



Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest

Rapport final

Jean-Pierre Rolland
Arlène Alpha
PPRI
Octobre 2010



Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Ce document a été élaboré avec le financement de l'Agence Française de Développement.

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement.

Nous remercions M. Cuzon pour son appui et sa relecture attentive, ainsi que Mme Thirion, Mme Roumegous et M. Adam pour leurs commentaires précieux.

Sommaire

Résumé.....	9
I. OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE	38
1. Contexte des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest.....	38
2. Objectifs de l'étude	39
3. Méthodologie appliquée	40
3.1. Définition de la politique commerciale	40
3.2. Les différents niveaux de cohérence	40
3.3. Quatre étapes d'analyse	43
3.3.1. Réunion du Comité de pilotage	43
3.3.2. Revue bibliographique	43
3.3.3. Missions de terrain	43
3.3.4. Rapport	44
PREMIERE PARTIE DIAGNOSTIC	46
I. LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES AVEC LES POLITIQUES COMMERCIALES REGIONALES	47
1. Les politiques commerciales régionales.....	47
1.1. La politique commerciale commune de l'UEMOA.....	47
1.1.1. La mise en place d'un marché commun et d'une Union douanière	47
1.1.2. Des relations commerciales avec les pays tiers gérées au niveau régional	53
1.1.3. La stratégie régionale d'aide au commerce	53
1.2. La politique commerciale commune de la CEDEAO	56
1.2.1. Le Schéma de libéralisation des échanges (SLE)	58
1.2.2. Le processus de finalisation du TEC CEDEAO	58
1.2.3. La fiscalité intérieure et les autres éléments de politique commerciale	61
2. Les politiques commerciales nationales	62
2.1. Le Burkina Faso	62
2.2. Le Sénégal	64
2.3. Le Nigeria	67
3. Les cas d'incohérence au sein de l'espace UEMOA/CEDEAO qui constituent des entraves aux échanges.....	69
3.1. Le non respect des réglementations communautaires	69
3.1.1. Retaxation des échanges régionaux	69
3.1.2. Restrictions quantitatives et prohibitions.....	71
3.1.3. Le non respect du TEC UEMOA	72
3.1.4. Le non respect des règles d'origine	73
3.1.5. L'application de normes abusives	74

3.1.6.	D'autres cas d'incohérence possibles	76
3.2.	Les pratiques anormales	77
4.	Les principales raisons des situations d'incohérence	80
4.1.	Les retards dans l'application des engagements et la fin des compensations	80
4.2.	La primauté des intérêts nationaux.....	80
4.3.	Le manque ou la faiblesse des mécanismes de suivi de la bonne mise en œuvre des politiques commerciales.....	81
4.4.	L'insuffisance d'études d'impacts ex ante voire ex post sur la mise en œuvre des mesures de politiques commerciales	81
4.5.	La faiblesse des directions en charge des politiques commerciales, tant à l'UEMOA qu'à la CEDEAO et au niveau national.....	81
4.6.	Le manque de volonté politique pour la bonne application des mesures réglementaires	81
4.7.	Le manque d'information et de sensibilisation concernant les mesures réglementaires et leur application tant à destination des services de l'Etat que des opérateurs	82
4.8.	La méconnaissance des mécanismes de plainte.....	82
4.9.	Autres raisons évoquées par les opérateurs économiques.....	83
5.	Les mécanismes existants au niveau national et régional pour répondre à ces incohérences.....	83
5.1.	Au niveau national.....	83
5.2.	Au niveau régional	84
5.2.1.	Les dispositifs de surveillance de la politique commerciale	84
5.2.2.	Le suivi des pratiques anormales sur les principaux corridors routiers	84
5.2.3.	Le Plan régional de contrôle routier	86
5.2.4.	L'informatisation des procédures de dédouanement	86
5.2.5.	Le mécanisme de plainte concernant la mauvaise ou la non-application des réglementations communautaires	87
5.2.6.	La participation aux revues de politique commerciale des Etats membres	88
II.	LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES AVEC LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET LA COORDINATION DES DIFFERENTS CADRES DE NEGOCIATION.....	89
1.	Les engagements à l'OMC	89
1.1.	Rappel des engagements pour les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO	89
1.2.	Des incohérences concernant le respect des droits consolidés	90
1.2.1.	Burkina Faso.....	90
1.2.2.	Sénégal.....	90
1.2.3.	Nigeria	91
1.2.4.	Effets possibles de la 5 ^{ème} bande.....	91
1.3.	Les incohérences concernant d'autres mesures aux frontières	92
1.3.1.	La Taxe conjoncturelle à l'importation	92
1.3.2.	Les autres taxes.....	92
1.3.3.	Les prohibitions et les quotas	93
1.3.4.	Les valeurs de références.....	93
1.4.	La question centrale de l'harmonisation et de la cohérence régionale	94
1.5.	Les mécanismes et outils mis en place au niveau national et régional	99
1.5.1.	Les mécanismes institutionnels	99
a.	Le Burkina Faso.....	99

b.	Le Sénégal.....	100
c.	Le Nigeria.....	102
d.	UEMOA.....	102
e.	CEDEAO.....	105
1.5.2.	Le renforcement des capacités.....	105
1.5.3.	La mobilisation d'expertise.....	107
2.	Les négociations APE.....	107
2.1.	Etat des négociations.....	107
2.2.	Les risques d'incohérences.....	109
2.2.1	Des risques en termes d'intégration régionale.....	109
2.2.2	Des cas d'incohérence potentielle avec les politiques sectorielles.....	110
2.3.	Les mécanismes et outils mis en œuvre.....	111
2.3.1.	Les mécanismes institutionnels.....	111
a.	Au niveau national.....	111
b.	Au niveau régional.....	111
2.3.2.	Le renforcement de capacités.....	112
2.3.3.	La mobilisation d'expertises.....	112
3.	Les autres négociations bilatérales.....	112
III.	LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES ET REGIONALES AVEC LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	114
1.	Les politiques agricoles.....	114
1.1.	Les politiques nationales.....	114
1.1.1.	Le Burkina Faso.....	114
1.1.2.	Le Sénégal.....	115
1.1.3.	Le Nigeria.....	117
1.2.	Les politiques régionales.....	118
1.2.1.	La politique agricole unifiée de l'UEMOA.....	118
1.2.2.	L'ECOWAP de la CEDEAO.....	120
2.	Les politiques industrielles.....	121
2.1.	Les politiques nationales.....	121
2.1.1.	Le Burkina Faso.....	121
2.1.2.	Le Sénégal.....	122
2.1.3.	Le Nigeria.....	125
2.2.	Les politiques régionales.....	125
2.2.1.	La politique industrielle commune de l'UEMOA : PIC.....	125
2.2.2.	La politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest : PICA0.....	127
3.	Quelques cas d'incohérence les plus illustratifs.....	128
3.1.	Dans le secteur agricole.....	129
3.1.1.	Le riz.....	129
3.1.2.	Les productions avicoles.....	130
3.1.3.	Le lait et les produits laitiers.....	131
3.1.4.	L'huile.....	133
3.1.5.	Le concentré de tomate.....	133

3.1.6.	Les autres produits.....	133
3.1.7.	Le respect de la qualité des produits agricoles importés.....	134
3.2.	Dans le secteur industriel	135
3.3.	Les effets pervers de la politique commerciale du Nigeria	137
3.4.	Les risques d'incohérence du TEC CEDEAO	137
3.4.1.	De la re-catégorisation du TEC UEMOA à la 5 ^{ème} bande du TEC CEDEAO.....	137
3.4.2.	Les risques d'incohérence liés à une approche principalement politique.....	139
3.5.	Les causes d'incohérence	139
3.5.1.	Le processus d'élaboration de la politique commerciale commune de l'UEMOA à l'origine des incohérences.....	139
3.5.2.	Des intérêts divergents entre les pays membres de l'UEMOA	140
3.5.3.	Le leadership des finances et du commerce et le manque de concertation avec les sectoriels, le secteur privé et les OP.....	140
3.5.4.	L'absence de politique sectorielle commune au moment de l'élaboration du TEC de l'UEMOA	141
3.5.5.	Le manque d'études d'impacts ex ante et ex-post de la mise en œuvre du TEC	142
3.5.6.	La faiblesse des politiques sectorielles nationales.....	142
3.5.7.	La faiblesse des institutions et le turn over	142
3.5.8.	Le manque de vision globale.....	143
3.5.9.	L'action des lobbies du secteur privé.....	143
3.5.10.	Les difficultés de la réforme institutionnelle de la CEDEAO	143
3.5.11.	La pression des bailleurs de fonds	144
3.6.	Les mécanismes et instruments existants	144
3.6.1.	Les mécanismes institutionnels	144
a.	Au niveau national.....	144
b.	Au niveau régional.....	147
3.6.2.	Les instruments et outils.....	147
a.	Les études d'impact.....	147
b.	Les mesures de sauvegardes disponibles.....	147
c.	La recatégorisation dans le cadre du TEC CEDEAO et de la mise en œuvre d'une 5 ^{ème} bande	148
d.	Les stratégies d'aide pour le commerce.....	148

IV. LA NECESSAIRE HARMONISATION DES PROCESSUS CEDEAO ET UEMOA 149

1.	Cas d'incohérence ou de non coordination.....	149
2.	Les mécanismes et instruments mis en place	151
2.1.	Le Comité conjoint de gestion du TEC CEDEAO	151
2.2.	Le Comité ministériel de suivi UEMOA-CEDEAO pour les négociations APE	151
2.3.	Le Secrétariat Technique Conjoint.....	151
2.3.1.	Des résultats positifs... ..	152
2.3.2.	... mais des difficultés de fonctionnement	152

DEUXIEME PARTIE RECOMMANDATIONS.....154

I. A DESTINATION DES ETATS ET DES ORGANISATIONS REGIONALES.....155

1. Renforcer les compétences au niveau national et régional en matière de politiques publiques et de cohérence de ces politiques	155
1.1. Au niveau national	155
1.2. Au niveau régional	156
2. Améliorer la concertation intersectorielle	157
2.1. Au niveau national	157
2.2. Au niveau régional	158
3. Associer plus étroitement les représentants du secteur privé et des OP à l'élaboration de la politique commerciale	159
4. Définir des objectifs réalistes et prévoir les coûts d'ajustement et une vision globale	159
5. Améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques commerciales et de leur cohérence	160
5.1. Au niveau national	160
5.2. Au niveau régional	160
5.3. Des études d'impact systématiques	161
6. Renforcer les mécanismes de plainte et de règlement des différends	162
6.1. Au niveau national	163
6.2. Au niveau régional	163
7. Renforcer les mécanismes de contrôle et la mise en œuvre des mesures de coercition	164
8. Améliorer l'information et la sensibilisation sur les mesures et règlements communautaires et nationaux	165
9. Améliorer la participation de l'UEMOA et de la CEDEAO à l'OMC et la défense des intérêts de la région dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales	166
9.1. Finaliser le TEC CEDEAO et régler le problème de la libre pratique	166
9.2. Mettre en place le Comité consultatif pour les négociations commerciales prévu à l'UEMOA et l'élargir à la CEDEAO	167
9.3. Mettre en place le mécanisme de coordination portant sur l'ensemble des processus de négociation dans lesquels l'UEMOA est engagée et l'élargir à la CEDEAO	168
9.4. Travailler au niveau des représentations régionales des Etats dans les négociations commerciales	169
9.5. Renforcer les mécanismes de concertation de suivi des négociations nationales	169
9.6. Poursuivre et renforcer les actions en matière de renforcement des capacités	169
9.7. Mieux utiliser les revues de politiques commerciale pour améliorer la cohérence des politiques commerciales	170
9.8. Travailler avec l'OMC sur les consolidations au niveau régional et sur l'appartenance à la CEDEAO et l'UEMOA de PED de statuts différents	170
9.9. Réfléchir au niveau régional sur les différents instruments de protection pouvant être mis en œuvre pour défendre les intérêts de la région	171
10. Améliorer la coordination entre l'UEMOA et la CEDEAO	171

II. A DESTINATION DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS.....	173
1. Prendre mieux en compte la dimension régionale dans les programmes et projets de développement nationaux.....	173
2. Prendre mieux en compte la cohérence des appuis sectoriels ou transversaux avec les politiques commerciales dans leurs appuis tant au niveau national que régional	173
3. Poursuivre et renforcer les programmes de renforcement des capacités au niveau national et régional, à destination :	173
III. A DESTINATION DE L'OMC.....	174
1. Faire des revues de politique commerciale des mécanismes et outils de cohérence des politiques commerciales	174
2. Assister l'UEMOA/CEDEAO pour représenter l'ensemble de leurs Etats-membres.....	174
3. Favoriser en lien avec la CEDEAO et l'UEMOA la notification de droits consolidés régionaux....	174
4. Traiter activement le problème de cohérence lié à l'appartenance de PMA et de non-PMA à une Union douanière.....	175
5. Relancer et renforcer les programmes d'assistance technique.....	175
6. Contribuer au renforcement des dispositifs nationaux et régionaux de suivi des négociations commerciales	175
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	176
BIBLIOGRAPHIE	181
1. Donateurs et documents généraux	181
2. UEMOA	182
3. CEDEAO	184
4. Burkina Faso.....	185
5. Sénégal.....	186
6. Nigeria.....	188
7. Sites internet.....	188
ANNEXES.....	190

1. Guide d'entretien de l'étude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest	190
2. Liste des contacts	199
2.1. Burkina Faso	199
2.2. Sénégal.....	200
2.3. Nigeria.....	203
2.4. UEMOA	204
2.5. CEDEAO.....	205
2.6. OMC.....	206

Résumé

Contexte, objectifs et méthodologie de l'étude

Dans un contexte régional marqué par une libéralisation accrue des échanges l'enjeu de la cohérence des politiques commerciales est crucial pour les pays d'Afrique de l'Ouest, qui souhaitent développer leurs échanges régionaux tout en tirant profit de l'ouverture des marchés d'exportation.

Poser la question de la cohérence des politiques commerciales dans la région est d'autant plus pertinent que les pays d'Afrique de l'Ouest sont engagés dans de nombreuses négociations commerciales tant au niveau régional (processus d'intégration), que bilatéral¹ (APE) et multilatéral (OMC). L'élaboration des politiques commerciales à la fois nationales et régionales dépend et dépendra de ces processus de négociation.

Il importe notamment que les politiques commerciales nationales ou régionales, en tant que politique transversale, soient cohérentes avec les autres politiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs globaux de développement. Une politique commerciale n'est pas une fin en soi mais doit être au service du développement et appuyer notamment les politiques sectorielles. Il s'agit donc d'intégrer le commerce dans les stratégies de développement afin que les échanges contribuent véritablement au développement des pays d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit aussi que les pays se coordonnent mieux au niveau régional et tiennent compte de leurs engagements tant au niveau régional que multilatéral.

L'objectif général de l'étude est d'identifier les principales activités à mener pour renforcer la cohérence globale des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'établir des synergies entre les différents niveaux de définition et de mise en œuvre des politiques commerciales, et avec les objectifs de développement que s'est fixés la région.

Dans ce cadre, il s'agit dans un premier temps d'identifier précisément les problèmes de cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, en distinguant les différents cas possibles (articulation entre les différentes négociations en cours OMC/APE/TEC CEDEAO; liens entre politique commerciale et politiques sectorielles ; coordination entre niveau national et régional, etc.). Pour chaque cas identifié, il s'agit d'analyser les conséquences qui en résultent, d'identifier les causes de ces situations d'incohérence et le cas échéant, d'analyser les effets des mesures qui ont déjà pu être prises (tant au niveau national que régional) pour renforcer cette nécessaire cohérence.

Enfin, sur la base de ce diagnostic, l'étude devait :

- Formuler des recommandations à l'attention des administrations nationales et régionales ouest africaines, afin de leur permettre d'améliorer la cohérence globale de leurs politiques commerciales ;

¹ Le terme bilatéral est ici employé car c'est le terme le plus souvent utilisé au sujet des relations entre la région Afrique de l'Ouest et la région Union européenne. D'autres termes pourraient être utilisés, par exemple interrégional.

- Examiner l'appui que pourrait apporter le mécanisme d'examen de politiques commerciales (MEPC) de l'OMC dans le renforcement de la cohérence des politiques commerciales menées au sein de la région Afrique de l'Ouest ;
- Identifier les besoins en renforcement de capacités et/ou appui institutionnel permettant de renforcer la cohérence globale des politiques commerciales qui pourraient faire l'objet d'un appui éventuel de la part de l'AFD ou d'autres partenaires au développement.

Dans l'étude plusieurs niveaux de cohérence ont été analysés :

- une « cohérence horizontale », entre la politique commerciale et d'autres politiques publiques tant au niveau national que régional. Il s'agit ici d'identifier et de répondre aux éventuelles contradictions des politiques publiques ;
- une « cohérence verticale », qui s'inscrit dans le cadre du processus d'intégration régionale, entre les politiques commerciales nationales et les politiques commerciales communes. Il s'agit en fait plutôt de respect des engagements pris au niveau régional et d'harmonisation entre les politiques commerciales des différents Etats de l'UEMOA et de la CEDEAO et les politiques commerciales définies au niveau régional ;
- par ailleurs, au niveau régional, la configuration de l'Afrique de l'Ouest avec deux organisations régionales en charge de conduire le processus d'intégration régionale, pose la question de la cohérence entre l'UEMOA et la CEDEAO.

Enfin, les politiques commerciales nationales et régionales en Afrique de l'Ouest, dépendent de différents espaces de négociation :

- un espace de négociation régional qui porte en particulier sur la finalisation du TEC au niveau de la CEDEAO et donc sur la constitution d'une Union douanière ;
- un espace de négociation bilatéral, notamment entre la région Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, concernant l'Accord de partenariat économique (APE) ;
- un espace de négociation multilatéral, qui renvoie à l'enceinte de l'OMC dont tous les Etats d'Afrique de l'Ouest sont membres (à l'exception du Libéria qui a le statut d'observateur). Notons que chaque pays négocie individuellement et que l'UEMOA et la CEDEAO n'ont qu'un statut d'observateur ad hoc dans la Commission Commerce et développement à l'OMC.

A ce dernier niveau se posent donc la question d'une part, de la cohérence entre les politiques commerciales appliquées et les engagements pris par les pays/régions et d'autre part, la question de l'articulation entre les différents niveaux de négociations.

L'étude comprend deux grandes parties :

- Le diagnostic, qui traite de :
 - La cohérence des politiques commerciales nationales avec les politiques commerciales régionales ;
 - La cohérence des politiques commerciales nationales avec les engagements internationaux et la coordination des différents cadres de négociation ;

- La cohérence des politiques commerciales nationales et régionales avec les politiques sectorielles ;
- La nécessaire harmonisation des processus CEDEAO et UEMOA.
- Les recommandations à destination : des Etats et des organisations régionales ; des bailleurs de fonds ; de l'OMC.

