. Il convient de rappeler que la moitié de s besoins en riz des Nigériens sont satisfaits par les importations.

Tableau II : Mesures tarifaires adoptées dans le cadre de la politique nigériane de transformation agricole, 2012/13

Secteur	Mesures appliquées ou planifiées
Céréales	<p>À partir de juillet 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none"> le droit total sur le blé importé passe de 5 % à 20 % le droit total sur la farine de blé importée passe de 35 % à 100 % obligations de mélange nécessitant l'inclusion de farine de manioc dans la farine de blé ; ce pourcentage s'élève d'abord à 10 %, pour passer à 40 % d'ici à 2015
Sucre	<p>À partir de 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> le droit total sur le sucre raffiné passe de 35 % à 80 % le droit total sur le sucre brut passe de 5 % à 60 % introduction d'une interdiction d'importation sur le sucre emballé, cristallisé et en cube <p>À partir de janvier 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> introduction d'une interdiction d'importation sur le sucre sous n'importe quelle forme, brut ou raffiné
Riz	<p>À partir de 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> les prélèvements sur le riz brun et poli/blanchi passent respectivement de 30 % et 50 % à 100% pour les deux riz <p>À partir de 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> introduction d'une interdiction d'importation du ri

Source: article *Agritrade* « [La politique tarifaire du Nigeria sur le mélange de manioc et de blé suscite des questions](#) » et GAIN Reports cités ci-dessous dans les principales sources.

capacité installée de raffinage de sucre brut de 2,3 millions de tonnes. Dans le passé, la politique mise en place favorisait l'importation de sucre brut pour le raffinage local, maintenant, l'objectif est de supprimer le besoin d'importations d'ici à 2015. Pour ce faire, le gouvernement conditionne l'octroi des licences d'importation de sucre brut aux inves-

tissements dans la production locale de sucre de canne (voir article *Agritrade* « [Le secteur privé envisage de développer la production de canne à sucre du Nigeria](#) », 11 novembre 2012).

Cependant, l'échéance de 2015 offre un calendrier très serré pour la conception et la mise en œuvre d'une

Le gouvernement nigérian considère les restrictions tarifaires et non tarifaires comme une composante essentielle de sa politique visant à stimuler les investissements dans la transformation du secteur agricole national. Alors que des dispositions existent pour l'application de taxes spéciales et de mesures de protection temporaires au sein du Traité de la CEDEAO, l'orientation globale de la politique tarifaire du Nigeria soulève des questions de cohérence et de compatibilité avec les engagements pris par la CEDEAO à travers le TEC et avec les ambitions régionales d'intégration commerciale.

Les ambitions du Nigeria en matière de politique agricole ont trouvé un certain écho dans la région, le Bénin et le Sénégal ayant annoncé leur intention d'atteindre l'autosuffisance en riz respectivement d'ici 2015 et 2018. Cependant, les deux gouvernements envisagent d'utiliser d'autres moyens.

Au Bénin, la politique du gouvernement se concentre sur les subventions aux intrants et aux semences (voir article *Agritrade* « [Les aspirations du secteur du riz du Bénin et les réalités commerciales régionales](#) », 6 avril 2013), alors que le Sénégal met l'accent sur l'amélioration de la qualité et de l'em-

ballage, ainsi que sur le renforcement de la commercialisation et la promotion de la collaboration entre producteurs, minotiers et importateurs de riz. Cette politique semble délivrer de bons résultats, bien que des problèmes soient encore rencontrés s'agissant des normes de qualité à atteindre et de la commercialisation.

En opposition nette avec la politique tarifaire nigériane, la Côte d'Ivoire a quant à elle suspendu en août 2012 ses droits à l'importation sur le riz pour trois mois, afin de limiter la pression sur les prix locaux.

Les avancées en matière d'augmentation et de facilitation des échanges régionaux

Le commerce des produits alimentaires de base en Afrique de l'Ouest reste largement informel, des barrières variées au commerce subsistant. Il existe cependant un potentiel considérable d'expansion du commerce intra-régional des aliments, mais ceci nécessite que les barrières au commerce formel soient levées (voir article *Agritrade* « [Le CACID publie la première édition d'un nouveau rapport annuel sur le commerce ouest-africain](#) », 2 février 2013).

