

Cohérence des politiques commerciales avec le développement : le cas de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest

L'accord de partenariat économique (APE) Afrique de l'Ouest est un accord de libre-échange et de coopération au travers duquel les États de la région ouest-africaine s'engagent à libéraliser progressivement leurs marchés au profit des importations d'origine européenne. Si cette libéralisation offre des opportunités commerciales aux deux parties, elles peuvent se faire au détriment des filières agroalimentaires ouest-africaines. À la demande du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le Gret a évalué ces conflits potentiels dans une logique de cohérence des politiques publiques¹. Cette note présente les principaux enseignements de cette étude.

Les accords commerciaux dans lesquels s'engage l'Union européenne (UE) revêtent des ambitions et des contenus différents en fonction de ses partenaires. Avec la région ouest-africaine, l'UE est en cours de signature d'un accord de partenariat économique (APE), accord de libre-échange et de coopération. L'absence de droits de douane de la part de ces pays prévue par cet accord devrait permettre à l'UE de gagner des parts de marchés aux dépens des autres pays exportateurs et d'augmenter ses exportations en volume dans la zone.

Néanmoins, l'APE peut exposer l'Afrique de l'Ouest à différents types de risques : une substitution de produits importés aux produits nationaux ou régionaux, de la part des consommateurs comme des industriels ; un accroissement de la dépendance alimentaire de la région vis-à-vis des marchés mondiaux ; une détérioration de sa sécurité alimentaire, résultant du point précédent et de la baisse des revenus ruraux ; une perte d'autonomie politique des États pour mettre en œuvre à l'avenir des politiques de soutien à l'agriculture et aux filières agroalimentaires régionales. De plus, les importations peuvent tirer les prix des produits agricoles et agroalimentaires à la baisse, ce qui serait bénéfique pour le consommateur, mais se répercuterait sur les produits régionaux et, *in fine*, sur les revenus des agriculteurs. Cette baisse de prix fragiliserait les filières locales et limiterait leur développement.

L'étude commandée par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et réalisée par le Gret, visait à identifier les risques d'incohérences entre la croissance attendue des exportations françaises, du fait de l'APE, et le développement de l'agriculture et des filières agroalimentaires ouest-africaines, et plus généralement de sa sécurité alimentaire.

L'étude a été réalisée en quatre phases. Une revue de littérature a fait le point sur les travaux existants, analysé les principales dispositions de l'APE et collecté les données statistiques sur le commerce de produits agricoles et agroalimentaires de l'UE, de la France et de la région ouest-africaine. Elle a été complétée par des entretiens avec la Commission européenne et le ministère français de l'Économie et des Finances. Une grille d'analyse des différentes catégories de produits exportés par la France vers la région ouest-africaine a ensuite été établie. Elle a conduit à réaliser des études de cas s'appuyant sur des entretiens avec les acteurs et les enseignements issus d'un « modèle filière » simplifié réalisé par le Gret.

Cette note présente les principaux enseignements de l'étude. Elle décrit le contexte et le contenu de l'APE UE-Afrique de l'Ouest, les catégories de produits exportés par la France et les concurrences possibles avec les produits régionaux, puis les effets attendus de la mise en œuvre de l'APE sur les filières agroalimentaires et le développement de l'Ouest africain. Pour terminer, des recommandations pour la mise

en œuvre de cet accord commercial et pour d'éventuelles futures négociations avec d'autres pays sont formulées.

1 - Éléments de cadrage : l'APE UE-Afrique de l'Ouest

Contexte

Historiquement, la Convention de Lomé, qui régissait les échanges commerciaux entre l'UE et 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après « pays ACP ») depuis 1975, était en infraction avec la clause dite de la « nation la plus favorisée » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, les concessions commerciales accordées par l'UE aux pays ACP étaient discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement. Elles ne pouvaient pas non plus être considérées comme un accord de libre-échange autorisé au titre de l'article XXIV du GATT, dans la mesure où il n'y avait pas réciprocité, les pays ACP n'appliquant aucune préférence commerciale aux produits de l'UE. La Convention de Lomé a été remplacée en 2000, pour une durée fixe de 20 ans, par l'accord de Cotonou afin, entre autres, de mieux intégrer les pays ACP à l'économie mondiale par

1. Levard L., Lagandré D., 2018, *Cohérence des politiques commerciales et de développement. Cas de l'APE Afrique de l'Ouest*, 108 pages : <http://agriculture.gouv.fr/coherence-des-politiques-commerciales-et-de-developpement-cas-de-lape-afrique-de-louest>.

la libéralisation des échanges commerciaux et la fin de ces dispositions.