Le diagnostic

EXAMEN DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES ET REGIONALES

Dans un premier temps, l'étude a identifié les politiques commerciales nationales, dans les 3 pays couverts par l'étude (Burkina Faso, Nigeria et Sénégal), et régionales, au niveau de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Il ressort de cette première analyse :

- **L'UEMOA dispose d'une politique commerciale commune fondée en particulier sur :**
 - d'une part, un marché commun mis en place au 1^{er} juillet 1996 pour les produits du cru et de l'artisanat traditionnel et progressivement jusqu'au 1^{er} janvier 2000 pour les produits industriels agréés, qui a été élargi à tous les pays de la CEDEAO en 2004 ;
 - d'autre part, une Union douanière mise en place au 1^{er} janvier 2000, basée sur un tarif extérieur commun (TEC) à l'ensemble des pays membres de l'UEMOA et comprenant quatre catégories de produits taxées de 0 à 20% ;
 - et enfin, des règles d'origine communes, des règles communes de concurrence, une harmonisation de la TVA et des droits d'accise, une harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes, des mesures de sauvegarde et de protections communes (TDP, TCI, valeurs de références et droit anti-dumping).

L'UEMOA dispose par ailleurs d'un programme régional de promotion commercial, d'une « Stratégie régionale de mise en œuvre du programme d'aide pour le commerce de l'UEMOA » et d'un « Cadre logique pour la mise en œuvre du programme aide pour le commerce de l'UEMOA ». L'objectif général de la stratégie d'aide pour le commerce de l'UEMOA est d'aider les Etats membres à accroître leurs exportations de biens. Le cadre logique devrait servir de base à une programmation dans laquelle s'inscrira l'ensemble des donateurs internationaux, mais également les institutions financières nationales et régionale (banques de développement en particulier) et services dans le cadre du système commercial mondial.

- **Il n'existe pas à l'heure actuelle au niveau de la CEDEAO de politique commerciale commune** au sens d'un texte communautaire adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement mais elle est néanmoins en cours d'élaboration auprès du département du commerce. La démarche consiste à reprendre la politique commerciale de

l'UEMOA pour l'étendre aux pays non UEMOA en procédant à d'éventuels ajustements.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures ont déjà été mises en œuvre qui serviront de socle à la future politique commerciale commune : le schéma de libéralisation des échanges ; la mise en place d'un prélèvement communautaire ; la convention sur le Transit Routier Inter-Etats de marchandises ; l'harmonisation des règles d'origine avec celles de l'UEMOA ; l'harmonisation des normes avec l'UEMOA ; l'adoption d'une loi sur la concurrence ; l'harmonisation des législations fiscales indirectes intérieures ; la finalisation du tarif extérieur commun de la CEDEAO.

Les Etats membres de la CEDEAO ont décidé d'adopter un Tarif extérieur commun (TEC) en janvier 2006 qui comprenait alors 4 bandes. Les Chefs d'Etats de la CEDEAO ont décidé de créer, par un acte additionnel, une 5^{ème} bande tarifaire, lors de la Conférence qui s'est tenue en juin 2009 à Abuja.

Par ailleurs, dans le cadre des discussions portant sur la finalisation du TEC CEDEAO, la Commission de la CEDEAO a prévu une réflexion sur les mesures de protection temporaires pour faire face aux hausses d'importations susceptibles de concurrencer la production régionale. Trois mesures sont actuellement à l'étude : la Taxe Dégressive de Protection, la Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO et le Droit Compensateur de la CEDEAO.

La CEDEAO à l'instar de l'UEMOA a fixé une fourchette pour les taux de TVA appliqués par les Etats membres, a fixé une liste de produits éligibles aux droits d'accise (différente de celle de l'UEMOA), a adopté des règles d'origine harmonisées avec celles de l'UEMOA ; de plus, le programme qualité de l'UEMOA (et donc le processus d'harmonisation de la normalisation et de reconnaissance mutuelle des normes), est dorénavant étendu à l'ensemble de la région.

Si la CEDEAO ne dispose pas d'une stratégie d'aide au commerce, il faut mentionner cependant le Programme de développement pour l'APE en Afrique de l'Ouest (PAPED) conjoint à l'UEMOA et à la CEDEAO qui peut être considéré, étant donné sa construction, comme une stratégie régionale d'aide au commerce, d'autant plus que les mesures décrites dépassent largement le seul cadre de l'APE.

- **Pour les pays membres de l'UEMOA, notamment le Burkina Faso et le Sénégal, la politique commerciale consiste globalement en la mise en œuvre de la politique commerciale commune** à savoir : une libre circulation des biens et service au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO et la mise en place du TEC, y compris les mesures de sauvegarde, dans le cadre de l'UEMOA pour l'instant. Ils appliquent aussi une TVA, des droits d'accises et des valeurs de références en général en conformité avec les réglementations de l'UEMOA. Il existe cependant pour chaque pays des particularités.

Le Burkina Faso ne dispose pas à proprement parler de document de politique commerciale mais finalise une politique de promotion du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat qui servira de cadre de référence.

Le Burkina n'a jamais utilisé la TCI, mais a conservé une Taxe Dégressive de Protection de 5 % jusque récemment pour certains produits alors que les textes communautaires prévoyaient la disparition de la TDP en janvier 2006. Il prélève aussi d'autres taxes sur les importations comme la contribution pour le Programme de Vérification des Importations ou la taxe de péage par tonne d'importation au bénéfice des chargeurs. Enfin, dans le contexte récent de la crise alimentaire au Niger, le Burkina Faso souhaite éviter les effets de contagion de hausse des prix domestiques et incite les exportateurs à ne pas écouler de céréales vers son voisin.

Par ailleurs, le Burkina Faso a terminé fin 2007 la réalisation de son EDIC qui s'intitule « Le défi des exportations dans un pays enclavé ». Elle contient une matrice d'action concernant le secteur coton, l'élevage, l'agriculture et l'agro-industrie ; le sésame ; l'arachide, la noix de cajou et le karité ; les céréales ; l'horticulture ; les mines ; les produits industriels et transformés ; le climat des investissements ; le transport et la facilitation du commerce ; les douanes et enfin les politiques et institutions du commerce. Sur cette base, une stratégie nationale d'exportation est en cours d'élaboration.

Le Sénégal applique une taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) de 10 % sur la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré sucré ou non sucré, et les jus de fruits, sur la base des prix de déclenchement autorisés par la Commission de l'UEMOA et applique une taxe de péréquation sur le sucre destiné à la consommation courante. Il applique aussi depuis 1998, des surtaxes (20%) sur un certain nombre de produits non-originaux de l'UEMOA ou de la CEDEAO, ainsi qu'une taxe parafiscale de 1 % s'applique aux tissus, un prélèvement au titre du fonds pastoral et un prélèvement COSEC (Conseil national des chargeurs) sur les produits importés par voie maritime.

Enfin, le Sénégal a créé une Agence de régulation des marchés (ARM) qui vise à réguler les marchés agricoles sur la base d'une concertation entre organisations de producteurs et commerçants importateurs. Ainsi, dans le cas de l'oignon, en vue de limiter les baisses de prix liées à la concurrence de l'oignon importé, cette concertation débouche chaque année sur un gel des importations pendant la saison de production de l'oignon local.

Le Sénégal a défini depuis 2001 une Stratégie Nationale de Développement et de Promotion des Exportations sénégalaises (STRADEX) qui vise une meilleure utilisation des potentialités sénégalaises à l'exportation en tenant dûment compte de la demande internationale. Comme le Burkina Faso, le Sénégal, sur la base de l'EDIC réalisée en 2002 qui a repris les analyses STRADEX, a élaboré, en mars 2007, une matrice d'action intitulée : « Cadre intégré de développement du commerce extérieur du Sénégal ».

Le Nigeria finalise un document de politique commerciale et industrielle. Il doit respecter le Schéma de libéralisation des échanges impliquant depuis 2004 une libre circulation des biens et services au sein de la CEDEAO. Il doit également respecter les réglementations existantes en matière de règles d'origine communes à la CEDEAO et à l'UEMOA, d'harmonisation des normes commune aussi aux deux régions, de valeurs de référence et d'harmonisation des droits d'accise et de TVA de

la CEDEAO. De plus, le Nigeria a décidé l'adoption du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO. Conformément à cette décision, le nouveau régime tarifaire concernant la période 2008-2012, comprend 5 bandes tarifaires.

Toutefois, le TEC CEDEAO n'étant pas encore mis en œuvre au niveau régional, le Nigeria édicte régulièrement une liste d'importations prohibées pour renforcer la protection des industries qui comprend actuellement 27 catégories de produits. Cette liste est sujette à révision régulière par le gouvernement.

La politique commerciale actuelle du Nigeria est marquée par son imprévisibilité, liée au fait que la liste des droits de douane et des importations prohibées est révisée fréquemment. Outre les difficultés que ces changements fréquents de politique commerciale entraînent pour les opérateurs économiques, ainsi que vis-à-vis des engagements du pays à l'OMC, cette situation sera encore moins tenable à long terme avec la mise en œuvre du TEC CEDEAO.

DES CAS D'INCOHERENCE QUI CONSTITUENT DES ENTRAVES AUX ECHANGES

Les entraves au commerce au sein de l'UEMOA/CEDEAO couvrent deux situations : d'une part, le non respect des réglementations communautaires par les Etats, d'autre part, l'existence de pratiques anormales de la part des opérateurs privés ou publics.

- **le non respect des réglementations communautaires par les Etats** concernent : des situations de réarmement tarifaire au sein du marché commun ; des cas de non reconnaissance des certificats d'origine UEMOA ; des cas de non-respect du TEC UEMOA ; des cas de prohibitions ou contingentements ; des cas d'application de la TCI et de normes abusives ; des cas d'incohérences divers relatifs à des dérogations d'application de la TVA, à l'application de valeurs de référence ou de valeurs minimales ou de redevances diverses.

Notons le cas des mesures prises lors de la crise alimentaire de 2008 qui ont conduit de nombreux pays à prohiber ou restreindre leurs exportations. Ces mesures de sauvegarde pourraient être acceptables au titre de l'article 86 du Traité de l'UEMOA révisé, mais cela suppose que les pays aient au préalable demandé l'autorisation de leur application à la Commission, ce qu'ils n'ont pas fait étant donné l'urgence de la situation.

Par ailleurs, certains pays comme le Sénégal ont mis en place des systèmes de régulation des échanges basés sur des consultations au sein des filières. Il ne s'agit pas à proprement parler d'incohérence, on peut même considérer qu'il s'agit d'une façon de dépasser ou contourner les contraintes fixées par les règles commerciales régionales et internationales pour réguler les échanges.

- **Les pratiques anormales recouvrent notamment** : la minoration des quantités importées déclarées et donc taxées ; la minoration de la valeur CAF ; le changement de nature du produit ; le paiement de taxe au forfait ; le non contrôle des normes et des règles d'origine ; la perception induue de taxes à la frontière sur des produits du cru ou agréés ; les contrôles intempestifs tout au long des corridors de commercialisation, voire la fermeture de frontières.

- **Les principales causes avancées pour expliquer ces situations d'incohérence sont :**

- Les retards dans l'application des engagements et la fin des compensations aux pertes de recettes douanières mises en place après l'application du TEC UEMOA ;
- La primauté des intérêts nationaux qui peuvent être divergents entre les différents Etats-membres et la difficulté à concevoir le transfert de souveraineté ;
- Le manque ou la faiblesse des mécanismes de suivi de la bonne mise en œuvre des politiques commerciales ;
- L'insuffisance d'études d'impacts ex ante voire ex post sur la mise en œuvre des mesures de politiques commerciales ;
- La faiblesse des Départements en charge des politiques commerciales, tant à l'UEMOA qu'à la CEDEAO et au niveau national ;
- Le manque de volonté politique pour la bonne application des mesures réglementaires (manque de moyen de contrôle, absence de coercition,...) ;
- Le manque d'information et de sensibilisation concernant les mesures réglementaires et leur application tant à destination des services de l'Etat que des opérateurs ;
- La méconnaissance des mécanismes de plainte ;
- La « vulnérabilité des opérateurs » qui « permet » notamment les pratiques anormales et est source de corruption ;
- Le coût et les délais considérés comme trop élevés par les opérateurs pour certaines démarches officielles ;
- L'existence de réseaux de commercialisation informels qui échappent à toute règle commerciale.

- **Pour répondre à ces situations d'incohérence les principaux dispositifs et instruments mis en place sont :**

Au niveau national :

- La mise en place au Sénégal du Centre de recherche et d'analyse des échanges et statistiques (CRADES) chargé de fournir les informations statistiques et économiques et les analyses nécessaires à l'élaboration, l'évaluation et le suivi de la politique commerciale et à la préparation des négociations commerciales tant bilatérales que multilatérales et l'existence du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES) au Burkina Faso ;
- Les études et analyses effectuées par les Etats qui constituent également des outils permettant d'alerter sur des problèmes de cohérence et de réaliser les ajustements nécessaires pour les corriger ;

- Les revues de politique commerciale menées régulièrement par l'OMC en concertation avec les pays membres étudiés qui sont les seuls réels instruments de suivi de la mise en œuvre des politiques commerciales et de leur cohérence avec la politique régionale et les engagements internationaux.

Au niveau régional :

- **L'UEMOA**, pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures de la politique commerciale commune a prévu à brève échéance la mise en place d'un dispositif de surveillance commerciale ;
- **La CEDEAO**, a prévu de mettre en place un Observatoire de surveillance commerciale une fois le TEC CEDEAO finalisé ou dès que la politique commerciale commune sera adoptée ;
- Le suivi des Pratiques Anormales sur les principaux axes routiers permet d'analyser l'évolution des tracasseries routières sur un certain nombre de corridors en Afrique de l'Ouest ;
- Le plan régional de contrôle routier adopté par le Conseil des Ministres de l'Union, le 16 décembre 2005, qui limite les points de contrôle routier au départ, à la frontière et à la destination finale ;
- Le mécanisme de plainte concernant la mauvaise ou la non-application des réglementations communautaires mis en place par l'UEMOA ;
- La participation des organisations régionales aux revues de politique commerciale de leurs pays membres.

LE NON RESPECT DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

- 1. L'analyse des engagements pris par les pays de la région, qu'ils soient PMA ou non montre que les incohérences concernent principalement le respect des droits consolidés.**

La mise en place du TEC s'est traduite pour certains pays et certains produits par une hausse des tarifs incompatible avec les droits notifiés à l'OMC. De plus, beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest ont accordé à la France des concessions antérieures au cycle de l'Uruguay au titre de l'Afrique Occidentale Française. Les taux notifiés sont alors beaucoup plus bas que le TEC, c'est le cas notamment du Burkina Faso.

Soulignons qu'avec l'inclusion d'une 5^{ème} bande à 35% dans le TEC de la CEDEAO, les taux consolidés pour de nombreux pays vont être inférieurs au taux réellement appliqué. C'est le cas notamment du Sénégal qui a consolidé ses produits à 30%.

Le non respect des règles de l'OMC par les pays de la région concernent aussi :

- La compatibilité de la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) qui est inspirée de la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, à laquelle n'ont pas droit les pays de l'UEMOA puisqu'ils ont tarifé à un taux plafond ;

- Les autres taxes (TVA appliquée uniquement aux produits importés, surtaxes à l'importation...);
- Les prohibitions y compris via des normes abusives, appliquées par certains pays comme le Nigeria ;
- Les valeurs de références ou d'évaluation en douane.

2. En matière de négociations commerciales, la question centrale pour la région est celle de l'harmonisation et de la cohérence régionale

Le Traité de l'UEMOA indique que les Etats membres s'obligent désormais, à arrêter des positions concertées, avant d'entreprendre des négociations dans une enceinte où l'Union n'est pas représentée en tant que partie contractante comme c'est le cas dans le cadre des négociations à l'OMC. Par contre, le traité de la CEDEAO ne contient pas de dispositions équivalentes et encourage simplement les Etats à se concerter.

L'UEMOA et la CEDEAO ont notifié leur Traité à l'OMC, sous la clause d'habilitation. L'UEMOA a également notifié son Union douanière le 27 octobre 1999 sous la clause d'habilitation. Par ailleurs, l'UEMOA et la CEDEAO ne disposent que d'un statut d'observateur ad hoc dans la Commission Commerce et développement à l'OMC.

Dans le cadre de l'OMC, pour que l'UEMOA ou la CEDEAO puissent négocier au nom de leurs Etats-membres, deux contraintes sont à lever :

- D'une part, que soit reconnu le marché commun UEMOA/CEDEAO comme un Accord de libre-échange. Or, actuellement malgré l'existence d'une zone de libre-échange, les pays de l'UEMOA et CEDEAO n'applique pas le principe de la libre pratique ;
- D'autre part, que les pays-membres donnent mandat, comme dans le cadre de l'APE, à l'UEMOA et la CEDEAO de négocier à leur place, ce qui correspond à une perte de souveraineté nationale.

Au de-là de cette question de la représentation des pays à l'OMC, s'il existe déjà un engagement pour des positions concertées, deux éléments de blocage principaux sont identifiés qui posent problème, soit vis-à-vis des règles de l'OMC, soit vis-à-vis de l'objectif d'intégration régionale :

- L'absence d'harmonisation des consolidations, ce qui nuit au processus d'intégration régionale. En cas de hausse des droits de douane pour se protéger par exemple d'une flambée d'importations, quel droit plafond sera utilisé ? Le sera-t-il au niveau seulement du pays touché ou au niveau régional pour éviter les détournements de trafic ? ...
- L'autre difficulté des engagements nationaux à l'OMC et qui est un réel problème pour le processus d'intégration en Afrique de l'Ouest, mais également pour d'autres régions d'Afrique, concerne l'existence de statuts différents au sein d'une même zone d'intégration régionale. Ainsi, parmi les 15 pays de la CEDEAO, 4 sont des PED (Côte d'Ivoire, Cap Vert, Ghana et

Nigeria) et sont donc soumis à la réduction de leurs droits de douane consolidés en cas de nouvel accord à l'OMC, alors que les PMA ne sont soumis à aucun engagement de réduction.

3. Pour améliorer la participation aux négociations commerciales les Etats membres ont mobilisés de nombreux outils et mis en place des mécanismes institutionnels souvent performants

Ainsi, **la plupart des pays de l'UEMOA** ont mis en place des comités de suivi des négociations commerciales.

L'UEMOA souhaite renforcer la concertation qu'elle organise actuellement entre les Etats membres, via la mise en place d'un Comité consultatif régional pour les négociations commerciales chargé d'assister la Commission de l'UEMOA et les Etats membres dans la préparation, le suivi et la conduite des négociations commerciales, en vue de parvenir à la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux, plurilatéraux ou bilatéraux, ainsi que d'accords commerciaux régionaux. Par ailleurs, étant donné l'importance stratégique des négociations commerciales pour les pays membres de l'UEMOA, la Commission a proposé la mise en place d'un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA en vue de préparer efficacement la position des Etats membres qui tient compte de leurs intérêts spécifiques.

A la CEDEAO la préparation aux négociations et le suivi des négociations reste très limité faute de moyens humains et matériels suffisants, mais aussi faute de représentation de la CEDEAO à Genève.

Par ailleurs, les pays de la CEDEAO et les organisations régionales ont bénéficié et bénéficient encore de nombreux appuis en termes de renforcement de capacités de la part de l'OMC, de l'OIF ou encore de la coopération française.

Les organisations régionales et les Etats membres, mais aussi le secteur privé ou les OP ont su aussi mobiliser, notamment depuis le lancement du cycle de Doha, une expertise locale et internationale permettant une meilleure préparation des négociations commerciales internationales et bilatérales.