« Le commerce des produits alimentaires de base en Afrique de l'Ouest reste largement informel, des barrières variées au commerce subsistant »

Les barrières principales au commerce ont été répertoriées en 2012-2013 par deux études, l'une du GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques, ONG française) et l'autre réalisée dans le cadre d'une conférence organisée par la CEDEAO et l'USAID en janvier 2013. Un certain nombre d'initiatives sont en cours pour identifier et supprimer ces barrières,

notamment le projet financé par le Trade Hub de l'USAID, la Borderless Alliance. Cependant, les progrès sont très inégaux, et la situation se détériore dans certains pays. Même des mesures relativement directes, telles que des restrictions quantitatives imposées par les gouvernements, continuent d'être utilisées par certains d'entre eux, bien qu'elles ne soient pas déclarées publiquement. Ce type de politique contribue à alimenter le commerce informel de denrées alimentaires, qui est estimé à des niveaux trois fois supérieurs aux échanges commerciaux officiellement enregistrés (voir article *Agritrade* « [Examen des barrières au commerce agricole intra-régional en Afrique de l'Ouest](#) », 3 juin 2013).

Dans ce contexte, une série de mesures pratiques ont été proposées lors de la conférence CEDEAO/USAID de janvier 2013, notamment :

- « l'établissement d'un réseau de lignes directes effectives et répondantes pour rapporter les anomalies » ;
- une formation améliorée pour les fonctionnaires des douanes et le contrôle de leur fonctionnement ;
- l'utilisation de systèmes de paiement numérisés aux frontières ;
- la diffusion d'un guide communautaire sur les règlements commerciaux et l'établissement de centres d'information pour le secteur privé, comme cela est actuellement engagé par la Borderless Alliance ;
- l'habilitation de la CEDEAO/UEMOA « à imposer des sanctions aux États membres pour non-application des engagements régionaux ».

Développements relatifs aux négociations APE

Les négociations pour un APE régional UE-Afrique de l'Ouest sont suspendues depuis avril 2012. Cependant, étant donné les progrès récents liés à la finalisation du TEC UEMOA-CEDEAO, les négociations devraient reprendre rapidement, lorsque les discussions internes sur l'offre tarifaire régionale seront terminées. Alors qu'en février 2013 une réunion d'experts recommandait « une révision substantielle de l'offre d'accès au marché (...) afin de sortir de l'impasse persistant entre les deux parties », à ce jour, les ministres ouest-africains n'ont pas modifié de manière substantielle leur offre proposant une ouverture à 70 %.

« À moins que le processus d'APE ne soit conclu avant octobre 2014, les exportateurs ouest-africains non PMA tels que le Ghana et la Côte d'Ivoire vont subir une réimposition de tarifs douaniers à l'importation »

Toutefois, il est attendu que l'offre finale d'accès au marché soit présentée au cours de l'année 2013 au Comité ministériel de suivi et ensuite à la CE, dans le but de conclure les négociations.

S'agissant du soutien pour la restructuration liée à l'APE – qui reste un domaine de tensions, étant donné l'ampleur des difficultés économiques et financières auxquelles l'UE fait face –, il est peu probable que les choses bougent concernant la base de financement du PAPED, le programme de développement pour l'APE.

Après de longues discussions et le lancement d'un dialogue trilatéral entre la CE, le Conseil européen et le Parlement européen pour mettre d'accord l'ensemble des institutions européennes,

le 1er octobre 2014 a été établi comme la date à laquelle l'accès transitoire en franchise de droits et de quotas au marché de l'UE accordé actuellement dans le cadre du Règlement d'accès au marché (RAM) 1528/2007 prendra fin (voir articles *Agritrade* « [Le Conseil de l'UE réaffirme son engagement envers l'échéance de janvier 2014 pour la conclusion des APE](#) », 13 janvier 2013, et « [Le Parlement européen entend approuver l'échéance du 1er octobre 2014 proposée par le "trilogue" pour la conclusion du processus d'APE](#) », 6 avril 2013).

Ainsi, à moins que le processus d'APE ne soit conclu, soit au niveau régional, soit au niveau national, avant cette date, les exportateurs ouest-africains non PMA tels que le Ghana et la Côte d'Ivoire vont subir une réimposition de tarifs douaniers à l'importation, notamment sur les bananes, les ananas, le cacao transformé et les produits de la pêche (les exportateurs nigériens payent déjà ces droits de douane), supprimant de ce fait les gains tarifaires actuels de respectivement 38,65 millions € et 105,66 millions € en droits de douane transférés vers l'UE.

3. Débats et enjeux politiques actuels

Réduire les coûts liés au commerce des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest

Les coûts et les obstacles auxquels fait face le transport des denrées alimentaires au sein de l'Afrique de l'Ouest aboutissent à ce que les politiques d'achat des denrées alimentaires s'orientent fortement vers

l'extérieur (voir article *Agritrade* « [Examen des contraintes qui pèsent sur le commerce régional des céréales en Afrique de l'Ouest](#) », 12 mai 2013). Si des politiques efficaces ne sont pas mises en place pour réduire ces coûts, la demande croissante des zones urbaines côtières, alimentée par les revenus qui augmentent et la croissance de la population, sera satisfaite de plus en plus par les importations, et ce à un coût toujours plus élevé.