Les APE s'inscrivent dans cette volonté. Ils doivent permettre une mise en conformité du régime commercial UE-ACP avec les règles de l'OMC. L'UE et seize États africains ont paraphé l'APE ouest-africain en juin 2014 : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo. Ils sont tous membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à l'exception de la Mauritanie. Ayant une volonté d'intégration régionale, ces États ont élaboré au cours des dernières années une politique commerciale commune grâce à la CEDEAO et notamment un « tarif extérieur commun » (TEC CEDEAO), appliqué depuis janvier 2015. Ont ainsi été définies cinq grandes catégories de produits, avec des taux de droits de douanes *ad valorem* variant de 0 % à 35 %. Au sein de la CEDEAO, les produits régionaux ne sont théoriquement soumis à aucun droit à l'importation et à aucune restriction quantitative. Cependant, des barrières dites « non tarifaires » (tracasseries administratives, contrôles sanitaires, etc.), en vigueur avant ces politiques d'intégration régionale, continuent d'exister.

Une fois l'APE paraphé, il doit encore être officiellement signé par les États, puis ratifié par le Parlement européen et les signataires ouest-africains, pour entrer pleinement en vigueur. À ce stade, le Nigéria, la Gambie et la Mauritanie n'ont pas encore signé le texte. Conséquence de cette négociation inachevée, les régimes commerciaux entre l'UE et les pays de la région ouest-africaine sont aujourd'hui très hétérogènes selon que ces pays bénéficient du « système de préférences généralisées » (SPG) européen, du « SPG + » (pour les plus vulnérables économiquement qui ratifient les conventions internationales sur le développement durable) ou du régime « tout sauf les armes » (TSA) pour les pays les moins avancés (PMA) (figure 1).

Contenu de l'APE

Dans le cadre de l'APE, l'UE s'est engagée à maintenir l'ouverture commerciale sans droit ni quota à 100 % des exportations d'Afrique de l'Ouest. Dans le même temps, celle-ci doit libéraliser 75 % de ses importations (en volumes et en « lignes tarifaires »²) en provenance de l'UE, sur une période de 20 ans maximum. Quatre catégories de produits ont été définies en fonction de leur sensibilité pour l'Afrique de l'Ouest (tableau 1).

La plupart des produits agricoles et agroalimentaires destinés à la consommation (produits finis) sont considérés comme « sensibles » et donc exclus de la libéralisation : les viandes, le lait et les produits laitiers (poudre

2. Dans la nomenclature douanière, la « ligne tarifaire » est le code désignant un type de marchandise à partir duquel un tarif douanier (droit de douane) est expressément défini.

de lait conditionnée pour la consommation, crème, yaourts, beurre, fromages, etc.), la margarine, les œufs, la plupart des légumes, le manioc, les fruits, le riz, les farines, le chocolat en poudre et en barre, les pâtes alimentaires, les jus de fruits, bières, vins et autres boissons alcoolisées, le tabac, et, lorsqu'ils sont destinés à la vente au détail, les pois de légumineuses, sucre, huiles et préparations alimentaires. En revanche, sont libéralisés dans le cadre de l'APE les produits destinés à la transformation ou au conditionnement dans la région (poudre de lait en vrac, blé, concentré de jus de fruits, etc.), ceux pour lesquels l'Afrique de l'Ouest présente *a priori* un avantage comparatif par rapport aux importations européennes (mangues, huile d'arachide, coton), ceux non originaires de la région ouest-africaine (raisins frais, thé vert, etc.), ceux constituant des intrants pour l'agriculture (semences, animaux reproducteurs) et ceux libéralisés pour des raisons de santé publique (médicaments).

L'accord inclut également un volet pour le développement de la zone (« programme de l'APE pour le développement », PAPED), qui a été un point d'achoppement important de la négociation. Si l'UE considérait que l'APE était porteur de développement et ne nécessitait qu'un simple accompagnement pour être mis en œuvre, l'Afrique de l'Ouest arguait que les dispositions commerciales devaient être accompagnées d'un volet développement spécifique. Le compromis a conduit à annexer à l'accord le protocole relatif au

PAPED, mais sans financement additionnel par la partie européenne.