LES RISQUES D'INCOHERENCE LIES AUX APE

Dans le cadre de l'Accord de Cotonou signé en 2000 à Cotonou, la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO (transformé en Commission en 2006) mènent ensemble les négociations avec l'Union Européenne pour la mise en œuvre d'un accord de partenariat économique en l'Afrique de l'Ouest. L'échéance de ces négociations avait initialement été fixée au 1^{er} juin 2008, or fin 2010, ces négociations n'ont toujours pas abouti.

Il existe plusieurs risques d'incohérence liés à ces négociations aujourd'hui engluées, notamment :

- **sur les processus d'intégration régionale**

Depuis 2008, plusieurs régimes tarifaires coexistent dans la région vis-à-vis de l'UE (PMA n'ayant pas signé d'APE et soumis au TSA (Tout sauf les armes), le Nigeria PED n'ayant pas signé d'APE et soumis au SPG, le Ghana et la Côte d'Ivoire également pays non-PMA qui ont conclu des APE intérimaires différents (APEI), le Cap Vert devenu aussi PED dispose quant à lui d'une période de transition de minimum 3 ans). Cette juxtaposition de régimes tarifaires est en totale contradiction avec l'existence du TEC UEMOA dans le cas de la Côte d'Ivoire et d'un futur TEC CEDEAO dans le cas du Ghana. C'est un danger pour les processus d'intégration régionale en cours et pour la conclusion d'un APE régional.

- **avec les politiques sectorielles**

Les risques d'une concurrence croissante des importations européennes pour le développement d'un secteur industriel régional limité et d'un secteur agricole qui ne bénéficie ni des mêmes avantages ni des mêmes soutiens que l'agriculture européenne, constituent la principale crainte des pays de la CEDEAO. Afin de limiter ces risques, la région, à partir d'un travail très pointu sur la définition des produits sensibles qui seraient exclus de la zone de libre-échange, a proposé un démantèlement tarifaire de 70% des biens sur 25 ans. L'UE refuse cette proposition et s'en tient aujourd'hui à un minimum de démantèlement de 80 % des lignes tarifaires.

Afin de mieux suivre et de mieux participer aux négociations APE :

- Les Etats-membres, comme pour les négociations commerciales internationales ont mis en place des Comités nationaux de suivi des négociations APE ;
- Au niveau régional la structure de négociation est composée des organes suivants : le Conseil des Ministres de la CEDEAO, le Comité ministériel de suivi, le groupe des ambassadeurs à Bruxelles et des représentants permanents à Genève de la CEDEAO, le Comité régional des Négociations, le Comité technique d'appui. Auxquels se sont ajoutés un comité de liaison et une Task Force qui comprennent tous les deux des membres des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ainsi que des représentants de la Commission européenne. De plus, la Task Force comprend des représentants des Etats membres de l'Afrique de l'Ouest et de l'UE.
- Outre les appuis en matière de renforcement de capacités pour les négociations OMC qui sont généralement aussi mobilisés dans le cadre des négociations APE, des appuis spécifiques ont été apportés, avec le soutien notamment de l'Union européenne, au niveau national et régional (CEDEAO et UEMOA).
- Enfin, encore plus que pour les négociations OMC, les organisations régionales et les Etats membres, mais aussi le secteur privé ou les OP ont su mobiliser une expertise locale et internationale permettant un meilleur suivi et une participation active aux négociations APE, notamment en matière de définition des produits sensibles.

Concernant, les autres négociations commerciales bilatérales, le Traité de l'UEMOA confère à la Commission de l'UEMOA la compétence exclusive pour négocier et conclure désormais les Accords commerciaux bilatéraux, au nom des Etats membres, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui pour la CEDEAO.

LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES ET REGIONALES AVEC LES POLITIQUES SECTORIELLES

Comme l'ont souligné en particulier les représentants du secteur privé et des organisations paysannes, il n'existe pas toujours au niveau national de document de politique sectorielle agricole ou industrielle, mais les pays disposent de multiples stratégies, plans, programmes, projets... sectoriels qui ne sont pas toujours cohérents.

- **Concernant le secteur agricole**, la plupart des lois d'orientation agricole, des programmes mis en œuvre visent notamment à améliorer la sécurité alimentaire de la population, et à réaliser à terme la souveraineté alimentaire du pays, à améliorer les revenus et le niveau de vie des populations rurales, à améliorer l'environnement de produits de qualité, à s'insérer dans le marché mondial et régional.

Ce sont également les principaux objectifs de la Politique agricole de l'UEMOA (PAU) et de la Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP), auxquelles il faut ajouter un objectif d'approfondissement du marché commun.

Pour atteindre ces objectifs, les principales filières mentionnées tant au niveau national que régional sont les filières vivrières, en particulier le riz, le maïs, la filière bétail-viande, la filière avicole, la filière laitière, les fruits et légumes ou encore le coton.

- Il est généralement mentionné que **le secteur industriel** dans la région est embryonnaire dans la plupart des pays et concerne surtout l'agro-industrie.

Au niveau régional, la Politique industrielle commune (PIC) pour l'UEMOA adoptée en 1999 ou la Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA) pour la CEDEAO adoptée en 2010 visent notamment : à assurer et consolider la compétitivité des entreprises industrielles de la région ; à accélérer l'adaptation de l'industrie de l'Union aux changements structurels en cours ; à préserver et développer les capacités d'exportation des Etats membres, dans le cadre des nouvelles règles du commerce mondial ; à encourager la mise en place d'un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises, en particulier des PME/PMI ; à favoriser la construction au sein de l'Union d'un tissu industriel fortement intégré en s'appuyant notamment sur les PME/PMI ; à favoriser la diversification et la densification du tissu industriel régional. La PIC s'appuie ainsi sur 6 programmes : le développement des structures et des programmes de promotion de la Qualité ; la mise à niveau des entreprises et de leur environnement ; la promotion de réseaux d'information ; la promotion des investissements et des exportations ; le développement de PME-PMI et le renforcement de la concertation au niveau régional.

L'importance de la cohérence de la politique commerciale commune avec la politique industrielle commune est soulignée par les deux organisations régionales, ainsi que les risques que fait courir le futur APE (cf. PICA).

- Les cas d'incohérence entre politique commerciale et politiques agricole ou industrielle concernent en général le tarif extérieur commun de l'UEMOA qui a largement été critiqué du fait du caractère insuffisamment protecteur des niveaux de droits de douane pour soutenir le développement de filières locales identifiées comme stratégiques. Cependant, dans certains cas c'est le marché commun qui est remis en cause ; les produits

importés d'un pays de la région peuvent concurrencer et se substituer aux produits du pays importateur.

Concernant le secteur agricole, dans un contexte de concurrence accrue sur les marchés internationaux et de forte volatilité des cours, les OP et le secteur privé, mais aussi l'UEMOA elle-même, critiquent le niveau du TEC UEMOA peu cohérent avec les objectifs de la PAU et de l'ECOWAP : de souveraineté alimentaire ; de développement des échanges régionaux ; d'amélioration des conditions de vie des producteurs ; de sécurisation des investissements agricoles. Les principaux cas cités et que nous illustrons ici sont : le riz fortement concurrencé par le riz asiatique ; la viande de volailles ; les huiles ; le lait et les produits laitiers ; le concentré de tomate. Ont également été cités : la farine, les pâtes alimentaires, le sucre ou les jus de fruits.

Concernant le secteur industriel, en dehors de l'agro-industrie, plusieurs productions ont subi ou subissent encore une concurrence des importations considérée comme trop élevée ou déloyale du fait de la mise en place du TEC, de la mise en place de la zone de libre-échange UEMOA-CEDEAO ou encore du fait de produits ne respectant pas les normes ou les règles d'origine.

Les principaux secteurs ou filières industriels évoqués sont : la production de piles et batteries concurrencée par les productions asiatiques qui ne seraient pas toujours conformes aux normes (Burkina Faso, Sénégal) ; la filière tôle et fer à béton concurrencée aussi par des produits asiatiques qui ne seraient pas toujours conformes aux normes (Burkina Faso, Sénégal) ; la filière de pneumatiques concurrencée par des produits asiatiques qui ne seraient pas toujours conformes aux normes (Burkina Faso) ; la production de plastique (Sénégal, Burkina Faso).

- Les principales causes à ces incohérences mentionnées lors de nos entretiens concernent :
 - Le processus d'élaboration de la politique commerciale commune de l'UEMOA qui a débuté en 1996 en pleine période de plan d'ajustement structurel qui visait à un désengagement de l'Etat des secteurs productifs et une libéralisation des échanges. L'influence des institutions de Bretton Woods a donné l'impression d'une faible implication des Etats dans l'élaboration du TEC ;
 - L'existence d'intérêts divergents entre les pays membres de l'UEMOA qui a conduit à s'aligner sur les pays les plus ouverts au détriment des pays dont le niveau de protection était le plus élevé ;
 - Le leadership des finances et du commerce et le manque de concertation avec les sectoriels, le secteur privé et les OP ;
 - L'absence de politique sectorielle commune au moment de l'élaboration du TEC de l'UEMOA.

Notons que le processus d'élaboration du TEC CEDEAO est un peu différent puisque l'ECOWAP existe déjà et que la PICAQ vient juste d'être adoptée. Il est donc a priori plus facile d'envisager une discussion ouverte sur les instru-

ments de politique commerciale pouvant être définis pour appuyer les politiques sectorielles. Les discussions sur la 5^{ème} bande montrent d'ailleurs que l'on a dépassé la seule réflexion de la re-catégorisation de certains produits pour les seuls pays de la CEDEAO, non UEMOA ;

- Le manque d'études d'impact économique et social ex-ante et ex-post de la mise en œuvre du TEC ;
 - Le manque de vision globale au niveau national comme au niveau régional ;
 - La faiblesse des politiques sectorielles nationales ;
 - La faiblesse des institutions et le turn over important du personnel de ces institutions ;
 - L'action des lobbies du secteur privé ;
 - Les difficultés de la réforme institutionnelle de la CEDEAO ;
 - La pression des bailleurs de fonds.
- Par ailleurs, les effets pervers de la politique commerciale nigériane ont été soulignés, notamment en matière d'incitation à la contrebande mais surtout du fait de l'imprévisibilité de cette politique commerciale qui ne permet pas de construire sur la durée des orientations stratégiques sectorielles.
 - Il faut tout d'abord souligner, en dehors du Nigeria, la quasi absence de mécanisme institutionnel au niveau national, mais aussi au niveau régional, qui permette de traiter la cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles.

Par contre, afin d'améliorer la cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles plusieurs instruments ont été et sont utilisés tant au niveau national que régional, notamment :

- Les études d'impact, dans le cadre des négociations APE et de la mise en œuvre d'une 5^{ème} bande, même si elles sont insuffisantes ;
- Les mesures de sauvegardes disponibles malgré leurs limites : TCI, valeurs de références, droit anti dumping et les mesures dérogatoires en période de crise pour l'UEMOA ; TCI, TDP, droits compensateurs à l'étude pour la CEDEAO ; mécanisme de régulation des marchés via les interprofessions pour limiter les importations au moment de la mise en marché des produits nationaux (cf. Sénégal) ;

Notons que lors de nos entretiens tant au niveau national que régional, nos interlocuteurs soulignaient la nécessité de réfléchir à d'autres instruments de politiques commerciales même s'ils ne sont pas permis par les règles de l'OMC : quota prix minimum à l'importation, prélèvement variables...

- La re-catégorisation dans le cadre du TEC CEDEAO et de la mise en œuvre d'une 5^{ème} bande ;
- Les stratégies d'aide pour le commerce.

A partir des EDIC, certains pays travaillent aujourd'hui à l'élaboration de leur stratégie d'aide pour le commerce. L'UEMOA quant à elle a élaboré une stratégie d'aide au commerce régionale. De plus, le PAPED conjoint à l'UEMOA et à la CEDEAO peut aussi servir de socle à une stratégie régionale d'aide au commerce commune.

Ces stratégies d'aide au commerce nationale et régionale pourraient servir de base aux interventions des bailleurs de fonds en matière d'appui notamment aux politiques commerciales nationales et régionales dans la région, y compris en matière de renforcement de capacités. Ces stratégies pourraient contribuer à améliorer la cohérence des interventions des différents partenaires techniques et financiers.

- Le processus en cours de définition du TEC CEDEAO est marqué par une évolution significative qui tend à remettre à plat le TEC de l'UEMOA appliqué en 2000 par un travail de re-catégorisation des produits à l'intérieur des bandes tarifaires et d'une 5^{ème} bande.

Ce processus peut être source d'incohérence car :

- le travail réalisé porte principalement sur l'harmonisation des listes des Etats et semble laisser peu de place à une réflexion sur la prise en compte des priorités sectorielles de la région pour assurer la cohérence du TEC finalisé avec ces priorités ;
- il ne semble pas prévu à ce stade de conduire des études d'impact et d'organisation des consultations avec la société civile ;
- enfin, les réunions du CCG TEC CEDEAO ne réunissent pas systématiquement des responsables des départements sectoriels de la CEDEAO, des représentants de ministères sectoriels, et des acteurs non étatiques. La CEDEAO dispose d'un budget ne permet d'inviter que deux représentants par Etat membre et quelques personnes ressource.

LA NECESSAIRE HARMONISATION DES PROCESSUS CEDEAO ET UEMOA

Le rapprochement entre les 2 institutions est une tendance de fond, et s'inscrit dans la perspective de disposer à terme d'une seule organisation régionale en Afrique de l'Ouest. Des éléments témoignent de ce rapprochement, comme la nomination du Pr. Bamba à la Commission macroéconomique, alors qu'il était auparavant à l'UEMOA, ou le fait que la prochaine Présidence de la CEDEAO devrait revenir à un pays francophone (le Sénégal et le Burkina Faso étant les 2 seuls pays à avoir fait acte de candidature).

L'UEMOA s'est engagée résolument dans un processus d'harmonisation de son schéma d'intégration avec celui de la CEDEAO afin d'élargir progressivement son champ de manœuvre à toute la région Ouest Africaine. Pour l'UEMOA, c'est d'ailleurs dans ce contexte qu'il faut placer les actions menées conjointement avec la CEDEAO, en vue de négocier et de conclure un APE entre l'ensemble de la région Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) et l'Union Européenne, conformément au mandat reçu des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

- La cohérence entre les deux processus d'intégration régionale est sans conteste une préoccupation centrale pour les deux organisations régionales. Quelques cas d'incohérence ou de coordination peuvent toutefois être relevés, mais ils renvoient beaucoup au décalage de rythme des deux processus, à la difficulté de construire des habitudes de travail collectives entre homologues des deux institutions et à des problèmes de coordination :
 - la finalisation du TEC CEDEAO : certains produits « re-catégorisés » au niveau de l'UEMOA apparaissent toujours dans la catégorie initiale dans les grilles tarifaires utilisés pour les discussions sur le TEC CEDEAO ;
 - la non harmonisation des taux de TVA et du droit accise ;
 - la non existence de valeurs de référence régionales au sein de la CEDEAO ;
 - Les mesures de sauvegarde prévues dans le cadre de l'Union douanière de CEDEAO sont différentes de celles qui existent aujourd'hui dans le cadre de l'UEMOA ;
 - l'absence de mécanisme de plainte en dehors de la saisine de cours de justice de la CEDEAO, alors que l'UEMOA dispose d'un mécanisme ;
 - l'absence de mandat donné à la CEDEAO pour les négociations commerciales bilatérales, contrairement à l'UEMOA qui dispose d'un tel mandat ;
 - l'absence à la CEDEAO, contrairement à l'UEMOA, de mécanisme régional d'harmonisation des positions nationales dans les négociations commerciales internationales.

- Plusieurs exemples de dispositifs conjoints UEMOA et CEDEAO illustrent la volonté des deux organisations de renforcer la coordination. Si certaines expériences apparaissent positives, d'autres se heurtent à des problèmes de fonctionnement :
 - Le Comité conjoint de gestion du TEC CEDEAO

Si les avis semblent s'accorder sur le fait que ce dispositif a été utile pour coordonner le travail des pays de l'UEMOA d'une part, et des pays non UEMOA d'autre part, des problèmes de fonctionnement ont également été soulevés, notamment : l'absence de calendrier clair, le non respect des échéances, le manque de méthodologie, etc. De plus, il faut souligner que l'UEMOA dispose de son propre comité de gestion du TEC, ce qui soulève la question de la duplication actuelle des instances et à terme, une fois le TEC CEDEAO finalisé, de l'intérêt de maintenir le CG TEC UEMOA.
 - Le Comité ministériel de suivi UEMOA-CEDEAO pour les négociations APE
 - Le Secrétariat Technique Conjoint

Le STC a permis des progrès importants dans le processus de convergence entre les deux organisations, au moins pour soulever des problèmes et avoir des discussions franches. Il y a consensus sur sa pertinence au regard du respect de la décision des Chefs d'Etat d'aller vers une institution unique.

Les problèmes de fonctionnement soulevés sont principalement liés au fait qu'il s'agit d'un nouvel organe (encore en phase d'apprentissage) et qu'il faut encore assoir sa crédibilité. L'enjeu est de passer de l'étape de la reconnaissance de sa pertinence à l'étape de la crédibilité. Malgré le rythme des réunions, la coordination ne va pas de soi, or le STC ne peut pas imposer aux directions techniques de se réunir. Si chaque technicien n'a pas rencontré son homologue avant une réunion du STC, la première journée de la réunion permet de le faire.

Les difficultés de coordination sont différentes suivant les domaines de coopération. Ceci peut s'expliquer par les positions différentes entre l'UEMOA et la CEDEAO dans chacun de ces domaines :

- . pour l'industrie et le TEC, la CEDEAO s'appuie sur l'expérience de l'UEMOA (PIC et TEC UEMOA) ;
- . pour les négociations APE, l'UEMOA et la CEDEAO n'ont pas d'autre choix que de travailler en coopération car ils doivent négocier ensemble suivant la feuille de route adoptée ;
- . pour l'agriculture, il existe aujourd'hui deux politiques agricoles et aucune des deux institutions ne semble prête à faire de concession.

Les recommandations

Ces recommandations s'appuient sur des expériences qui ont réussi, des bonnes pratiques identifiées et les retours des différents acteurs rencontrés. Elles concernent à la fois des mécanismes institutionnels pouvant être mis en place et des instruments mobilisables pour renforcer la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. Elles sont destinées aux Etats et aux organisations régionales, à l'OMC et enfin aux partenaires techniques et financiers.

RECOMMANDATIONS A DESTINATION DES ETATS ET DES ORGANISATIONS REGIONALES

Etant donné l'existence, tant au niveau national que régional, de dispositifs visant à échanger de l'information, à collaborer et ainsi à contribuer à la cohérence des politiques, l'enjeu n'est pas tant de créer de nouveaux dispositifs que de veiller à ce qu'ils fonctionnent efficacement et remplissent leurs missions. De plus, au-delà de développer des mécanismes institutionnels qui favorisent la cohérence, il apparaît nécessaire que la notion de cohérence devienne un sujet de travail à part entière pour les responsables techniques et politiques.