Par ailleurs, si des stratégies nationales et régionales cohérentes ne sont pas mises en œuvre de manière transparente et avec un calendrier réaliste, le marché créé par les revenus croissants pour les produits à plus forte valeur ajoutée va continuer à aspirer les importations, plutôt que d'impulser le développement des industries agroalimentaires à plus forte valeur ajoutée.

Mettre en balance les intérêts des consommateurs, des producteurs et des industriels

Alors que les prix alimentaires plus élevés ont incité certains pays à mettre l'accent sur une augmentation des tarifs douaniers pour stimuler la production locale, ils ont conduit d'autres pays à suspendre ou supprimer les tarifs douaniers pour limiter les pressions sur les prix à la consommation. Cette situation met en exergue le besoin de mettre en balance les intérêts des producteurs ruraux, des consommateurs (dans les zones rurales et, de plus en plus, urbaines) et des industriels agroalimentaires.

Il est de plus en plus reconnu que l'impact sur les coûts des barrières non officielles au commerce et liées aux infrastructures réduit la valeur géné-

rée par le secteur agricole (voir article *Agritrade* « [Le succès de Borderless Alliance laisse présager des bénéfices agricoles à long terme](#) », 1er juillet 2013) et qu'en supprimant ces barrières les prix payés aux producteurs agricoles pourraient être augmentés, tandis que les prix payés par les consommateurs pourraient être réduits. La question de la suppression des barrières non officielles au commerce et liées aux infrastructures est par conséquent essentielle à la résolution du dilemme politique central qui est de trouver un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs.

Aller vers des cadres de politique régionale harmonisés

En plus des barrières au commerce officielles et non officielles qui freinent la production agricole, les politiques sectorielles divergentes contribuent à alimenter les exportations et importations illégales. La situation dans les secteurs de la volaille et du riz est un bon exemple à cet égard et donne à penser que les politiques agricoles et commerciales devraient être harmonisées à l'échelle régionale sur le plan sectoriel.

Il est probable que cela pose des problèmes majeurs pour l'élaboration des politiques nationales, étant donné les utilisations différentes des outils de politique commerciale dans les différents pays. Une collaboration avec le secteur privé pour trouver l'équilibre entre les importations et l'achat local (comme par exemple dans le secteur des oignons au Sénégal et le secteur sucrier au Nigeria) pourrait constituer une base plus solide que la protection tarifaire directe pratiquée dans certains pays, pour arriver à harmoniser les politiques au niveau régional.

« Il reste à établir une certaine forme de consensus au niveau régional sur les outils qu'il serait permis d'utiliser »

Cependant, il reste à établir une certaine forme de consensus au niveau régional sur les outils qu'il serait permis d'utiliser – et à garantir le respect des limites placées sur l'utilisation de ces outils – pour les produits dont l'échange serait libéralisé dans la région.

Capitaliser sur la demande mondiale changeante en soutenant les activités de transformation des produits agricoles

Comme dans de nombreux secteurs agroalimentaires, dans le secteur du cacao, l'origine de la demande mondiale évolue. Le défi va être de savoir comment exploiter cette demande changeante tout en garantissant que l'Afrique de l'Ouest modifie son rôle dans les chaînes agroalimentaires, et exporte des produits dont elle aura préalablement augmenté la valeur via une transformation locale. Par exemple, comment tirer profit de la demande croissante en Asie pour les produits à base de cacao tout en mettant à niveau les investissements visant à développer localement les industries de transformation ? Il serait utile de partager les expériences sur les stratégies gouvernementales et du secteur privé les plus efficaces pour y parvenir.

Se mettre en conformité avec les normes en évolution

La mise en conformité des chaînes d'approvisionnement avec les normes de durabilité semblerait nécessiter une réponse concertée de la part des déci-

deurs politiques ACP à deux niveaux différents :

- soutenir les organisations de producteurs ACP pour qu'elles s'engagent dans des initiatives de commerce durable, afin de s'assurer que les questions de durabilité économique sont correctement prises en compte
- étendre le soutien du gouvernement aux producteurs ACP afin de faciliter l'approvisionnement de segments certifiés durables du marché de l'UE (voir note de synthèse *Agritrade* : Mise à jour « Différenciation des produits », à venir en 2013).

Concernant les niveaux de cadmium permis dans les différents produits à base de chocolat, et afin d'engager un dialogue effectif avec l'UE, des fonds d'aide au commerce pourraient aussi être utiles pour aider les producteurs de cacao ouest-africains à mobiliser l'expertise scientifique et technique nécessaire (voir note de synthèse *Agritrade* : Mise à jour « Sécurité des denrées alimentaires », à venir en 2013).