2 - Exportations françaises et concurrence potentielle avec les filières ouest-africaines

Profil des exportations françaises vers l'Afrique de l'Ouest

La figure 2 présente les principaux produits agricoles et de la pêche exportés en 2015 par la France vers l'Afrique de l'Ouest. Ces produits peuvent être classés selon leur appartenance aux catégories A, B, C ou D de l'APE (tableau 1). Ainsi, plus des deux tiers des exportations françaises en valeur seront libéralisées. Pour plus de la moitié des exportations, la libéralisation s'effectuera en cinq ans (principalement le blé). Près d'un tiers des exportations françaises (31 %) ne seront pas libéralisées. Seul 1 % des exportations françaises est classé dans le groupe C, qui correspond aux produits libéralisés les plus fragiles et bénéficiant donc d'une période de transition plus longue.

Enjeux liés aux produits exportés par la France et choix des études de cas

Pour les besoins de l'étude, le Gret a classé les principales catégories de produits exportés par la France, en s'appuyant sur une revue de la littérature et des dires d'experts. Les critères suivants ont été retenus : 1) potentiel

Figure 1 - Diversité des régimes commerciaux entre l'UE et les États d'Afrique de l'Ouest

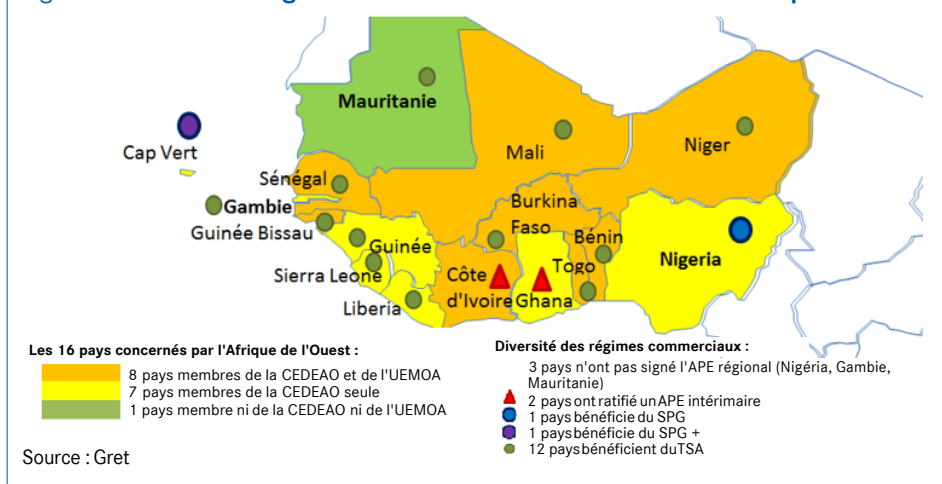


Tableau 1 - Catégories de produits considérés comme « sensibles » par l'Afrique de l'Ouest dans l'APE et répartition des exportations françaises dans celles-ci

Catégorie	Type de biens	Période de démantèlement des droits de douane	% des lignes tarifaires	% des exportations françaises	Degré de sensibilité
Groupe A	Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	0 à 5 ans	37 %	54 %	+ +++
Groupe B	Intrants et produits intermédiaires	10 ans à 15 ans	19 %	14 %	
Groupe C	Biens de consommation finale	10 ans à 20 ans	19 %	1 %	
Groupe D	Produits très sensibles	Non libéralisés	25 %	31 %	

Source : texte de l'accord et calcul du Gret, d'après rapport final p. 27-28 et p. 48

de développement des exportations françaises ; 2) enjeux globaux de développement pour l'Afrique de l'Ouest ; 3) importance de l'effet prévisible de la mise en œuvre de l'APE (lié au niveau initial des droits de douane) ; 4) difficulté d'étude, liée à une grande diversité de produits ou à une problématique de type « industries naissantes » (produits actuellement pas ou peu fabriqués dans la région) (tableau 2).

Cette analyse a montré que les principaux produits à enjeux pour les exportateurs français et présentant un risque de concurrence avec les productions régionales ouest-africaines sont le lait et les produits laitiers, le blé et les aliments complémentaires pour enfants, bien que les droits de douane initiaux soient relativement faibles (5 %). Ces produits ont donc été retenus comme cas d'études.