Les principales recommandations à destination des Etats et des organisations régionales sont ainsi de :

1. Renforcer les compétences au niveau national et régional en matière de politiques publiques et de cohérence de ces politiques

- Donner toute sa place au Ministère du Commerce dans les Etats membres et aux Départements de l'UEMOA et de la CEDEAO en charge de la politique commerciale commune, en renforçant les effectifs en charge notamment de

l'élaboration et du suivi de la politique commerciale ; en renforçant les compétences existantes, en particulier en matière d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation et de suivi de la politique commerciale nationale et régionale, de préparation et de suivi des négociations commerciales bilatérales et multilatérales, de cohérence de la politique commerciale nationale ou régionale avec les engagements régionaux et internationaux et avec les politiques sectorielles.

- Renforcer au niveau national les Ministères sectoriels et au niveau régional les Départements sectoriels, notamment en charge de l'Agriculture et de l'Industrie en particulier en matière : d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de politique sectorielle ; de connaissance de la politique commerciale nationale et régionale et des négociations commerciales bilatérales et multilatérales ; de cohérence des politiques sectorielles avec les politiques commerciales nationale et régionale et les engagements régionaux et internationaux.

2. Améliorer la concertation intersectorielle

Au niveau national

- Renforcer, lorsqu'elle existe, ou mettre en place, au sein de la Primature pour assurer une approche intersectorielle, une « cellule » qui se donne pour objet d'assurer la cohérence des politiques. Elle pourrait être animée conjointement avec le Ministère en charge du Commerce. Outre l'organisation de réunions régulières sur la thématique, la cellule devrait réaliser des notes sur les différents aspects de la cohérence de la politique commerciale (avec la politique commerciale communautaire, avec les engagements internationaux et avec les politiques sectorielles) et un rapport annuel sur la cohérence de la politique commerciale nationale. Les activités et les rapports de la cellule pourraient être mis en ligne sur le site de la Primature et du Ministère en charge du commerce lorsqu'il existe. Enfin, il est nécessaire de prévoir une mise en réseau des cellules nationales qui pourrait être animé et coordonné par les unités régionales sur la cohérence des politiques commerciales.

Au niveau régional

- Mettre en place, à la Présidence de l'UEMOA et à la CEDEAO pour assurer une approche intersectorielle, des unités spécifiquement consacrées à la cohérence des politiques commerciales et ayant pour mission d'organiser des réunions avec des parties intéressées internes et externes, sur l'organisation et la coordination des travaux de la Commission sur la cohérence des politiques commerciales. Elles peuvent être animées conjointement avec le Département en charge du commerce. Elles appuieront leurs travaux à la fois sur le groupe interservices, sur le mécanisme de suivi de la politique commerciale, sur les travaux de l'observatoire des pratiques anormales et sur les travaux du réseau des cellules nationales qu'elles animeront et coordonneront. Ces unités régionales réaliseront des notes régulières et un rapport an-

nuel sur la cohérence des politiques commerciales communes. Ces unités régionales pourraient aider à mieux préciser les options prises en matière de filières stratégiques à développer au niveau régional, en tenant compte des potentialités et complémentarités des pays de la région. Les différents travaux et rapports seraient mis en ligne sur les sites de l'UEMOA et de la CEDEAO.

- Mettre en place au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO un groupe interservices informel sur la cohérence des politiques commerciales qui regrouperait des membres des départements concernés, y compris la Présidence de la Commission. Il faut noter que le Pacte régional ECOWAP/PDDAA signé par la CEDEAO fin 2009 prévoit la mise en place d'un Comité interdépartement pour l'agriculture et l'alimentation au niveau de la Commission de la CEDEAO, pour assurer la cohérence des politiques sectorielles. Ce Comité n'est cependant pas encore fonctionnel.

3. Associer plus étroitement les représentants du secteur privé et des OP à l'élaboration de la politique commerciale

La consultation du secteur privé, des organisations paysannes et de la société civile doit avoir lieu à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique commerciale, qu'il s'agisse de la participation à des études d'impact ex-ante puis ex-post, aux divers dispositifs existants d'élaboration de la politique, ou aux dispositifs de mise en œuvre et de suivi. Ils doivent être associés aux travaux des Unités ou cellules en charge de la cohérence des politiques commerciales, y compris au niveau régional.

4. Définir des objectifs réalistes et prévoir les coûts d'ajustement et une vision globale

D'une manière générale, les organisations régionales ont eu tendance à se fixer des échéances trop serrées, au risque de perdre en crédibilité. Or, les processus d'intégration régionale UEMOA et CEDEAO sont relativement jeunes, les divergences d'intérêt parfois fortes et dans ce contexte l'intérêt communautaire a tendance à s'éclipser au profit des intérêts nationaux. Les organisations régionales doivent donc prendre la mesure du temps qu'implique des processus institutionnels d'élaboration des politiques communautaires, en particulier s'ils ont l'ambition d'être participatifs et d'assurer une cohérence des politiques.

5. Améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques commerciales et de leur cohérence

Il est indispensable de mettre en place tant au niveau national (cf. CRADES au Sénégal) qu'au niveau régional (cf. le dispositif de surveillance de la politique commerciale prévu par l'UEMOA) des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de la politique commerciale nationale avec un objectif de mise en cohérence.

Ces dispositifs doivent prévoir ou s'appuyer sur : une base de données statistiques informatisée, permettant une meilleure connaissance des flux commerciaux (les

bases de l'OMC ou Comtrade peuvent être utilisées) ; un mécanisme de suivi du régime commercial des pays ainsi que du régime commercial de l'Union douanière, et de sa mise en œuvre par les Etats membres ; un mécanisme d'évaluation de l'impact de la politique commerciale du pays et de la région sur les activités économiques, et particulièrement sur certaines filières agricoles et branches industrielles susceptibles d'être directement affectées par les modifications du TEC ou l'utilisation de sauvegarde ou d'autres instruments de politiques commerciales ; un mécanisme de suivi permettant d'évaluer la cohérence et la conformité des politiques commerciales nationales avec la politique commerciale commune et les engagements internationaux (règles et principes de l'OMC, APE...).

Les mécanismes de surveillance nationaux devraient être harmonisés et mis en réseau au niveau régional, ce qui permettra de croiser les informations nationales.

Les activités des dispositifs de surveillance de la politique commerciale au niveau régional pourraient ainsi s'appuyer sur le réseau des mécanismes de suivi au niveau national, sur les activités des observatoires concernant les pratiques anormales et sur les mécanismes de plaintes.

De plus, les mécanismes de suivi des pratiques anormales (OPA, Organisation du Corridor Abidjan - Lagos - OCAL) doivent être pérennisés et élargis aux corridors et aux pays de la CEDEAO non-couverts. L'ensemble de ces rapports devraient pouvoir être disponibles sur les sites internet de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Enfin, afin d'améliorer la cohérence de la politique commerciale de l'UEMOA et de la CEDEAO, il est indispensable de **systématiser, d'une part, les études d'impact ex ante lors de toute modification des politiques commerciales communes, d'autre part, des études d'impact ex-post pour évaluer les effets potentiels et réels des mesures de politique commerciale mises en œuvre**. Ainsi, à l'occasion de l'élaboration du TEC CEDEAO, il est particulièrement important de mener des études d'impact ex-ante pour les principales filières prioritaires identifiées dans les politiques sectorielles (PAU-ECOWAP, PIC-PICAO). Ces études devraient à la fois traiter du taux du TEC, mais également des instruments de protection disponibles (TDP, TCI, valeurs de références, droits compensatoires, mesures de sauvegarde...) ou qui pourrait être négociées à l'OMC (quotas, prix minimum à l'importation, prélèvements variables...). Les Etats membres doivent également réaliser, à l'instar du Sénégal, leurs propres études d'impact pour leur permettre de défendre la position de l'Etat au niveau national, régional et international en matière de choix de politique commerciale, en cohérence notamment avec leur choix de politique économique générale et leur choix de politiques sectorielles.

6. Renforcer les mécanismes de plainte et de règlement des différends

S'il existe déjà des mécanismes de plaintes au niveau régional, et en particulier à l'UEMOA, ces mécanismes doivent être renforcés et mieux connus tant au niveau national et que régional.

Il s'agit essentiellement **au niveau national** de préciser quelle structure reçoit les plaintes relatives à une mauvaise application des réglementations communautaires ou à des pratiques anormales, instruit ces plaintes et les transmet auprès de l'UEMOA ou de la

CEDEAO et de faire connaître auprès des opérateurs les mécanismes de plainte existants et les procédures à suivre, à travers des séances d'information, d'articles de presse et de spots radio ou télé..., enfin, de diffuser régulièrement, auprès de ces opérateurs les informations concernant les cas d'incohérence et leur traitement au niveau régional.

Concernant l'UEMOA, il s'agit de renforcer les effectifs de la Direction de la Concurrence qui a en charge le traitement des plaintes ou de créer un guichet spécifique ; de coordonner les activités de cette direction avec les activités de la Direction des Douanes; les mécanismes de suivi des pratiques anormales ; le futur mécanisme de surveillance ; d'améliorer la coordination avec les mécanismes de plaintes nationaux afin de renforcer l'efficacité de l'ensemble du système de plainte ; de programmer des activités de renforcement de compétences au niveau national et régional pour améliorer le recueil et le traitement des plaintes et leur harmonisation ; d'améliorer la connaissance des mécanismes de plaintes et de leur résultats en lien avec les Etats-membres.

Concernant la CEDEAO, il s'agit de mettre en place un dispositif de plainte opérationnel au sein de la Commission de la CEDEAO, de type guichet à destination des Etats et des opérateurs économiques plaignants comme cela existe à l'UEMOA.

Les deux mécanismes régionaux doivent être coordonnés et leur périmètre d'action doit être clairement défini pour éviter toute confusion.

7. Renforcer les mécanismes de contrôle et la mise en œuvre des mesures de coercition

Pour que les mécanismes de plainte soient crédibles il faut que les mécanismes de contrôle soient efficaces et que les mesures de coercition soient réellement mises en œuvre.

Ainsi, il est indispensable :

- De renforcer et de rendre plus efficaces au niveau national les différents services de contrôle en lien avec les services régionaux s'ils existent, notamment les Douanes et les services vétérinaires ;
- De faire appliquer la Directive sur la limitation des contrôles sur les axes routiers inter-Etats et la Décision relative à la mise en application des dispositions de la Directive et qui fixe les modalités pratiques des contrôles assorties au plan régional de contrôle routier adopté par le Conseil des Ministres de l'Union, le 16 décembre 2005. Un nouveau Plan élargi à l'ensemble de la CEDEAO pourrait être élaboré ;
- De préciser les mesures de coercition correspondant à la non-application des réglementations communautaires ou aux cas de mauvaises pratiques, concernant soit un opérateur, soit un Etat ;
- De mettre en œuvre les postes de contrôle juxtaposés (cf. la Décision n° 08/2001/CM/UEMOA, relative au financement du Programme communautaire de construction de onze postes de contrôle juxtaposés aux corridors prioritaires inter-Etats adopté, le 26 novembre 2001, par le Conseil des Ministres de l'UEMOA) ;
- D'harmoniser et d'interconnecter des systèmes informatiques douaniers pour permettre de sécuriser toute la chaîne d'informations et de disposer d'une base de don-

nées centralisée accessible à tous les Etats membres. Ainsi, la transmission des données électroniques précédant la marchandise sera privilégiée dans ce processus ;

- De réfléchir au niveau régional aux possibilités de renforcement des instances de coercition notamment les cours de justice régionales ;
- De renforcer la volonté politique des Etats, en mobilisant d'une part, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui a un rôle d'orientation et d'impulsion politique du processus d'intégration, d'autre part, le Conseil des Ministres qui joue également un rôle d'impulsion politique notamment pour certains dossiers techniques difficiles.

8. Améliorer l'information et la sensibilisation sur les mesures et règlements communautaires et nationaux

Le manque d'information et de sensibilisation à la fois des agents chargés d'appliquer les règlements et des opérateurs qui doivent les respecter est une cause majeure des mauvaises pratiques.

Il est donc indispensable que les deux organisations régionales mettent en œuvre, en lien avec les Etats-membres, une politique d'information et de sensibilisation très active concernant notamment : la réglementation commerciale régionale en vigueur et l'application au niveau national : TEC, règles d'origine, mesures de sauvegarde, valeurs de référence, ... ; les normes SPS et techniques ; les mécanismes de plaintes ; les autres politiques communes ; le fonctionnement des organisations régionales ; les implications des négociations commerciales en cours (OMC, APE...)

Il est indispensable aussi de rendre plus facilement accessibles l'ensemble de ces informations sur les sites Internet de la CEDEAO et de l'UEMOA.

9. Améliorer la participation de l'UEMOA et de la CEDEAO à l'OMC et la défense des intérêts de la région dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales

Pour ce faire, il est recommandé :

- De finaliser urgemment le TEC CEDEAO et de régler la question de la mise en œuvre de la libre pratique (c'est également le cas pour l'actuelle Union douanière de l'UEMOA). La mise en œuvre de la libre pratique pose la question de la bonne application du régime de transit mais aussi des autres recettes fiscales permettant de combler le manque à gagner. Il est donc important d'appliquer le Programme de transition fiscale (développement de la fiscalité intérieure) prévu par l'UEMOA qui devrait être élargi à l'ensemble des pays de la CEDEAO, voire d'envisager des mesures de soutien complémentaires notamment pour les pays enclavés qui craignent le plus la mise en œuvre de la libre pratique. A noter qu'une étude est en cours sur la mise en place du régime de la libre pratique dans l'UEMOA, en vue de mettre fin au double ou multiple dédouanement des produits mis à la consommation sur le territoire douanier de l'Union .

- De mettre en place le Comité consultatif pour les négociations commerciales prévu par l'UEMOA et de l'élargir à la CEDEAO et un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA qui serait élargi à la CEDEAO. Ce mécanisme devrait veiller à ce que les pays ne prennent pas des engagements dans différents espaces de négociation qui compromettraient l'intégration régionale. Ceci est particulièrement valable pour les négociations commerciales relatives aux marchandises (agricoles et non agricoles), mais aussi concernant les négociations sur les services. Les enjeux dans le domaine des services sont en effet très importants, notamment sur la question des investissements, où les pays développés ont généralement des intérêts offensifs vis-à-vis de l'Afrique de l'Ouest, qui s'expriment au niveau multilatéral et de plus en plus au niveau bilatéral (les APE en étant un exemple).
- D'étudier la mise en place d'une représentation si possible commune de l'UEMOA et de la CEDEAO.
- De travailler sur la représentation des Etats par l'UEMOA² et la CEDEAO dans les négociations commerciales,
 - qu'elles soient bilatérales, hors APE, en harmonisant les mandats de l'UEMOA et de la CEDEAO, en se basant sur le traité de l'UEMOA révisé ;
 - ou qu'elles soient multilatérales ce qui suppose de leur donner mandat de négociation. Cette question doit être traitée au plus haut niveau (Conférence des Chefs d'Etat).
- De renforcer les mécanismes de concertation et de suivi des négociations nationales (renforcement de capacités et financements nécessaires à leur bon fonctionnement). Ces mécanismes doivent pouvoir disposer des informations et mobiliser les expertises nécessaires permettant de construire les positions de négociation nationales.
- De poursuivre et renforcer les actions en matière de renforcement des capacités en partant d'un état des lieux réalisé par l'UEMOA et la CEDEAO, en lien avec les Etats membres, des actions réalisées depuis 10 ans et des actions en cours en matière de renforcement de capacités ; des autres offres disponibles non mobilisées aujourd'hui ; des besoins en renforcement des capacités concernant les négociations commerciales au sens large (processus d'intégration régionale, OMC, APE, autres négociations bilatérales, aide au commerce...) en fonction des différents publics cibles.
- De mieux utiliser les revues de politique commerciale pour améliorer la cohérence des politiques commerciales.
- De travailler avec l'OMC sur :

² Sur ce sujet : dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord sur le Développement des relations de Commerce et d'Investissement entre les Etats-Unis d'Amérique et l'UEMOA (TIFA), la Commission de l'UEMOA envisage de mettre en place la fonction de « porte-parole des Etats membres de l'UEMOA auprès des Etats-Unis d'Amérique », afin d'assurer une meilleure coordination des actions de ses Etats membres auprès des USA.

- l'harmonisation et la régionalisation des droits consolidés notifiés à l'OMC par les différents Etats-membres ;
- une proposition faisant valoir le droit du statut de PMA dans le cadre d'une Union douanière contenant des PED – PMA et PED non-PMA, et bien que cette Union, comptant plus de 75 millions d'habitants, pourrait ne pas prétendre au statut de PMA ;
- De réfléchir au niveau régional sur les différents instruments de protection pouvant être mis en œuvre pour défendre les intérêts de la région, notamment : les mesures de sauvegardes (TCI, TDP) ; les droits compensatoires ; le droit antidumping ; les valeurs de références qui pourraient être élargies et surtout augmentées ; les autres mesures de protection disponibles même si elles sont aujourd'hui contraires aux règles de l'OMC : quotas, prix minimum à l'importation, prélèvement variable... ; la régulation des marchés basée sur l'organisation des filières et les interprofessions.

Les règles de l'OMC en matière de mesures de sauvegarde (article XIX du GATT traité dans l'Accord sur les sauvegardes) offrent des marges de manœuvre importantes. Elles indiquent les procédures à respecter, mais n'imposent rien quant à la nature des mesures qui peuvent être appliquées. Celles-ci peuvent par exemple consister en des restrictions quantitatives, plus efficaces dans certaines situations que des droits de douane additionnels. La réflexion sur l'arsenal de politique commerciale disponible et sur les argumentaires juridiques à mobiliser peut ainsi aboutir à la mise en place de mesures plus efficaces, compatibles OMC et plus solides que des mesures actuelles axées par exemple sur les aspects SPS.

10. Améliorer la coordination entre l'UEMOA et la CEDEAO

Il convient tout d'abord d'avancer dans la réflexion sur la meilleure façon d'aller vers une organisation régionale unique pour conduire le processus d'intégration régionale en termes d'organisation institutionnelle et de pas de temps.

Entre temps, il s'agit en priorité de renforcer le dispositif existant qu'est le Secrétariat technique conjoint, dont l'objectif est précisément d'améliorer la coordination entre les deux institutions régionales.

Il faut d'une part, renforcer l'animation du Secrétariat technique conjoint par de nouveaux recrutements ; systématiser la participation de chaque structure aux réunions de l'autre ; systématiser les consultations réciproques sur l'élaboration de projets/ programmes ; veiller à la similarité de l'architecture institutionnelle ; développer les échanges d'expériences ; développer des projets communs UEMOA-CEDEAO ; coordonner les mécanismes de suivi évaluation ; coordonner les mécanismes de plainte ; coordonner les actions d'information et de sensibilisation ; coordonner et harmoniser le programme de transition fiscale ; coordonner les positions de négociations commerciales en dehors de l'APE.

Concernant les réglementations existantes outre la finalisation et la mise en œuvre du TEC CEDEAO, il s'agit aussi d'harmoniser les taux de TVA, les droits d'accises, les valeurs de références et les différentes mesures complémentaires de protection.

Enfin, pour conclure, l'UEMOA a élaboré une stratégie d'aide au commerce qui devrait servir de base aux interventions des bailleurs de fonds en matière d'appui notamment aux politiques commerciales nationales et régionales dans la région, y compris en matière de renforcement de capacités. Il existe aussi le PAPED conjoint à l'UEMOA et la CEDEAO qui pourrait également servir de base à une stratégie d'aide au commerce commune.