S'attaquer aux distorsions commerciales provoquées par les politiques des pays de l'OCDE

L'expansion de la production de coton en cours en Afrique de l'Ouest a été stimulée par des prix mondiaux élevés pendant la première moitié de l'année 2011 et a été soutenue par des subventions aux intrants, dont la durabilité financière peut poser question pendant les périodes de baisse des prix mondiaux du coton (voir article *Agritrade* « Trends in West African cotton production and exports », à venir en 2013).

Cela montre l'importance de s'attaquer aux subventions au secteur du

coton par le biais de l'OMC (voir note de synthèse *Agritrade* : Mise à jour « Accord à l'OMC sur l'agriculture », à venir en 2013). Afin d'amener d'avantage la Chine, l'Inde et le Brésil à la table des discussions sur les disciplines concernant toutes les formes de soutien au secteur, et ainsi contribuer à sortir de l'impasse à l'OMC sur les questions relatives au coton, une initiative politique ACP menée par l'Afrique de l'Ouest pourrait être nécessaire.

Les règles d'origine : mettre en balance la production locale et les importations

En Afrique de l'Ouest comme ailleurs, l'importance relative attachée à la production agricole locale et à la transformation locale de produits bruts importés est une question majeure. Il convient de faire des choix politiques clairs au niveau régional sur le poids relatif à accorder à ce qui est local dans les produits alimentaires échangés dans la région. Cette question est complexe et la réponse varie grandement selon les secteurs.

Ceci n'est pas simplement une question de règles d'origine régionales, mais touche au cœur des politiques nationales agricoles et de développement du secteur agroalimentaire. Alors que des efforts sont déployés pour lever les barrières intra-régionales au commerce et mettre en œuvre le TEC, cette question va revenir à l'ordre du jour de plus en plus.

Les APE et la mise en œuvre du TEC

Si aucun APE régional n'est conclu et si quelques pays concluent des APE bilatéraux, cela compliquera à la fois la mise en œuvre du TEC récemment défini et les efforts entrepris pour sup-

primer les barrières officielles au commerce intra-régional, puisque, pour certains produits, les tarifs douaniers sur les importations en provenance de l'UE seront plus bas que le TEC

régional. Par conséquent, les efforts de l'Afrique du Sud pour utiliser les dispositions de sauvegarde dans le secteur de la volaille face aux importations croissantes de volaille en provenance

de l'UE pourraient a priori constituer un exemple intéressant de la manière de gérer ce problème.

Principales sources

1. FAO SMIAR, Perspectives de récolte et situation alimentaire, 2008-2013

<http://www.fao.org/docrep/017/al995e/al995e00.pdf>

<http://www.fao.org/docrep/016/al992e/al992e00.pdf>

2. USDA, « Senegal: Oil seed », GAIN Report, 20 juillet 2012

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Oilseeds%20and%20Products%20Annual%202012_Dakar_Senegal_7-20-2012.pdf

3. ICTSD, « West Africa's new common external tariff and the individual WTO commitments of ECOWAS member states: No insurmountable incompatibilities », par El Hadji Abdourahmane Diouf, Bridges Africa Review, vol. 1, n° 5, 24 octobre 2012

<http://ictsd.org/i/competitiveness/148171/#sthash.kXaCV88U.dpuf>

4. ICTSD, « Nous sommes parmi les régions les plus avancées en matière d'intégration en Afrique », entretien avec Hamid Ahmed, commissaire en charge du commerce à la CEDEAO, Passerelles, vol. 14, n° 1, janvier-mars 2013

<http://ictsd.org/downloads/passerelles/passerelles14-1.pdf>

5. USDA, « Nigeria begins new rice levy increase; announces ban », GAIN Report, 28 janvier 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Nigeria%20Begins%20Implementation%20of%20Rice%20Levy%20Increase%20Lagos_Nigeria_1-25-2013.pdf

6. USDA, « Nigeria Intensifies protection to grow its sugar sector », GAIN Report, 31 janvier 2013

http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Nigeria%20Intensifies%20Protection%20to%20Grow%20its%20Sugar%20Sector_Lagos_Nigeria_1-31-2013.pdf

7. USAID, « Estimation des volumes et de la valeur du commerce régional des denrées de base », préparé pour l'atelier du 29 au 31 janvier 2013

http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Josserand_-_Estimation_des_volumes_et_de_la_valeur.pdf

8. Borderless Alliance, website

<http://www.borderlesswa.com/>

9. ECOWAS, website

<http://www.ecowas.int/>

10. WAEMU (UEMOA), websit

<http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en octobre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis septembre 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/fr>.



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-EU)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tel: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int