Pour ce faire, deux pays ont été sélectionnés : la Côte d'Ivoire (blé, produits laitiers et aliments complémentaires pour enfants) et le Sénégal (blé et produits laitiers). Tous deux représentent des débouchés importants pour les exportations françaises de produits laitiers et de blé. Le Sénégal est un producteur de lait et les industries laitières y sont développées,

avec parfois un double approvisionnement en poudre de lait importée et en lait frais local. La Côte d'Ivoire est plus faiblement productrice de lait et l'essentiel du lait consommé dans la capitale Abidjan est importé. Quant aux aliments complémentaires pour enfants, la Côte d'Ivoire représente un marché important pour les exportateurs français.

Dans ces deux pays, des entretiens avec les acteurs ont été conduits et un « modèle filière » simplifié, développé par le Gret, a été mobilisé pour apprécier qualitativement et quantitativement les effets attendus. Ce modèle, qui repose sur des hypothèses de transmission de prix, d'élasticité et de substitution entre produits, permet de simuler les effets de variations de droits de douane sur les différents acteurs des filières³.

3 - Principaux enseignements des études de cas sur les effets potentiels de l'APE en Afrique de l'Ouest

Effets sur les filières ouest-africaines

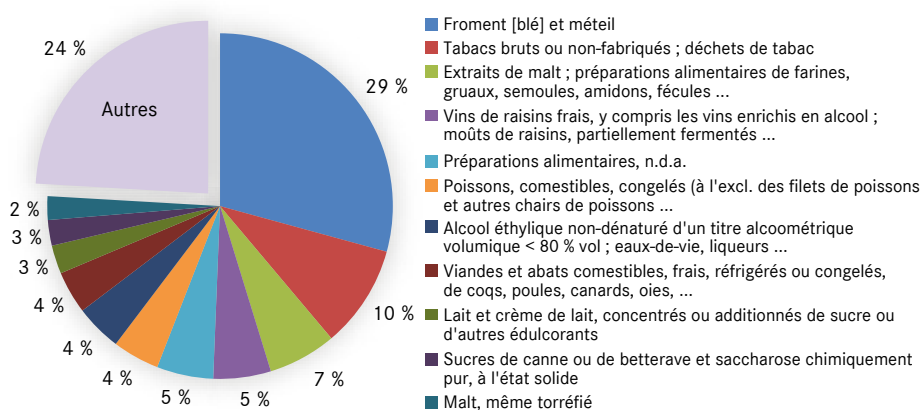
En première approche, les effets attendus de l'APE paraissent globalement limités sur

les filières ouest-africaines. En effet, nombre de produits agricoles ou agroalimentaires sont considérés comme sensibles et donc exclus du processus de libéralisation (31 % des exportations françaises) et les droits de douane initiaux de la plupart des produits soumis à libéralisation sont déjà faiblement protecteurs (5 %). Toutefois, les entretiens conduits avec les acteurs et les enseignements issus du modèle filière du Gret mettent en évidence des effets variables selon les produits ou selon les pays qu'il importe de prendre en considération.

En premier lieu, dans un contexte de marchés mondiaux très concurrentiels, la suppression des droits de douane de 5 % prévue par l'APE devrait conduire à une baisse du même ordre des prix des produits européens concernés sur le marché ouest-africain, leur conférant un gain de compétitivité significatif par rapport aux autres pays exportateurs (effet dit de « détournement de commerce »). Cet impact ne concernerait pas les filières pour lesquelles l'essentiel des importations provient déjà de l'UE (blé et certaines industries laitières en Côte d'Ivoire), mais devrait être significatif dans les autres cas (blé au Sénégal, aliment complémentaire pour enfants en Côte d'Ivoire, poudre de lait dans chacun des deux pays).

Deuxièmement, si la suppression du droit de douane initial de 5 % devrait avoir un impact limité sur les prix à la consommation (de 0 % à - 3,4 % selon les auteurs), les effets attendus seraient variables selon les produits. L'accroissement du « volume » importé devrait ainsi être limité pour le blé (effet sur le prix au consommateur très faible ou nul) et pour les produits laitiers transformés à base de poudre de lait importée (la part du prix de la poudre étant faible dans le produit final). Il pourrait être plus élevé pour les produits faiblement ou non transformés, où les baisses attendues de prix au consommateur sont plus importantes (de

Figure 2 - Produits agricoles exportés par la France vers la CEDEAO et la Mauritanie en 2015 (en valeur)



Source : Gret, d'après données TradeMap, rapport final p. 48

3. L'étude n'avait pas pour objectif d'approfondir d'autres effets possibles de l'APE sur le développement, et notamment en matière de recettes fiscales des États.