RECOMMANDATIONS A DESTINATION DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Concernant les partenaires techniques et financiers les principales recommandations sont de :

- 1. Prendre mieux en compte la dimension régionale dans les programmes et projets de développement nationaux**
- 2. Prendre mieux en compte la cohérence des appuis sectoriels ou transversaux avec les politiques commerciales dans leurs appuis tant au niveau national que régional**, notamment en s'appuyant sur les stratégies d'aide au commerce nationales et régionales pour améliorer la coordination avec les autres partenaires techniques et financiers et mieux répondre aux attentes des pays et organisations régionales
- 3. Poursuivre et renforcer les programmes de renforcement des capacités au niveau national et régional** à destination : des institutions nationales et régionales en charge de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques commerciales ; des institutions nationales et régionales en charge de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles et transversales ; du secteur privé et des OP.

Le renforcement de capacités concernerait : l'élaboration et la mise en œuvre de politique commerciale ; la cohérence des politiques ; le suivi des négociations commerciales et la mise en œuvre des engagements. Il peut s'effectuer par la mise à disposition d'une assistance et d'une expertise ponctuelle, en fonction des besoins des acteurs, ou par la mobilisation d'une assistance technique de plus longue durée.

Concernant l'assistance technique fournie au niveau national, il est nécessaire de la former aux enjeux régionaux

RECOMMANDATIONS A DESTINATION DE L'OMC

- 1. Faire des examens de politique commerciale des mécanismes et outils de cohérence des politiques commerciales**

Pour que l'exercice d'examen de la politique commerciale constitue un moment fort pour améliorer la cohérence des politiques commerciales nationales dans toutes ses dimensions, il est proposé d'associer plus étroitement l'UEMOA et la CEDEAO aux examens des commerciales de la région ; d'arriver progressivement à une seule revue pour l'ensemble des pays de la région et de prévoir dans les revues une nouvelle partie consacrée à la cohérence entre les politiques commerciales nationales et régionales, et avec les engagements de l'OMC.

- 2. Assister l'UEMOA/CEDEAO pour représenter l'ensemble de leurs Etats-membres**

Ceci signifie de notifier la CEDEAO sous l'article XXIV ou la Clause d'habilitation, lorsqu'elle deviendra une Union douanière avec un TEC finalisé.

Dans l'attente, travailler étroitement avec l'UEMOA et la CEDEAO pour qu'elles puissent mieux représenter ses Etats membres (mise en place de représentations à

Genève, participation en tant qu'observateur à l'ensemble des séances de travail dans le cadre du cycle de Doha...).

3. Favoriser en lien avec la CEDEAO et l'UEMOA la notification de droits consolidés régionaux

Il s'agit notamment,

- avant que la CEDEAO devienne une Union douanière, de travailler avec l'UEMOA pour permettre au plus vite une notification des tarifs et autres droits au niveau de l'UEMOA en remplacement des droits consolidés nationaux ;
- lorsque la CEDEAO sera une Union douanière de remplacer la consolidation au niveau de l'UEMOA par une consolidation au niveau de la CEDEAO ;
- De prévoir des appuis techniques concernant le processus de consolidation des tarifs et autres droits au niveau régional.

4. Traiter activement le problème de cohérence lié à l'appartenance de PMA et de non-PMA à une Union douanière

Un travail d'expertise devrait être conduit notamment pour l'UEMOA et la CEDEAO dans le cadre des négociations en cours dans le cycle de Doha pour le développement.

5. Relancer et renforcer les programmes d'assistance technique

- Il s'agit notamment de relancer les programmes d'assistance technique du type JITAP auprès de l'ensemble des pays de l'UEMOA et de la CEDEAO, et surtout au niveau des deux OIR, en coordination étroite avec les programmes existants ; de multiplier les programmes de renforcement de capacité à destination des négociateurs nationaux et régionaux, à Genève et dans les pays afin d'atteindre une masse critique de négociateurs ; de renforcer les programmes de renforcement des capacités du secteur privé et des OP.

6. Contribuer au renforcement des dispositifs nationaux et régionaux de suivi des négociations commerciales

En fonction des besoins exprimés dans le cadre d'une coordination avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers, contribuer au renforcement des dispositifs de suivi des négociations via : des appuis financiers pour prendre en charge les négociateurs nationaux et régionaux, y compris les représentants du secteur privé et des OP ; des appuis techniques et financiers pour permettre un bon fonctionnement des mécanismes de suivi.

Niveaux d'incohérence étudiés	Cohérence des politiques commerciales nationales avec les politiques commerciales régionales	Cohérence des politiques commerciales nationales avec les engagements commerciaux	Cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles (national et régional)	Cohérence des processus UEMOA et CEDEAO
<p>Cas d'incohérence identifiés</p>	<p><u>Non respect des réglementations communautaires par les Etats</u> : réarmements tarifaires au sein du marché commun, non reconnaissance des certificats d'origine, normes abusives, dérogation de TVA, valeurs de référence, valeurs minimales ou redevances diverses.</p> <p>. Au Burkina Faso : taxes supplémentaires sur les importations (taxe de péage par tonne d'importation au bénéfice des chargeurs...)</p> <p>. Au Sénégal : surtaxes (20%) sur des produits non originaires de l'UEMOA et de la CEDEAO, taxe parafiscale (1%) sur les tissus, prélèvement au titre du fonds pastoral, prélèvement du Conseil national des chargeurs sur les produits importés par voie maritime, Agence de régulation des marchés basée sur la concertation entre acteurs privés pour réguler les importations (ex : gel des importations d'oignons pendant la saison de production de l'oignon local)</p> <p>. Au Nigeria : liste des importations prohibées fréquemment révisée, tensions sur l'application des règles d'origine.</p> <p><u>Pratiques anormales des agents publics et privés</u> : minoration des quantités importées déclarées, de leur valeur CAF, changement de nature du produit, paiement de taxe au forfait, non contrôle des normes et des règles d'origine, taxes indues à la frontière, contrôles intempestifs voire fermeture de frontières...</p>	<p><u>Vis-à-vis de l'OMC</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - problème du respect des droits consolidés nationaux avec la mise en place du TEC UEMOA et la mise en place prochaine du TEC CEDEAO - problème de la compatibilité de la TCI avec la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture (SGS) - non respect du traitement national (TVA appliquée uniquement sur les produits importés) - prohibitions, y compris via des normes abusives... - problèmes des valeurs de référence utilisées ou de l'évaluation en douane - problèmes en matière de négociations, au détriment de l'intégration régionale : <ul style="list-style-type: none"> . pas de représentation permanente de la CEDEAO, statut d'observateur ad hoc de l'UEMOA et de la CEDEAO, obligation d'avoir une position concertée au sein de l'UEMOA mais pas de la CEDEAO . problème de l'harmonisation des consolidations . problème de l'existence de statuts différents PMA, non PMA <p><u>Dans le cadre des négociations APE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - juxtaposition de régimes tarifaires en contradiction avec l'intégration régionale : TSA (PMA), SPG (Nigeria), APE intérimaires (Côte d'Ivoire, Ghana), période de transition (Cap Vert) - risques de concurrence croissante sur les secteurs industriels et agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> - TEC UEMOA insuffisamment protecteur pour les filières locales industrielles (ex : piles et batteries, tôle et fer, pneumatiques, plastique) et agricoles (ex : riz, volaille, huiles, lait, concentré de tomates, farine, pâtes sucre, jus de fruits) et pour le marché régional 	<ul style="list-style-type: none"> - produits re-catégorisés dans le TEC UEMOA qui sont toujours dans leurs catégories initiales dans le TEC CEDEAO - non harmonisation des taux de TVA et du droit d'accise - non existence de valeurs de référence régionales au sein de la CEDEAO - mesures de sauvegarde prévues dans l'Union douanière de la CEDEAO différentes des mesures existantes au sein de l'UEMOA - absence de mécanisme de plainte au sein de la CEDEAO en dehors de la saisine de la Cour de justice (existe dans l'UEMOA) - absence de mandat donné à la CEDEAO pour les négociations bilatérales (existe dans l'UEMOA) - absence de mécanisme d'harmonisation des positions nationales dans les négociations (existe dans l'UEMOA)
<p>Causes des incohérences</p>	<ul style="list-style-type: none"> - retard dans l'application des engagements et fin des compensations pour pertes de recettes douanières liées à l'application du TEC UEMOA - primauté des intérêts nationaux au détriment du transfert de souveraineté - manque ou faiblesse des mécanismes de suivi de la mise en œuvre des politiques commerciales - insuffisances des études d'impact ex-ante et ex-post - faiblesse des départements en charge des politiques commerciales au niveau national comme régional - manque de volonté politique (manque de moyens de contrôle et de coercition) - manque d'information et de sensibilisation sur les réglementations existantes - méconnaissance des mécanismes de plainte et manque et d'efficacité de ces mécanismes - vulnérabilité des opérateurs, préférant les circuits informels 	<ul style="list-style-type: none"> - consolidation des droits à l'OMC à l'époque où les pays étaient des colonies - problème de la non application de la libre pratique pour que l'UEMOA et la CEDEAO puissent négocier au nom de leurs Etats membres à l'OMC - problème de l'absence de mandat de négociation de la CEDEAO donnés par les Etats membres (sauf APE) 	<ul style="list-style-type: none"> - TEC UEMOA défini pendant l'ajustement structurel et avant la PAU et la PIC - intérêts divergents au sein de l'UEMOA - leadership des représentants des finances et douanes - manque d'études d'impact économique - faiblesse des ministères/départements en charge du commerce, ainsi que des politiques sectorielles - faiblesse des institutions et turn over du personnel important - action des lobbies du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> - problème de coordination - difficulté de construire des habitudes de travail collectives entre homologues des deux institutions régionales - décalage de rythme entre les deux institutions

			- absence de mécanisme institutionnel national et régional intersectoriel (sauf au Nigeria)	
Dispositifs et instruments mis en place	<p><u>Au niveau national :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'un Centre de recherche et d'analyse des échanges et statistiques au Sénégal et existence du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES) au Burkina Faso - études et analyses effectuées par les Etats - examens de politique commerciale de l'OMC <p><u>Au niveau régional :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - mise en place prochaine d'un dispositif de Surveillance commerciale par l'UEMOA - Observatoire de surveillance commerciale prévu par la CEDEAO - suivi des pratiques anormales - plan régional de contrôle routier dans l'UEMOA - mécanismes de plaintes mis en place par l'UEMOA - participation des organisations régionales aux examens de politiques commerciales de leurs membres 	<ul style="list-style-type: none"> - Comités nationaux de suivi des négociations commerciales OMC et APE - Comité consultatif régional OMC mis en place par l'UEMOA - mise en place prévue d'un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA - mise en place d'une structure de négociation APE - appuis en termes de renforcement de capacités (OMC, OIF, coopération française...) - mobilisation de l'expertise nationale et internationale 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place au Nigeria d'une cellule d'élaboration de la politique commerciale incluant les secteurs et les acteurs non étatiques - existence d'études d'impact (mais elles sont insuffisantes) - mesures de sauvegarde - 5^{ème} bande du TEC CEDEAO et re-catégorisation des produits permettant une mise à plat du TEC UEMOA (mais la méthode actuelle pour le faire s'appuie peu sur les priorités sectorielles et la consultation des acteurs non étatiques) 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place d'un Comité conjoint de gestion du TEC CEDEAO (mais fonctionnement pas complètement satisfaisant et problème de la duplication avec le Comité de gestion du TEC UEMOA) - mise en place d'un Comité ministériel de suivi pour les négociations APE qui apparaît efficace - mise en place d'un Secrétariat technique conjoint qui a pour mandat de contribuer à la coordination entre les deux institutions dans tous les domaines de coopération (difficultés de fonctionnement, enjeu de crédibilité)
Recommandations	<ul style="list-style-type: none"> - Faire des examens de politiques commerciales des outils de suivi de la cohérence et aller vers examen unique UEMOA puis CEDEAO - Renforcer les capacités des ministères/ départements en charge du commerce et sectoriels (effectives, formation...) - Définir des objectifs réalistes et prévoir les coûts d'ajustement - Améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques commerciales et leur cohérence (mécanisme de suivi au niveau national tel que le CRADES au Sénégal ou CAPES au Burkina Faso, et au niveau régional tel que le dispositif de surveillance commerciale) - Développer les études d'impact économique, notamment concernant la finalisation du TEC et les mesures de protection complémentaires au niveau national et régional - Renforcer les mécanismes de plainte et de règlement des différends à l'UEMOA (effectifs, coordination...) et mettre en place ces mécanismes à la CEDEAO - Renforcer les mécanismes de contrôle et les mesures de coercition (services de contrôle au niveau national) - Améliorer l'information et la sensibilisation sur les mesures communautaires et nationales - Mieux prendre en compte la dimension régionale dans les projets d'appuis nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser la représentation UEMOA et CEDEAO à l'OMC - Aller vers un examen de politique commerciale unique UEMOA puis CEDEAO - Mettre en place un Comité consultatif pour les négociations commerciales à l'UEMOA comme prévu, et à la CEDEAO - Mettre en place un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA comme prévu, ainsi que la Commission de la CEDEAO - Renforcer les mécanismes de concertation et de suivi des négociations nationales - Développer les appuis de renforcement de capacités - Régler la question de la libre pratique - Notifier l'Union douanière de la CEDEAO quand le TEC sera finalisé - Travailler avec l'OMC à la consolidation de droits régionaux - Réfléchir avec l'OMC à une proposition faisant valoir le droit du statut PMA à la région - Réfléchir aux diverses mesures complémentaires de protection existantes à l'OMC (sauvegardes...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la concertation intersectorielle : « cellule cohérence au niveau de la Primature, de la Présidence UEMOA et CEDEAO, rapports annuels sur la cohérence - Mesures de sauvegarde - Renforcer les capacités des ministères/ départements commerce et sectoriels - Associer le secteur privé et les OP à l'élaboration de la politique commerciale - Mécanismes plainte et coercitifs plus connus, efficaces, crédibles - Mieux prendre en compte la cohérence des appuis sectoriels avec les politiques commerciales nationales et régionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le Secrétariat technique conjoint (effectifs, échanges d'expériences...) - Harmoniser les taux de TVA - Harmoniser les droits d'accises - Harmoniser les valeurs de référence - Harmoniser les mesures complémentaires de protection - Réaliser une stratégie d'aide au commerce commune sur la base de celle existante au niveau de l'UEMOA et du Programme de développement pour l'APE (PAPED) conjoint UEMOA-CEDEAO

I. OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE

1. Contexte des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest

Outre le renforcement des processus d'intégration régionale, en particulier dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO, l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, tant au niveau national que régional, s'inscrit dans un contexte marqué notamment par :

- la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel depuis le début des années 1980, se traduisant par une forte libéralisation des économies de la région (cf. le TEC de l'UEMOA) ;
- la signature en 1994 des accords de l'OMC par l'ensemble des pays de la région. Ces accords fixent les règles des politiques commerciales au niveau international et prônent également une libéralisation des échanges. Ils sont aujourd'hui en cours de renégociation ;
- la multiplication, au niveau international, des accords de libre-échange bilatéraux ;
- la négociation d'un accord de partenariat économique avec l'Union européenne ;
- la mise en place à terme d'une union douanière au niveau de la CEDEAO.

Parallèlement, on observe au niveau international une prise de conscience croissante de l'enjeu de la cohérence des politiques publiques. Dans les pays développés, la notion de cohérence des politiques au service du développement (CPD) a été développée notamment par l'OCDE. S'inspirant des travaux de l'OCDE, l'Union européenne (UE) a adopté en 2005 un cadre politique communautaire pour la CPD. Dans ce cadre, la Commission européenne a publié en septembre 2009 son second rapport sur la cohérence des politiques pour le développement. Cet objectif de cohérence est d'ailleurs partagé avec les pays ACP, et les premières consultations sur la cohérence entre les ACP et l'UE ont eu lieu en février 2009 (conformément à l'article 12 de l'Accord de Cotonou).

L'enjeu de la cohérence des politiques publiques, en particulier des politiques commerciales, est également crucial pour les pays d'Afrique de l'Ouest qui souhaitent développer leurs échanges régionaux tout en tirant profit d'un contexte de libéralisation croissante. Poser la question de la cohérence des politiques commerciales dans la région est d'autant plus pertinent que les pays d'Afrique de l'Ouest sont engagés dans de nombreuses négociations commerciales tant au niveau régional (processus d'intégration), que bilatéral (APE) et multilatéral (OMC). L'élaboration des politiques commerciales à la fois nationales et régionales dépend de ces processus de négociation.

Pour atteindre les objectifs globaux de développement que ces pays se sont fixés, il importe que les politiques commerciales, en tant que politiques transversales, soient cohérentes avec les autres politiques mises en œuvre. Une politique commerciale n'est, en effet, pas une fin

en soi mais doit être au service du développement et appuyer notamment les politiques sectorielles. Il s'agit donc d'intégrer le commerce dans les stratégies de développement afin que les échanges contribuent véritablement au développement des pays d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit aussi pour ces pays de mieux se coordonner au niveau régional et de tenir compte de leurs engagements tant au niveau régional que multilatéral.

2. Objectifs de l'étude

L'objectif global de l'étude est d'identifier les principales activités à mener pour renforcer la cohérence globale des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'établir des synergies entre les différents niveaux de définition et de mise en œuvre des politiques commerciales, et avec les objectifs de développement que s'est fixés la région.

Les objectifs spécifiques et les activités attendues, tels qu'indiqués dans les termes de référence, sont :

- D'identifier précisément les thèmes pour lesquels des problèmes de cohérence peuvent éventuellement se poser, en distinguant les différents cas possibles (articulation entre les différentes négociations en cours OMC/APE/TEC CEDEAO ; liens entre politique commerciale et politiques sectorielles ; coordination entre niveau national et régional, etc.) ;

Pour chaque cas identifié :

- D'analyser les conséquences qui pourraient résulter des problèmes de cohérence ;
- D'identifier les causes permettant d'expliquer ces situations ;
- Le cas échéant, d'analyser les effets des mesures qui ont déjà pu être prises (tant au niveau national que régional) pour renforcer cette nécessaire cohérence.

Puis, sur la base de ce diagnostic :

- De formuler des recommandations à l'attention des administrations nationales et régionales ouest africaines, afin de leur permettre d'améliorer la cohérence globale de leurs politiques commerciales ;
- D'examiner également l'appui que pourrait apporter le mécanisme d'examen de politiques commerciales (MEPC) de l'OMC dans le renforcement de la cohérence des politiques commerciales menées au sein des Unions douanières ;
- D'identifier les besoins en renforcement de capacités et/ou appui institutionnel permettant de renforcer la cohérence globale des politiques commerciales qui pourraient faire l'objet d'un appui éventuel de la part de l'AFD ou d'autres partenaires au développement.

Ainsi, l'étude porte sur l'analyse des mécanismes et des dispositifs institutionnels existants en matière de conception et de mise en œuvre des politiques commerciales. Il s'agit en particulier de repérer ce qui fonctionne bien ou moins bien, et ce qui peut être à l'origine d'incohérences afin d'en déduire les recommandations pertinentes.

3. Méthodologie appliquée

3.1. Définition de la politique commerciale

Dans cette étude, on entend par politique commerciale l'ensemble des activités, des instruments et des moyens mobilisés permettant les échanges de produits nationaux ou des produits importés. La politique commerciale s'articule avec la politique douanière et fiscale dans la mesure où elle traite des questions relatives à la protection des marchés aux niveaux national et régional. Les droits de douane font ainsi partie des principaux outils de la politique commerciale. La politique commerciale comprend plus largement l'ensemble des activités visant à faciliter et à développer le commerce, telles que les infrastructures, les normes, etc. De ce point de vue, en tant que politique transversale, elle est interdépendante des autres politiques que sont les politiques sectorielles (transport, agriculture, industrie...) et les politiques macroéconomiques (par exemple la politique de taux de change).

Plusieurs autres concepts en lien avec la politique commerciale seront mobilisés dans le cadre de cette étude :

- Les négociations commerciales qui sont les espaces où les outils de politiques commerciales, supports des politiques sectorielles, sont définis ;
- Les stratégies commerciales qui définissent les grandes orientations et les objectifs stratégiques en matière de commerce. L'élaboration du document de stratégie commerciale consiste notamment à intégrer le commerce dans la stratégie de développement du pays (les CSLP/ DSRP constituent le cadre général de la stratégie de développement) ou de la région ;
- Les stratégies d'aide au commerce qui constituent d'une certaine manière le volet de la stratégie commerciale à destination des donateurs. Les actions qui sont portées par ces stratégies peuvent, conformément aux différentes catégories de l'aide au commerce, renvoyer à des politiques sectorielles en lien avec le développement du commerce.

3.2. Les différents niveaux de cohérence

En matière de politique publique, la cohérence se réfère à la notion d'efficacité. On peut ainsi différencier deux niveaux de cohérence pour une politique publique donnée :

- La cohérence de l'action publique par rapport aux objectifs qu'on lui a fixés ;
- La cohérence de cette politique publique avec une autre politique publique, ce qui implique une convergence des orientations de ces politiques. On parle alors d'incohérence ou de manque de cohérence quand une politique publique interfère négativement sur une autre et la rend moins efficace.

Cette étude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest concerne cette seconde définition.

Dans l'étude plusieurs niveaux de cohérence peuvent être identifiés :

- une « cohérence horizontale », entre la politique commerciale et d'autres politiques publiques tant au niveau national que régional. C'est à cette cohérence que l'on se ré-

fère en général ; il s'agit notamment d'identifier et de répondre aux éventuelles contradictions des politiques publiques mises en œuvre ;

- une « cohérence verticale », qui s'inscrit dans le cadre du processus d'intégration régionale, entre les politiques commerciales nationales et les politiques commerciales communes. Il s'agit en fait plutôt de respect des engagements pris au niveau régional et d'harmonisation entre les politiques commerciales des différents Etats de l'UEMOA et de la CEDEAO et les politiques commerciales définies au niveau régional.

Par ailleurs, au niveau régional, la configuration de l'Afrique de l'Ouest avec deux organisations régionales et deux processus d'intégration régionale parallèles, pose la question de la cohérence entre les processus UEMOA et CEDEAO.

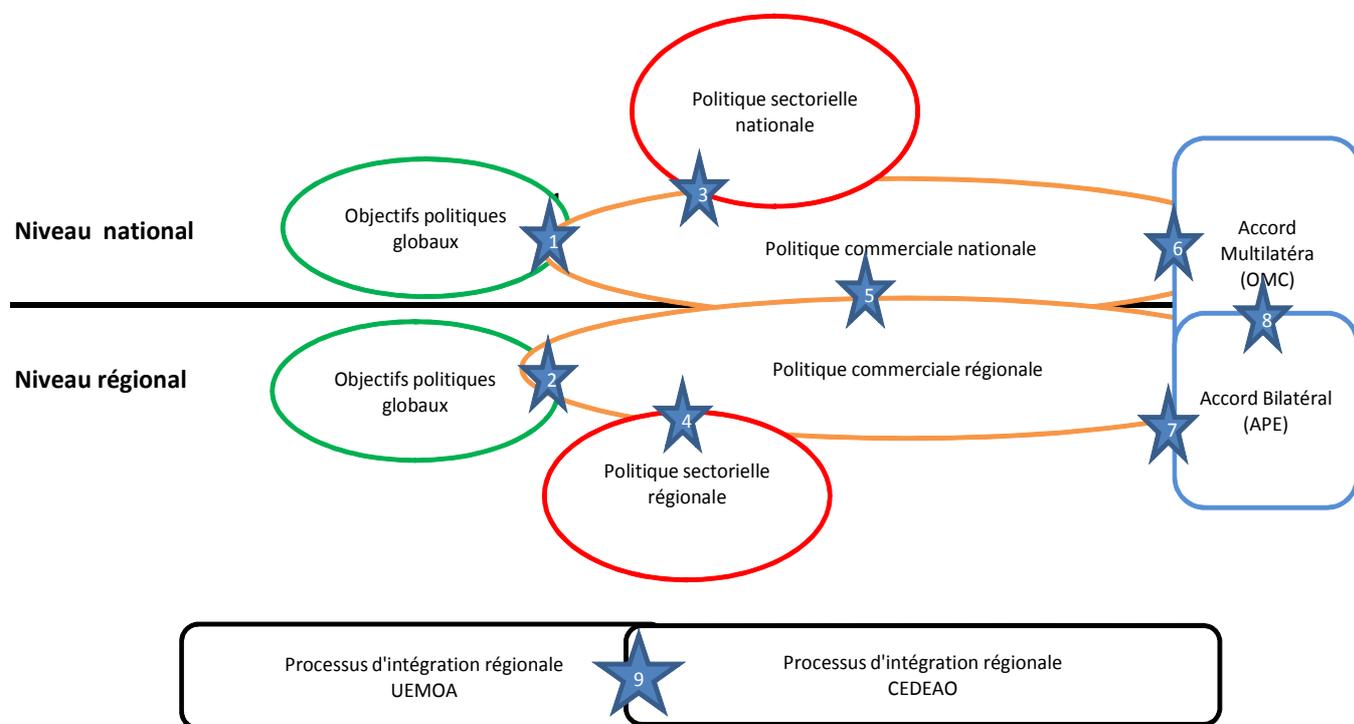
Enfin, les politiques commerciales nationales et régionales en Afrique de l'Ouest, dépendent de différents espaces de négociation :

- un espace de négociation régional qui porte en particulier sur la finalisation du TEC au niveau de la CEDEAO et donc sur la constitution d'une Union douanière ;
- un espace de négociation bilatéral, notamment entre la région Afrique de l'Ouest et l'Union européenne, concernant l'Accord de partenariat économique (APE) ;
- un espace de négociation multilatéral, qui renvoie à l'enceinte de l'OMC dont tous les Etats d'Afrique de l'Ouest sont membres (à l'exception du Libéria qui a le statut d'observateur). Notons que chaque pays négocie individuellement bien que la politique commerciale relève des compétences exclusives de l'UEMOA. Par ailleurs, l'UEMOA et la CEDEAO ont un statut d'observateur *ad hoc*, au comité l'OMC relatif au « commerce et développement », renouvelable à chaque réunion. L'UEMOA a adressé une demande à l'OMC pour être observateur au niveau du Conseil Général de l'OMC, mais toutes les demandes sont actuellement en suspens. La CEDEAO n'a pas adressé de telle demande.

A ce dernier niveau se posent donc la question d'une part, de la cohérence entre les politiques commerciales appliquées et les engagements pris par les pays/régions et d'autre part, la question de l'articulation entre les différents niveaux de négociations. Ainsi, la région se trouve au cœur d'un enchevêtrement d'engagements commerciaux dont la cohérence n'est pas toujours garantie³.

³ Diouf E.H., Quête de cohérence dans l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest : OMC, APE et intégration régionale, Agence Africaine pour le Commerce et le Développement (2ACD), Genève, Suisse, septembre 2010.

Les situations d'incohérences potentielles sont synthétisées dans le graphe suivant :



Lieux d'incohérence potentielle



- 1 : Incohérence de la politique commerciale nationale avec les objectifs globaux
- 2 : Incohérence de la politique commerciale régionale avec les objectifs globaux
- 3 : Incohérence de la politique commerciale nationale avec les politiques nationales sectorielles
- 4 : Incohérence de la politique commerciale régionale avec les politiques régionales sectorielles
- 5 : Incohérence (problème d'harmonisation) entre les politiques commerciales nationales et les politiques commerciales régionales
- 6 : Incohérence de la politique commerciale nationale avec les engagements multilatéraux (OMC)
- 7 : Incohérence de la politique commerciale régionale avec les engagements bilatéraux (APE)
- 8 : Articulation des niveaux de négociation commerciaux, bilatéraux et multilatéraux
- 9 : Incohérence entre les processus UEMOA et CEDEAO

3.3. Quatre étapes d'analyse

Afin de répondre aux objectifs globaux et spécifiques et de mener les activités présentées ci-dessus, l'étude s'est déroulée en quatre temps.

3.3.1. Réunion du Comité de pilotage

Pour suivre la bonne réalisation de l'étude un Comité de pilotage a été mis en place rassemblant des représentants des départements de l'AFD concernés ainsi que des représentants du Ministère des Affaires étrangères et européennes et du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Dès le lancement de l'étude, une réunion du Comité de pilotage a été organisée afin de valider la méthodologie proposée, de préciser le champ de l'étude et de rassembler la bibliographie pertinente et enfin, de finaliser une liste des acteurs à rencontrer sur le terrain.

Le Comité de pilotage avait également pour tâche de commenter et d'amender le rapport provisoire.

3.3.2. Revue bibliographique

Cette revue bibliographique avait pour but de collecter et d'étudier les principaux documents pertinents sur le sujet de la cohérence des politiques commerciales. Il s'agit en particulier des documents présentant les politiques commerciales et sectorielles et les stratégies de développement, des documents sur les dispositifs institutionnels mis en place pour l'élaboration des politiques commerciales, ainsi que des études sur le sujet.

Un premier diagnostic basé sur la revue bibliographique a permis d'identifier une typologie provisoire des cas d'incohérence et de préciser un certain nombre d'hypothèses concernant les causes possibles de ces incohérences, ainsi que des premières pistes de recommandations.

Ces premiers éléments ont permis d'élaborer des questionnaires destinés aux différents intervenants rencontrés lors des missions de terrain.

3.3.3. Missions de terrain

Les missions effectuées sur le terrain avaient pour but de compléter et d'approfondir le « pré-diagnostic » établi sur la base de la revue bibliographique.

Sur la base d'une grille d'entretien discutée avec l'AFD⁴, il s'agissait de rencontrer les acteurs pertinents identifiés avec l'appui du Comité de pilotage⁵ pour :

- d'une part, collecter des informations et documents complémentaires utiles à l'étude ;
- d'autre part, partager avec eux le pré-diagnostic établi et discuter notamment de leur perception de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, identifier des situations d'incohérence et les causes de ces incohérences, préciser les méca-

⁴ Cf. grille d'entretien en annexe 1.

⁵ Cf. liste en annexe 2.

nismes institutionnels et les instruments mis en œuvre pour y répondre et discuter des premières pistes de recommandations.

Les experts ont ainsi réalisé 3 missions de terrain :

- Au Burkina Faso du 12 au 18 avril 2010 ;
- Au Nigeria du 15 avril au 22 avril 2010 ;
- Au Sénégal du 18 au 23 avril 2010.

Une mission a également eu lieu à Genève le 18 octobre auprès de la Division de l'examen des politiques commerciales, ainsi que des conseillers techniques du Sénégal et du Burkina Faso.

3.3.4. Rapport

Le rapport présente à la fois un diagnostic des situations d'incohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest ainsi que des pistes de recommandations.

Les recommandations sont destinées aux administrations nationales et régionales, à l'OMC ainsi qu'à l'AFD et aux autres partenaires au développement.

S'agissant des recommandations concernant l'OMC, une mission a été menée au siège du Secrétariat de l'OMC à Genève, pour rencontrer les équipes en charge du mécanisme d'examen de politiques commerciales (MEPC).

Au regard des mécanismes mis en œuvre au niveau européen pour améliorer la cohérence des politiques communautaires avec les objectifs de développement, les recommandations concernent notamment les aspects relatifs à la coordination, la consultation des acteurs non étatiques, la gouvernance des dispositifs existants, le travail en réseau, les espaces de dialogue, d'échange d'information,... Les recommandations portent également sur les appuis à fournir, en particulier pour renforcer les capacités des acteurs concernés, afin de mieux intégrer les politiques commerciales transversales dans les politiques sectorielles et au regard des objectifs de développement.

Le rapport provisoire a été envoyé, pour commentaires, au comité de pilotage, aux départements « commerce » de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi qu'aux Ministères du commerce des trois Etats membres ayant fait l'objet d'une mission de terrain. Les différents commentaires recueillis ont été pris en compte dans le rapport final. Il est prévu une réunion de restitution pour présenter et discuter les résultats du rapport et de ses éventuelles suites.

La suite du rapport comprend deux grandes parties :

- Le diagnostic, qui traite de :
 - La cohérence des politiques commerciales nationales avec les politiques commerciales régionales ;
 - La cohérence des politiques commerciales nationales avec les engagements internationaux et la coordination des différents cadres de négociation ;

- La cohérence des politiques commerciales nationales et régionales avec les politiques sectorielles ;
 - La nécessaire harmonisation des processus CEDEAO et UEMOA.
- Les recommandations :
 - A destination des Etats et des organisations régionales ;
 - A destination des bailleurs de fonds ;
 - A destination de l'OMC.

Première PARTIE

DIAGNOSTIC

I. LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES AVEC LES POLITIQUES COMMERCIALES REGIONALES

Afin de mettre en évidence les éventuels cas d'incohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, il est avant tout nécessaire d'identifier, si elles existent, les politiques commerciales, tant au niveau national que régional.

Nous nous sommes ici appuyés principalement sur les revues de politiques commerciales de l'OMC pour les politiques nationales et sur les documents de l'UEMOA et de la CEDEAO relatifs aux deux politiques commerciales communes. Les éléments collectés ont été complétés et actualisés par des entretiens lors des missions.

1. Les politiques commerciales régionales

1.1. La politique commerciale commune de l'UEMOA

1.1.1. La mise en place d'un marché commun et d'une Union douanière

La note sur la politique commerciale de l'UEMOA indique que « la politique commerciale commune de l'Union couvre l'ensemble des mesures et actions mises en œuvre séparément ou de manière conjointe par l'UEMOA en vue d'assurer un parfait fonctionnement du marché de l'Union ainsi que son approvisionnement en tous produits, lesquels doivent y être en quantités suffisantes et de qualité, et au meilleur prix pour les consommateurs. Elle a également pour but de développer et de promouvoir les produits originaires de l'Union sur les marchés extérieurs. »⁶

Le développement des échanges, en particulier au sein de la région, sont à la base de la création de l'UEMOA. Ainsi, l'article 4 du Traité de l'UEMOA, mentionne que l'Union poursuit la réalisation des objectifs suivants⁷ :

- créer entre les Etats membres **un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services**, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, **ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune** ;
- **instituer une coordination des politiques sectorielles nationales**, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;
- **harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des Etats membres** et particulièrement le régime de la fiscalité.

⁶ UEMOA, Note sur la politique commerciale commune de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

⁷ UEMOA : Traité modifié de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

Au-delà de cet objectif général, le traité précise, notamment dans la section III consacrée à la réalisation du « Marché commun » (articles 76 à 90), les fondements de la politique commerciale commune de l'UEMOA et le transfert des compétences des Etats au niveau communautaire en matière de politique commerciale et de règles de concurrence.

La politique commerciale commune de l'UEMOA est fondée en particulier sur :

- d'une part, **un marché commun mis en place au 1er juillet 1996** pour les produits du cru et de l'artisanat traditionnel et progressivement jusqu'au 1er janvier 2000 pour les produits industriels agréés (répondant aux critères des règles d'origine communautaires). Cette zone de libre-échange a été élargie à tous les pays de la CEDEAO en 2004. Ces produits sont censés aujourd'hui bénéficier de la libre circulation au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO⁸. Au terme de l'article 3 de l'Acte Additionnel 04/96, les restrictions quantitatives dans les échanges commerciaux entre les Etats membres ont été abolies dès le 1^{er} juillet 1996.

« Afin d'atténuer l'impact de l'élimination progressive des droits de douane dans les échanges intracommunautaires, l'Union a mis en place, conformément aux dispositions des articles 58 et 78 du Traité, un système temporaire de compensations financières destiné à compenser les moins-values de recettes douanières. (...) L'Acte Additionnel 06/99 du 08 décembre 1999 qui institue le dispositif de compensations financières au sein de l'UEMOA prévoyait que les moins-values seraient compensées pendant six ans selon les modalités ci-après :

- 100% pour les années 2000, 2001, 2002,
- 80% pour l'année 2003,
- 60% pour l'année 2004,
- 30% pour l'année 2005,

Le régime a pris fin le 31 décembre 2005 »⁹

- d'autre part, **une Union douanière mise en place au 1^{er} janvier 2000**, basée sur un tarif extérieur commun (TEC) à l'ensemble des pays membre de l'UEMOA et comprenant quatre catégories de produits taxées de 0 à 20%. Au TEC s'ajoutent une redevance statistique (1 %) et un prélèvement communautaire de solidarité (1 %).

⁸ Acte Additionnel N° 04/96 du 10 mai 1996 de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA

⁹ UEMOA : Libre-échange et tarif extérieur commun : quels avantages pour les opérateurs économiques ?, Séminaire national des leaders d'opinion, de Guinée Bissau, Bissau, février 2007

Tableau 1 : Les droits de douane du TEC de l'UEMOA

	Type de produits	Droit de douane
Catégorie 0	biens sociaux essentiels : pétrole brut et semi raffiné, médicaments et produits médicaux, livres, journaux, papier journal	0 %
Catégorie 1	biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	5 %
Catégorie 2	autres intrants et produits intermédiaires	10 %
Catégorie 3	biens de consommation finale et autres biens	20 %

Source : UEMOA

Mentionnons également que l'article 86 du traité révisé permet à un Etat membre, après accord de la Commission, de prendre, par dérogation aux règles générales de l'union douanière et de la politique commerciale commune, des mesures de protection destinées à faire face à des difficultés graves dans un ou plusieurs secteurs de leurs économies. Les mesures de sauvegarde adoptées ne peuvent excéder une durée de 6 mois, éventuellement renouvelable.

Les autres instruments de la politique commerciale de l'UEMOA sont :

- **des règles d'origine communes** (Protocole Additionnel N° III/2001 complété par le protocole additionnel N° I/2009/CEEG/UEMOA).

Sont considérés comme produits originaires de l'UEMOA/CEDEAO :

- les produits entièrement obtenus ;
- ou ayant fait l'objet d'une ouvrison ou d'une transformation suffisante c'est-à-dire qui entraîne :
 - soit un changement de classification tarifaire dans l'un des quatre premiers chiffres de la Nomenclature Tarifaire et Statistique de l'UEMOA ;
 - soit une valeur ajoutée communautaire supérieure ou égale à 30% du prix de revient ex-usine hors taxes de ces produits.

Ces règles d'origine sont harmonisées avec celles de la CEDEAO depuis le 1^{er} janvier 2003.

- **des règles communes de concurrence ;**
- **l'harmonisation de la TVA** précisée par la directive N°02/2009/CM/UEMOA qui modifie la directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998¹⁰.