Tableau 2 - Analyse des enjeux liés aux produits exportés par la France en Afrique de l'Ouest (AO)

Catégories de produits	Potentiel d'accroissement des exportations françaises vers l'AO	Enjeux globaux de développement pour l'AO	Important effet potentiel de la mise en œuvre de l'APE	Difficulté d'étude (diversité de produits)	Difficulté d'étude (problématique «industries naissantes»)
Lait et produits laitiers	XX	XX			
Blé	XX	XX			
Blé dur	XX	X			
Malt	XX	X			
Lait maternisé	XX	X			
Aliments complémentaires pour enfants	XX	XX			
Café torréfié	X	X	X		
Jus de fruits	X	X	X		
Tourteaux		X			
Sucre/glucose		XX			
Huiles végétales brutes		XX			
Matériel agricole	XX	X		X	X
Préparations alimentaires diverses	XX	X		X	
Semences	XX	X			X
Pesticides	XX	X		X	X

Lecture : XX indique que la catégorie de produits concernée répond fortement à l'intitulé de la colonne, X qu'elle y répond modérément, l'absence de croix qu'elle n'y répond pas ou peu.

Source : Gret, rapport final p. 66

l'ordre de 2 % pour la poudre de lait importée en vrac et réensachée, et de 3 % pour les aliments complémentaires pour enfants, selon les auteurs). Pour ces produits, la mise en œuvre de l'APE améliorerait la position relative des importations par rapport aux produits des filières régionales.

Enfin, la mise en œuvre de l'APE se traduirait probablement par une baisse de la valeur ajoutée des filières ouest-africaines considérées, plus forte en Côte d'Ivoire (- 2,5 %) qu'au Sénégal (entre 0 % et - 1,6 %). Elle résulterait en réalité de gains pour certains acteurs (transformateurs de produits importés, consommateurs) et de pertes pour d'autres (industries de transformation de produits nationaux, agriculteurs). La baisse pourrait être plus importante en cas de faillites d'industries nationales, déjà fragilisées par l'absence de véritable protection du marché intérieur (cas du yaourt et des aliments complémentaires pour enfants en Côte d'Ivoire). Certaines filières pourraient en effet être affectées par des baisses de prix, de volumes, de valeur ajoutée et de revenus.

Effets sur la sécurité alimentaire

Compte tenu de l'impact globalement limité de l'APE sur les volumes échangés suite à la suppression des droits de douane, les enjeux de l'APE sur la sécurité alimentaire devraient essentiellement porter sur l'accessibilité des produits et la stabilité des approvisionnements, avec potentiellement des effets variables selon les territoires.

En milieu urbain, les consommateurs, et notamment les plus pauvres, devraient voir leur pouvoir d'achat s'améliorer du fait de la baisse des prix de certains produits de consommation. En milieu rural, l'APE aurait un impact négatif sur les revenus de la population agricole lorsque les produits commercialisés se trouveront en concurrence avec des produits importés dont le prix baissera. Or, c'est dans ces zones que l'insécurité alimentaire et la pauvreté sont les plus importantes.

En matière de stabilité de l'approvisionnement, l'APE pourrait accroître le taux de dépendance alimentaire de la région ouest-africaine vis-à-vis des importations extra-régionales, à cause de son effet dépressif sur la production nationale. Dans un contexte de forte volatilité des prix mondiaux, cette dépendance accrue ferait peser un risque sur la sécurité alimentaire de l'ensemble des populations en cas de flambée des cours mondiaux.

4 - Recommandations pour la mise en œuvre de l'APE

Selon les auteurs de l'étude, plusieurs possibilités sont offertes aux États de la région ouest-africaine pour éviter la fragilisation de certaines filières et pour soutenir leur développement. L'APE prévoit notamment la possibilité de modifications des engagements tarifaires de l'Afrique de l'Ouest répondant à des objectifs de développement, dans le cadre

de politiques sectorielles communes ouest-africaines. La clause « sécurité alimentaire » et différentes mesures de défense commerciale (« clause de sauvegarde bilatérale », « clause relative aux industries naissantes »), peuvent également être activées dans le cadre de l'APE. L'efficacité de la mise en œuvre de ces dispositions dépendra cependant d'actions parallèles des pays ouest-africains à l'OMC, comme la reconnaissance de l'unité régionale de la CEDEAO. Par ailleurs, l'article 35 de l'accord, relatif au « traitement national en matière de taxation et de réglementation intérieures », offre aux États la possibilité d'appliquer une taxe à la consommation de certains produits, et d'utiliser un montant équivalent au produit de cette taxe pour encourager la structuration de filières nationales. Les effets potentiellement négatifs de l'APE sur l'Afrique de l'Ouest dépendront donc en partie de la capacité de ces pays à se saisir de ces possibilités.

Pour limiter ces effets, la France aura également un rôle à jouer, selon les auteurs de l'étude, au niveau européen, la cohérence entre politiques commerciales et politiques de développement reposant en grande partie sur des actions et négociations conduites à ce niveau. Pour ce faire, deux des enceintes à privilégier seraient le Conseil conjoint de l'APE et le Comité conjoint de mise en œuvre de cet accord, où la flexibilité de l'UE sera décisive pour faciliter des modifications des engagements tarifaires de l'Afrique de l'Ouest et l'instauration de mesures de défense commerciale en cas de besoin.

L'accord de Cotonou étant caduque en 2020, pour la négociation de celui qui le remplace, les auteurs proposent que la France pèse dans les discussions communautaires en faveur de l'inclusion de mécanismes d'évaluation de la cohérence des politiques commerciales et de développement. Deux autres recommandations importantes sont de replacer les intégrations régionales au centre des dispositifs de l'APE et de promouvoir la participation de la société civile dans la préparation et la mise en œuvre de ce type d'accords, pour accroître la cohérence entre politiques commerciales et de développement.

La France pourrait aussi, à travers ses politiques de coopération, renforcer ses appuis techniques et financiers pour le développement de filières nationales africaines répondant à des enjeux locaux et d'agriculture familiale. Par exemple, les auteurs recommandent qu'elle soutienne l'initiative de la CEDEAO pour la promotion du lait local en Afrique de l'Ouest. De plus, la France pourrait s'assurer que les politiques de coopération sont conçues en fonction des besoins régionaux et non pas en fonction des objectifs de croissance de ses exportations agroalimentaires.

Au-delà de l'APE étudié ici, les accords commerciaux de l'UE avec les pays en développement doivent être cohérents avec les objectifs de développement des partenaires de l'UE. D'une façon générale, les conclusions de l'étude soutiennent la nécessité que ces accords préservent les possibilités pour les États et les

régions concernées de protéger et de soutenir les secteurs qui pourraient être affectés par une libéralisation, y compris plusieurs années après le début de leur mise en œuvre.

*

Cette étude met en évidence l'intérêt d'une approche filière-pays pour évaluer l'impact d'une politique ou d'un accord commercial, les effets d'une même politique ou d'un même accord étant différents selon les cas considérés. L'étude conduite ici n'a porté, de façon approfondie, que sur un nombre limité de filières et de pays. Des études complémentaires pourraient être conduites sur d'autres secteurs clés pour le développement des divers pays de la région ouest-africaine.

L'étude montre aussi qu'il est utile de disposer de modèles simplifiés permettant de simuler les effets de variations de droits de douane sur les différents maillons des filières. Cependant, la qualité de ce type d'outils dépend des paramètres sur lesquels ils sont construits, notamment les hypothèses de transmission de prix, d'élasticité et de substitutions entre produits. Une telle quantification suppose d'analyser de façon précise les comportements des acteurs et les relations qu'ils entretiennent. Dans le cas présent, des études de consommation permettraient de mieux appréhender les phénomènes de substitutions de produits alimentaires au niveau des consommateurs.

Enfin, plusieurs aspects des impacts potentiels de l'APE n'ont pu être traités dans l'étude. Par exemple, comme dans tous les accords de libre-échange, la suppression des droits de douane entraînera une baisse des ressources fiscales des États. Les réorientations de budget qui en découlent peuvent avoir de fortes implications pour les secteurs concernés. Les effets sur les emplois ruraux sont également difficiles à évaluer, la contraction attendue de la valeur ajoutée laissant néanmoins penser qu'ils seraient plutôt négatifs. Enfin, il serait également utile de mieux connaître les effets de ces accords commerciaux sur la productivité des agriculteurs, la réallocation des terres ou sur l'environnement.

Laurent Levard, Damien Lagandré

Gret

Vanina Forget

Centre d'études et de prospective

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Béatrice Sédillot

Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : SSP
Dépôt légal : À parution © 2018