Elle fixe une fourchette de taux de TVA applicable pour l'ensemble des opérations imposables comprise entre 15 % et 20% pour le taux normal et une fourchette pour un taux réduit compris entre 5% et 10% s'appliquant au niveau national à un maximum de

¹⁰ UEMOA, Directive N°02/2009/CM/UEMOA portant modification de la directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée

10 biens ou services parmi la liste des produits éligibles.¹¹ La plupart des pays ont fixé le taux normal à 18%.

Cette directive fixe aussi les possibilités d'exonération de TVA notamment pour le secteur agricole. Les taux de TVA ne sont pas harmonisés avec ceux de la CEDEAO.

- **l'harmonisation des droits d'accise** définie dans la directive N°03/2009/CM/UEMOA portant modification de la directive N°03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998. Cette directive indique¹²:
 - les produits pour lesquels les Etats membres doivent soumettre un droit d'accise à savoir : les boissons alcoolisées et non alcoolisées à l'exclusion de l'eau et les tabacs ;
 - la liste communautaire des produits susceptibles d'être soumis à un droit d'accise, dans laquelle chaque pays peut choisir au maximum 6 produits (le café, la cola, les farines de blé, les huiles et corps gras alimentaires, les produits de parfumerie et cosmétiques, le thé, les armes et munitions, les sachets en matière plastique, les marbres, les lingots d'or, les pierres précieuses, les véhicules de tourisme dont la puissance est supérieure ou égale à 13 chevaux) ;
 - la fourchette de taux applicables à ces produits.
- **l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes ;**

Afin de promouvoir le commerce des biens et services au sein de l'UEMOA, ainsi qu'au niveau international, le Règlement n° 01/2005/CM/UEMOA, entré en vigueur en 2006¹³, établit un schéma d'harmonisation des activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA qui a été élargi depuis à la CEDEAO. Dans ce cadre, l'UEMOA avec l'appui de l'Union européenne a élaboré un programme qualité, destiné à mettre en place un système régional d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité qui s'articule autour de trois volets techniques : la mise en place d'un système régional d'accréditation (le Système Ouest Africain d'Accréditation – SOAC); le renforcement des organismes nationaux de normalisation et la création d'un centre régional de documentation; et la promotion de la qualité dans les entreprises et la protection des consommateurs (certification ISO9001, prix qualité, centres techniques d'appui etc.). Ont été également mis en place le Secrétariat régional de la normalisation, de la certification et de la promotion de la qualité

¹¹ : Liste des produits éligibles : huiles alimentaires : sucre ; lait manufacturé ; pâtes alimentaires ; aliments pour bétail et pour volaille ; poussins d'un jour ; farine de maïs, de mil, de millet, de sorgho, de riz, de blé et de fonio ; matériel agricole ; matériel informatique ; matériels de production de l'énergie solaire ; prestations d'hébergement et de restauration fournies par les hôtels, les restaurants et organismes assimilés agréés et les prestations réalisées par les organisateurs de circuits touristiques agréés ; location de matériel agricole ; réparation de matériel agricole ; prestations réalisées par les entreprises dans le cadre des activités de pompes funèbres

¹² UEMOA, Directive N°03/2009/CM/UEMOA portant modification de la directive N°03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998, portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accise

¹³ Ces structures seront créées au sein de la Commission. Lettre du programme qualité UEMOA, Bulletin d'information n°6, juin-août 2005. Adresse consultée : <http://www.UEMOA.int/ONUDI/Bull6.pdf>.

(NORMCERQ), le Secrétariat ouest-africain de métrologie (SOAMET) et le Comité régional de coordination de la qualité (CRECQ).¹⁴

Par ailleurs, afin de promouvoir le commerce des produits agricoles au sein de l'UEMOA, le Règlement N° 07/2007/CM/UEMOA du 6 avril 2007 définit un cadre relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments. A l'instar de l'approche adoptée pour les activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA, il s'agit de créer des mécanismes de coopération et d'instaurer le principe de la reconnaissance mutuelle entre les états membres.

Enfin, le Règlement N°03/2009/CM/UEMOA créé un cadre juridique sous-régional harmonisant pour les règles régissant le contrôle de la qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et des plants dans les États membres de l'Union en vue d'en promouvoir le commerce.

- **des mesures communautaires de sauvegarde et de protection comprenant :**

- la Taxe Dégressive de Protection (TDP) (règlement n°03/99/CM/UEMOA)

La TDP est une taxe communautaire d'application nationale qui doit bénéficier de l'agrément de la Commission. Elle vise à assurer une protection complémentaire temporaire aux industries et agro-industries de l'Union durant la période de libéralisation interne (mise en place du TEC). Pour bénéficier de la TDP les produits doivent appartenir à la liste de produits éligibles¹⁵. Le taux de base appliqué dépend du niveau de préjudice subi (20% et 10%). Initialement prévue pour la période 1999-2003, son application a été prorogée jusqu'au 31/12/06¹⁶.

- la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)

Adoptée par le Règlement n°06/99/CM/UEMOA du 17 Septembre 1999 portant adoption du mécanisme de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation. La TCI est une taxe ad valorem destinée à amortir les effets des variations erratiques des prix internationaux de certains produits sur la production communautaire, et à contrecarrer les pratiques déloyales, telles que les subventions dont bénéficient certains produits européens qui les font coûter moins cher en Afrique.

D'une durée indéterminée cette taxe restera en vigueur jusqu'à la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde de l'OMC. Cette taxe est d'application nationale mais pour en bénéficier il faut obtenir un agrément de la Commission de l'UEMOA. Elle ne s'applique qu'aux importations en provenance des pays tiers de produits de l'agriculture, de l'agro-industrie et de l'élevage et des pêches, à l'exclusion du poisson et des produits à base de poisson.

¹⁴ UEMOA (2006).

¹⁵ Liste de produits de base éligibles (règlement du 25 mars 1999): lait concentré, huiles végétales brutes et raffinées, préparation à base de viande, sucre, double concentré de tomate, cigarettes, poudres détergentes, allumettes, sacs de jute, sacs polypropylène, piles.

¹⁶ Règlement N°16/2005/CM/UEMOA portant modification du règlement N° 19/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 modifiant le règlement n°03/99/CM/UEMOA du 25 mars 1999 portant adoption du mécanisme de la taxe dégressive de protection au sein de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).

La TCI s'applique à un produit donné, lorsque son prix CAF (Coût Assurance Frêt) à la frontière est inférieur au prix de déclenchement. Ce prix de déclenchement est ajusté tous les six mois pour tenir compte de l'évolution des prix internationaux et des coûts de productions internes. Le taux de la TCI est de 10% de la valeur déterminée à partir du prix de déclenchement. Toutefois, les Etats peuvent opter pour une taxe de péréquation en lieu et place de ce taux (cf. Sénégal pour le sucre).

○ **les valeurs de référence**

Adoptée par le Règlement n°04/99/CM/UEMOA du 25 Mars 1999 portant adoption d'un système d'évaluation en douane dénommé Valeur de Référence au sein de l'UEMOA, la Valeur de Référence est une mesure qui permet de lutter contre la fraude, les pratiques commerciales illicites et de protéger les activités de production. Mesures communautaires d'application nationale les valeurs de référence consistent en l'utilisation par les Douanes d'une valeur forfaitaire comme assiette des droits d'entrée quand le prix facturé pour le produit est inférieur à cette valeur forfaitaire. Les fourchettes de valeurs de référence sont normalement actualisées tous les 6 mois par la Commission de l'UEMOA pour les produits éligibles définis aussi par la Commission.¹⁷ Toutefois, d'après le récent examen de politique commerciale pour le Bénin, le Burkina Faso et le Mali indique que si un système de valeurs de référence à l'importation demeure en place au sein de l'UEMOA, « ses États membres ne bénéficient plus de dérogations aux règles de l'OMC à cet effet »¹⁸.

○ **le Code antidumping** défini par le Règlement n°09/2003/CM/UEMOA du 23 mai 2003 est entré en vigueur le 1er juillet 2004.

Notons enfin que la zone UEMOA bénéficie d'une monnaie commune ce qui est particulièrement important en termes de concurrence au niveau régional.

« Par ailleurs, la politique commerciale initiée en 1996, est actuellement soutenue par des politiques économiques sectorielles, visant à développer une capacité et une offre de biens et services compétitifs. Ainsi, l'offre disponible de la zone, après la satisfaction des besoins des marchés intérieurs (sécurité alimentaire notamment), devrait permettre de mieux positionner les produits de la région sur les marchés extérieurs. Dans ce sens, des Politiques Agricoles et Industrielles Communes avec un fort accent mis sur la qualité, ont été lancées.

Au niveau des actions communautaires menées dans le cadre de la stratégie de développement commercial, on peut citer la Politique Agricole de l'Union (PAU, adoptée en 2001) qui privilégie le développement des Produits Agricoles d'exportation tout en accordant un

¹⁷ gomme à mâcher, autres sucreries sans cacao, pâtes alimentaires, biscuits secs et fins, cigarettes, papier hygiénique, mouchoirs et serviettes à démaquiller, cahiers, articles de ménage, piles, motocycles et bicyclettes.

¹⁸ OMC, Examen des politiques commerciales, Bénin-Burkina Faso et Mali, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/236, 30 août 2010

intérêt conséquent au secteur du vivrier. La Politique Industrielle Commune (PIC, adoptée en 1999) quant à elle, met pour l'heure l'accent sur les Produits de l'Agro-industrie et le Textile. Les produits d'autres secteurs tels que l'emballage, les matériaux de construction ainsi que l'énergie comptent parmi ceux envisagés comme produits cibles qui pourront être développés ultérieurement en vue de soutenir et d'améliorer la capacité exportatrice des Etats membres de l'UEMOA » (cf. point II. 3.).

1.1.2. Des relations commerciales avec les pays tiers gérées au niveau régional

Dans le traité de l'UEMOA les articles 84 et 85 fixent le cadre de la gestion des relations commerciales de l'Union avec les pays tiers.

En application des dispositions de l'article 84, c'est l'Union qui conclut désormais les accords commerciaux bilatéraux¹⁹, au nom des Etats membres. De plus, conformément aux dispositions de l'article 85 du Traité, les Etats membres de l'Union s'obligent désormais à arrêter des positions concertées avant d'entreprendre des négociations dans une enceinte où l'Union n'est pas représentée en tant que partie contractante. En application des dispositions de l'article 84 du Traité, l'Avis n°002/2000 du 02 février 2000 de la Cour de Justice de l'UEMOA a ainsi reconnu la compétence exclusive de l'Union, en ce qui concerne la négociation et la conclusion des accords commerciaux avec les pays tiers (cf. III. 2. et 3.).

1.1.3. La stratégie régionale d'aide au commerce

L'UEMOA dispose par ailleurs d'une « Stratégie régionale de mise en œuvre du programme d'aide pour le commerce de l'UEMOA » et d'un « Cadre logique pour la mise en œuvre du programme aide pour le commerce de l'UEMOA ».

L'objectif général de la stratégie d'aide pour le commerce de l'UEMOA est d'aider les Etats membres à accroître leurs exportations de biens et services dans le cadre du système commercial mondial.

Le cadre logique de cette stratégie identifie cinq objectifs spécifiques correspondant aux catégories de l'aide au commerce :

- Assurer l'appropriation et la maîtrise des politiques et réglementations commerciales par les experts des Etats membres et de la Commission ;
- Développer le commerce intra-régional et international des Etats membres ;
- Renforcer les infrastructures liées au commerce dans la sous-région ;
- Diversifier et accroître les capacités de production des Etats membres ;
- Réaliser des ajustements indispensables et prendre en compte les autres besoins liés au commerce.

Les besoins et priorités ont été identifiés sur la base du Programme Économique Régional (PER/UEMOA) qui constitue le cadre de référence du processus d'intégration de

¹⁹ La Commission de l'UEMOA a ainsi signé en avril 2002 un « accord cadre sur le commerce et les investissements » (TIFA) avec les Etats-Unis.

l'UEMOA, ainsi que des programmes de renforcement des capacités existants dans les Etats (Cadre intégré et JITAP).

La stratégie d'aide pour le commerce de l'UEMOA s'inscrit dans le cadre plus général de la politique commerciale qu'elle a développée. L'Union indique ainsi que les liens entre la politique commerciale commune et la stratégie régionale de mise en œuvre de l'aide pour le commerce peuvent être caractérisés à travers des actions relatives notamment à la libéralisation du commerce interne, à la gestion des relations commerciales avec l'extérieur (TEC et mesures de sauvegarde), à la simplification des réglementations et procédures afin de faciliter les échanges (code des douanes, valeurs transactionnelles, etc.).

Dans son cadre logique pour la mise en œuvre de l'aide pour le commerce, l'UEMOA identifie certains acquis et projets en cours de réalisation, correspondant aux différentes catégories de l'aide au commerce, notamment :

- Catégorie I : le renforcement des capacités humaines en matière de négociations dans certains pays et la formation aux techniques de négociation dans le cadre du programme JITAP ;
- Catégorie II : les mesures visant la facilitation des échanges (procédures douanières, code des douanes, application de la valeur transactionnelle, TRIE, appui aux organismes nationaux de normalisation et de promotion de la qualité) ;
- Catégorie III : la mise en place progressive d'infrastructures telles que les postes de contrôles juxtaposés, les interconnexions routières et électriques ;
- Catégorie IV : le renforcement des capacités de production (programme qualité, programme de restructuration et de mise à niveau des industries, politiques sectorielles communes dans l'agriculture, les Télécommunications, l'énergie, les transports, etc.) ;
- Catégorie V : les ajustements liés au commerce, notamment les réformes fiscales (harmonisation de la fiscalité intérieure indirecte : TVA et accise).

Enfin, « en vue de contribuer efficacement au développement commercial des Etats membres de l'UEMOA, la Commission a défini les axes ci-après, qui peuvent être retenus au niveau régional et dans les Etats membres de l'Union, dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'aide pour le commerce²⁰ :

- des projets de construction d'infrastructures (routes, équipements portuaires, aéroportuaires et ferroviaires, approvisionnement énergétique, communications) ;
- des actions liées à la pérennisation du Programme Qualité UEMOA ;
- des actions en relation avec la mise à niveau de l'appareil de production pour augmenter et améliorer les capacités d'offre des entreprises ;
- des actions visant à faciliter le commerce et les échanges (transit routier, procédures douanières) ;

²⁰ UEMOA, Stratégie régionale de mise en œuvre du programme d'aide pour le commerce de l'UEMOA

- des actions de promotion du commerce extérieur de l'Union (connaissance des marchés cibles, placement des produits de l'Union sur les marchés extérieurs, etc.) ;
- des actions visant à soutenir le cours des matières premières produites dans la région, y compris la mise en place de bourses, notamment pour les produits vivriers, ensuite pour l'ensemble des produits de base ;
- des actions de formation pour une meilleure connaissance et une maîtrise par les administrations des Accords de l'Uruguay Round, notamment les mesures de sauvegarde et de défense commerciale prévues par l'OMC pour atténuer les effets de l'ouverture des marchés sur nos secteurs de production. »

Ce cadre logique devrait servir de base à une programmation dans laquelle s'inscrira l'ensemble des donateurs internationaux, mais également les institutions financières nationales et régionales (banques de développement en particulier).

Dans sa stratégie, l'UEMOA fait également des propositions concernant :

- la concertation au niveau national et régional ;
- la coordination et le suivi-évaluation.

Par ailleurs, l'UEMOA a organisé du 15 au 18 juin 2010 à Abidjan un atelier de lancement du Programme régional de promotion commerciale pour les Etats membres de l'UEMOA²¹.

Lors de cet atelier ont été débattu:

- Les enjeux et les défis de la construction du marché régional de l'UEMOA ;
- Les principales conclusions de l'étude sur le programme régional de promotion commerciale ;
- Les défis actuels du commerce international et les perspectives de coopération dans l'UEMOA ;
- La présentation du site web www.izf.net et sa contribution à la promotion commerciale dans l'UEMOA ;
- Le schéma de mise en œuvre du programme régional de promotion commerciale

A l'issue des travaux, des recommandations ont été faites à l'endroit de la Commission de l'UEMOA d'une part, et des Etats membres d'autre part :

À l'endroit de la Commission de l'UEMOA :

- prendre les mesures idoines pour mettre en œuvre les actions identifiées en vue du démarrage effectif du programme régional de promotion commerciale ;
- élaborer et faire adopter à cet effet le règlement portant adoption du programme régional de promotion commerciale ;

²¹ http://www.cgeci.org/cgeci/index.php?option=com_content&view=article&id=540:uemoa-lancement-dun-programme-de-promotion-commerciale&catid=54

- tenir compte du principe de subsidiarité dans l'approche et la stratégie de mise en œuvre du programme régional de promotion commerciale ;
- tenir compte des initiatives en cours relatives au renforcement des capacités commerciales et mises en œuvre notamment par la CEDEAO, le Centre de Commerce international (CCI), le programme Qualité UEMOA et les Etats membres ;
- rendre opérationnels les programmes portant sur la libre pratique, sur la facilitation des transports et le transit, la surveillance commerciale et le code de la concurrence ;
- assurer la pérennité des programmes portant sur l'amélioration de la capacité d'offre tels les programmes de mise à niveau et de restructuration, le programme qualité et celui portant sur la promotion des PME ;
- élaborer des normes communautaires pour les produits identifiés devant faire l'objet de promotion commerciale ;
- mettre en réseau les agences nationales chargées de la promotion commerciale ;
- prendre des dispositions idoines pour renseigner la base de données sur les produits agréés de l'Union.

À l'endroit de la Commission des États membres :

- encourager la présence de spécialistes en promotion commerciale dans les missions diplomatiques ;
- utiliser davantage les sites web nationaux pour la gestion des opportunités d'affaires ;
- rendre opérationnels les guichets uniques de formalités pour les opérations de dédouanement et de transit ainsi que pour les créations d'entreprises ;
- adopter les appuis nécessaires aux structures nationales de promotion commerciale afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle d'assistance aux entreprises à l'exportation ;
- contribuer à l'actualisation des informations statistiques et de la base de données sur izf.net.

1.2. La politique commerciale commune de la CEDEAO

Il n'existe pas à l'heure actuelle au niveau de la CEDEAO de politique commerciale commune au sens d'un texte communautaire adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement, comme il en existe pour l'ECOWAP par exemple. Le traité révisé de la CEDEAO de 1993 indique que l'établissement d'une politique commerciale commune fait partie des éléments de la création d'un marché commun (article 3).

Une politique commerciale commune est néanmoins en cours d'élaboration auprès du département du commerce de la CEDEAO. Une étude préalable avait été commanditée par le département en 2006 mais elle n'a pas donné les résultats escomptés en termes opération-

nels²². Sur la base de cette étude et de la politique commerciale commune de l'UEMOA, le département du commerce est en train de finaliser une note qui doit permettre de relancer le processus d'élaboration de la politique commerciale commune.

La démarche suivie par le département du commerce est à la fois pragmatique et politique. Il considère que la région ne part pas de rien et que la politique commerciale de l'UEMOA doit constituer la base de la politique commerciale de la CEDEAO. Il souligne aussi qu'il convient de prendre en compte le fait que 8 pays sur 15 ont déjà avancé de façon harmonisée sur une politique commerciale commune. La démarche consiste donc à reprendre la politique commerciale de l'UEMOA pour l'étendre aux pays non-UEMOA en procédant à d'éventuels ajustements²³.

Le processus d'élaboration de la politique commerciale de la CEDEAO consiste tout d'abord à définir les éléments constitutifs d'une politique commerciale : zone de libre échange, tarif extérieur commun, mesures d'accompagnement (règles d'origine, législation sur l'investissement et la concurrence, mesures de sauvegarde, harmonisation des procédures douanières), ainsi que les diverses actions visant au développement des relations commerciales de la CEDEAO avec le reste du monde. Un travail d'harmonisation des politiques commerciales nationales doit ensuite être conduit pour aboutir à une politique commune.

Le département du commerce prévoit de diffuser à l'ensemble de la CEDEAO la première version de la note de présentation de la politique commerciale. Il souligne l'importance des échanges avec les départements sectoriels dans la mesure où la politique commerciale est une politique transversale devant servir les objectifs sectoriels. De plus, une étude devrait être de nouveau commanditée pour détailler les dispositions de la politique commerciale. Les résultats devraient également être largement diffusés au sein de la CEDEAO pour avis de non objection. Le département du commerce prévoit dans ce cadre des séances de travail entre les deux organisations régionales avant diffusion de l'étude aux Etats membres.

S'il n'existe pas aujourd'hui à proprement parler de politique commerciale commune à la CEDEAO, un certain nombre de mesures ont déjà été mise en œuvre qui serviront de socle à la future politique commerciale commune :

- Le schéma de libéralisation des échanges (SLE) ;
- La mise en place d'un prélèvement communautaire (PC) de 0,5% ;
- La convention sur le Transit Routier Inter-Etats de marchandises (TRIE) ;
- L'harmonisation des règles d'origine avec celles de l'UEMOA ;

²² Elle a été conduite par le cabinet Agir Promouvoir.

²³ La note reprend ainsi textuellement la définition de la politique commerciale inscrite dans la note de politique commerciale de l'UEMOA. « La politique commerciale commune couvre l'ensemble des mesures et actions mises en œuvre séparément ou de manière conjointe par la CEDEAO, en vue d'assurer un parfait fonctionnement du marché commun ainsi que son approvisionnement en tous produits, lesquels doivent y être en quantités suffisantes et de qualité, et au meilleur prix pour les consommateurs. Elle a également pour but de développer et de promouvoir les produits originaires de la communauté sur les marchés extérieurs ». (Note sur la politique commerciale commune de la CEDEAO, draft, avril 2010).

Notons que cette même démarche « d'extension » des politiques de l'UEMOA à la zone CEDEAO se retrouve sur d'autres sujets : ECOWAP, PICAQ, Programme qualité sur les normes.

- L'harmonisation des normes avec l'UEMOA ;
- L'adoption d'une loi sur la concurrence ;
- L'harmonisation des législations fiscales indirectes intérieures ;
- La finalisation du tarif extérieur commun de la CEDEAO (TEC).

Les cas, ou les risques, d'incohérence que l'on peut mettre en évidence portent principalement sur le non respect par les Etats membres des engagements communautaires concernant le SLE et le TEC.

1.2.1. Le Schéma de libéralisation des échanges (SLE)

Les Etats membres de la CEDEAO ont décidé d'adopter un schéma de libéralisation des échanges (SLE) en 1983²⁴. Le schéma a été lancé le 1^{er} janvier 1990 pour une application progressive sur une période de 10 ans, devant conduire à une application effective du SLE au 1^{er} janvier 2000²⁵. Au vu du retard accusé dans l'application du SLE, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO ont invité les Etats membres, lors de leur 27^{ème} session tenue à Accra en 2003, à prendre des mesures concrètes en vue de l'application effective du SLE à compter du 1^{er} janvier 2004²⁶.

1.2.2. Le processus de finalisation du TEC CEDEAO

Les Etats membres de la CEDEAO ont décidé d'adopter un Tarif extérieur commune (TEC) en janvier 2006²⁷. Dans le cadre de cette décision un Comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du TEC (CCG TEC CEDEAO) a également été mis en place.

Depuis 2006, et avec le coup d'accélérateur apporté par les négociations sur l'accord de partenariat économique (APE) entre la région et l'Union européenne, la définition du TEC CEDEAO est en cours de finalisation. Un accord a été trouvé pour structurer le TEC autour de cinq catégories de droits de douane aux taux de 0%, 5%, 10%, 20% et 35%. La 5^{ème} bande tarifaire du TEC a été adoptée par le conseil des ministres de la CEDEAO les 26 et 27 mai 2009, puis a été entérinée lors de la 36^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement à Abuja en juin 2009. L'adoption s'est faite via un Acte Additionnel portant modification de la Décision A/DEC.17/01/06 du 12 janvier 2006 portant adoption du TEC de la CEDEAO. Lors de la 6^{ème} réunion du CCG TEC CEDEAO (10-14 février 2009), les Etats membres se sont accordés sur un intitulé pour la 5^{ème} bande

²⁴ CEDEAO, Décision de l'Autorité des Chefs d'Etat et de gouvernement A/DEC.1/5/83 du 30 mai 1983.

²⁵ L'article 35 du Traité révisé de la CEDEAO, relatif à la libéralisation des échanges commerciaux indique « A partir du 1^{er} janvier 1990 et tel que prévu à l'Article 54 du présent Traité, il est progressivement établi au cours d'une période de dix (10) ans, une Union douanière entre les Etats Membres. Au sein de cette Union, les droits de douane et les autres taxes d'effet équivalent frappant les produits originaires de la Communauté sont éliminés ». L'Article 54 relatif à la création d'une Union économique stipule : « Les Etats Membres s'engagent à réaliser une Union économique dans un délai maximum de quinze (15) ans à partir du schéma de libéralisation des échanges adopté par la Conférence aux termes de sa décision A/DEC.1/5/83 du 30 mai 1983 et dont le lancement est intervenu le 1^{er} janvier 1990 ». Un tarif extérieur commun (TEC) devait également être approuvé avant le 1^{er} janvier 2004 pour parachever la création d'une union douanière.

²⁶ Agir Promouvoir, Politique commerciale commune des Etats membres de la CEDEAO, rapport final.

²⁷ CEDEAO, Décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du TEC.

(« Biens spécifiques pour le développement économique ») et sur des critères de détermination des produits à classer dans cette bande.

Aujourd'hui, le travail du CCG TEC CEDEAO se concentre sur l'identification des produits à classer dans la 5^{ème} bande tarifaire du TEC. Les discussions au sein du CCG ont tout d'abord principalement porté sur la méthodologie à appliquer pour justifier le classement des produits dans la 5^{ème} bande tarifaire du TEC. Cinq critères ont été retenus : vulnérabilité, diversification, intégration régionale, promotion du secteur, fort potentiel de production²⁸. L'UEMOA a précisé la méthodologie en donnant des orientations pour l'analyse des critères et la façon de les appliquer, en particulier pour la mise en œuvre du critère de protection, ainsi que pour la classification des critères²⁹. La note méthodologique réalisée par la Commission de l'UEMOA a été discutée avec les Etats membres et de nouveau précisée³⁰. En février 2010, la Commission de l'UEMOA a transmis une liste actualisée UEMOA à la Commission de la CEDEAO concernant les produits actuellement sous la catégorie 3 (4^{ème} bande à 20%) qu'elle souhaiterait proposer à la 5^{ème} bande.

La méthodologie proposée par l'UEMOA doit encore être examinée par les Etats membres et les Commissions pour amendement. Cependant, au cours de la 7^{ème} réunion du CCG TEC CEDEAO, il a été convenu « qu'en attendant la finalisation de la méthodologie, les propositions des produits pour la 5^{ème} bande seraient examinées »³¹.

Aujourd'hui, le travail du CCG TEC CEDEAO animé par le département commerce et douane de la CEDEAO consiste donc à mettre en parallèle les requêtes des Etats membres pour les produits à classer dans la 5^{ème} bande. Deux consultants externes ont été mobilisés pour ce travail. Les requêtes des Etats membres doivent être présentées à l'intérieur d'un même tableau, ce qui implique de conduire un travail important d'assemblage des différentes nomenclatures commerciales utilisées par les Etats membres.

La mise en parallèle des listes des Etats membres concernant les produits à classer dans la 5^{ème} bande tarifaire doit permettre, selon le département du commerce et des douanes, de faciliter les discussions politiques entre Etats membres sur l'établissement d'une liste régionale. Partant du constat que la décision d'introduire une 5^{ème} bande dans le TEC CEDEAO a avant tout résulté d'un compromis politique, s'appuyant finalement peu sur l'étude commanditée par la CEDEAO en 2008³², le département souhaite donner la priorité à la négociation politique. Ainsi, la démarche méthodologique définie pour la détermination des produits sensibles dans le cadre de l'APE, qui reposait sur de la mobilisation d'expertise externe, des consultations dans chacun des Etats membres et une méthode statistique de consolidation des listes nationales au niveau régional, n'est pas reproduite aujourd'hui pour la

²⁸ CEDEAO, Rapport de la 6^{ème} réunion du Comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du TEC de la CEDEAO, Ouagadougou, du 10 au 14 Février 2009.

²⁹ UEMOA, Note d'orientation sur la méthodologie de détermination des produits à classer dans la 5^{ème} bande tarifaire, juillet 2009.

³⁰ CEDEAO, Rapport de la 14^{ème} réunion du Comité de gestion du TEC de l'UEMOA, Ouagadougou, du 31 août au 4 septembre 2009.

³¹ CEDEAO, Rapport de la 7^{ème} réunion du Comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du TEC de la CEDEAO, Cotonou, 8-12 mars 2010.

³² Draft for studies for the finalization of the ECOWAS Common External Tariff, Carana Corporation, USAID, 15 May 2008.

finalisation du TEC CEDEAO. La négociation politique au sein du CCG TEC CEDEAO avance dans un premier temps sur les points de consensus rapidement atteignables entre la position de l'UEMOA et les positions des autres Etats membres, et laisse de côté les points de tension pour un second temps.

Par ailleurs, dans le cadre des discussions portant sur la finalisation du TEC CEDEAO, la Commission de la CEDEAO a prévu une réflexion sur les mesures de protection temporaires pour faire face aux hausses d'importations susceptibles de concurrencer la production régionale. L'article 9 de la Décision portant sur l'adoption d'un Tarif extérieur commun de la CEDEAO³³ prévoit en effet la mise en place d'une *taxe dégressive de protection* et d'une *taxe conjoncturelle à l'importation* dont les modalités doivent être définies ultérieurement par le Conseil des ministres, tout en indiquant que ce dernier peut édicter d'*autres mesures spécifiques de protection*.

Suite à cette Décision, la Commission de la CEDEAO, en collaboration avec la Commission de l'UEMOA³⁴, a reçu le mandat de travailler à des propositions de mécanismes de sauvegarde à soumettre aux Etats membres. A ce stade, certaines propositions ont été avancées suite à des études commanditées par les organisations régionales³⁵. Ces propositions portent sur la formulation de trois mesures d'accompagnement visant à protéger les secteurs agricole et industriel qui risquent d'affronter une forte concurrence de la part des importations lors de l'introduction du TEC³⁶. Il s'agit de la Taxe Dégressive de Protection, de la Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO et du Droit Compensateur de la CEDEAO qui a été envisagé comme une mesure complémentaire pour contrecarrer les effets sur les prix mondiaux du niveau élevé des protections et des subventions à l'exportation mises en œuvre par les partenaires commerciaux..

Ces trois mesures, qui n'en sont qu'au stade de projets, sont présentées dans le **tableau 2**.

Tableau 2 : Les Mesures d'accompagnement proposées pour le TEC de la CEDEAO

³³ « Décision portant adoption du Tarif extérieur commun CEDEAO » prise le 17/01/06 lors du 29^{ème} sommet des Chefs d'Etats et de gouvernements réunis à Niamey.

³⁴ Un Comité de gestion conjoint du TEC UEMOA/CEDEAO a été mis en place à cette fin.

³⁵ Source : Entretien avec M. Oularé, Ministère de l'Economie et des finances du Sénégal.

³⁶ Source : « Du TEC UEMOA depuis 2000 aux² TEC CEDEAO pour 2008 », M. Coulibaly et D. Plunkett, Les GREAT Cahiers n°17, avril-juin 2006.

	légressive de protection (TDP)	le sauvegarde CEDEAO	compensateur CEDEAO (DCC)
if	tion industrie et agriculture	atte la variabilité des prix et les escalades rtation	ppoids aux subventions des pays rialisés
tion de déclenchement	ution de protection en raison du TEC, udice pour les producteurs de la AO	paisse des prix à l'importation ou ntation des importations	e de l'existence de subventions
u de taxation	ocier. Maximum 20%	0% du montant de la réduction des prix à rtation, soit 20% du pourcentage de entation du volume d'importation. Le plus des deux s'applique.	20%, 30%, selon le niveau des ntions étrangères mesuré par valent subvention à la production
d'application	(à éliminer progressivement)	(renouvelable)	(renouvelable)
u d'application	al	al	AO

Source : Secrétariat exécutif de la CEDEAO, cité in Great Cahiers n°17, avril-juin 2006³⁷.

La Taxe dégressive de protection (TDP) est une mesure de protection contre les préjudices ou menaces de préjudices de perte de protection tarifaire suite à la mise en place du TEC.

La Taxe de sauvegarde CEDEAO (TSC) est une surtaxe temporaire appliquée aux produits en provenance de pays hors CEDEAO qui vise à protéger la production locale de la volatilité des prix internationaux et des vagues d'importations.

Une fois le travail de classement des produits dans la 5^{ème} bande finalisé, le département du commerce et des douanes de la CEDEAO a prévu de relancer la réflexion sur les mesures complémentaires aux droits de douanes. Elle souhaite également travailler sur l'accompagnement aux Etats membres dans leurs négociations éventuelles à l'OMC pour mettre en conformité leurs engagements avec le TEC. Des comités ad-hoc au sein du CCG TEC CEDEAO devraient être mis en place à cet effet. Dans l'immédiat, l'objectif que s'est fixé le département du commerce et des douanes de la CEDEAO est de disposer d'une mesure de sauvegarde (type TSC) d'ici la fin 2010.

1.2.3. La fiscalité intérieure et les autres éléments de politique commerciale

La CEDEAO à l'instar de l'UEMOA a fixé une fourchette pour les taux de TVA appliqués par les Etats membres qui est de 5% à 20%. Il n'existe par contre pas de taux réduit comme proposé par l'UEMOA.

Pour les droits d'accise aussi la CEDEAO a fixé une liste de produits éligibles mais différente de celle de l'UEMOA

Les règles d'origine ont été harmonisées avec celles de l'UEMOA.

³⁷ L'équivalent subvention à la production (ESP) est un indicateur de la valeur des transferts financiers à l'agriculture découlant des politiques agricoles d'une année donnée qui est élaboré par l'OCDE. Si dans le cadre de cette étude nous ne nous attarderons pas sur le droit compensateur de la CEDEAO, on peut toutefois mentionner qu'il a déjà fait l'objet de critiques d'une part sur son mode de calcul mais surtout sur le fait qu'il n'est disponible que pour les pays membres de l'OCDE ainsi que, depuis peu, pour un nombre limité de pays émergents et en transition. Il ne permet donc pas de suffisamment renseigner les pratiques de subventions des pays hors OCDE, alors que les échanges Sud-Sud représentent un enjeu croissant pour des pays comme le Sénégal.

Le programme qualité de l'UEMOA et donc le processus d'harmonisation de la normalisation et de reconnaissance mutuelle des normes est aujourd'hui étendu à la CEDEAO.

2. Les politiques commerciales nationales

Même s'il n'existe pas toujours de document de politique commerciale nationale à proprement parler, la politique commerciale des pays membres de l'UEMOA consiste globalement à mettre en œuvre la politique commerciale commune à savoir : une libre circulation des biens et services au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO et la mise en place du TEC, y compris les mesures de sauvegarde, dans le cadre de l'UEMOA.

Pour les pays non membres de l'UEMOA, tels que le Nigeria, il n'existe pas encore de TEC CEDEAO, par contre ces pays sont censés appliquer la libre circulation des biens et services au sein de la CEDEAO.

Les pays se doivent également de respecter les réglementations existantes en matière de règles d'origine communes à la CEDEAO et à l'UEMOA, d'harmonisation des normes commune aussi aux deux régions, de valeurs de référence et d'harmonisation des droits d'accise et de TVA.

Par ailleurs, chaque pays a notifié individuellement à l'OMC ses positions tarifaires (cf. III. 1.).

2.1. Le Burkina Faso

Il n'existe pas aujourd'hui à proprement parler de document de politique commerciale au Burkina Faso, mais le pays finalise une politique de promotion du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat qui servira de cadre de référence.

Par ailleurs, dans le cadre du Cadre intégré, le Burkina Faso a terminé la réalisation de son étude diagnostic pour l'intégration commerciale (EDIC) qui s'intitule « Le défi des exportations dans un pays enclavé ». Elle contient une matrice d'action concernant le secteur coton, l'élevage, l'agriculture et l'agro-industrie ; le sésame ; l'arachide, la noix de cajou et le karité ; les céréales ; l'horticulture ; les mines ; les produits industriels et transformés ; le climat des investissements ; le transport et la facilitation du commerce ; les douanes et enfin les politiques et institutions du commerce. Sur cette base, une stratégie nationale d'exportation est en cours d'élaboration. Notons cependant que les recommandations de l'EDIC³⁸ sont très orientées vers les échanges internationaux alors que le processus d'intégration régional soutenu par le Burkina Faso privilégie le développement des échanges régionaux.

Dans le cas du Burkina Faso, le nouvel examen de politique commerciale par l'OMC a été finalisé en août 2010 de manière conjointe avec le Bénin et le Mali³⁹. Cet examen de politique commerciale ainsi que le précédant datant de 2004 et les éléments recueillis lors de la

³⁸ Ministère du Commerce, Burkina Faso, « *Le défi de la diversification des exportations dans un pays enclavé, Étude diagnostique sur l'intégration commerciale pour le programme du Cadre Intégré pour l'assistance technique liée au commerce* », Rapport final 2009

³⁹ OMC, Examen des politiques commerciales, Bénin-Burkina Faso et Mali, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/236, 30 août 2010

mission ⁴⁰ confirment que la politique commerciale du Burkina Faso consiste en la mise en application de la réglementation de l'UEMOA. Les principaux instruments de la politique commerciale du Burkina Faso sont donc le TEC, le régime préférentiel accordé aux pays de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi que les mesures de sauvegarde communes aux pays de l'UEMOA. Les taux consolidés à l'OMC sont présentés dans la suite du document (cf. III. 1).

La Direction générale du commerce a en charge l'application de la politique commerciale du Burkina Faso.

Outre le TEC, le PC (CEDEAO), le PCS (UEMOA) et la taxe statistique, le Burkina Faso applique, conformément à la réglementation de l'UEMOA:

- Une TVA de 18% au cordon douanier. Notons que les produits agricoles ne sont pas soumis à la TVA tout comme les produits alimentaires frais et congelés ;
- Des valeurs de référence pour certains produits (principalement : la farine les huiles végétales alimentaires, le sucre, les eaux minérales, les cigarettes, les pneumatiques, les piles, les bicyclettes et les vélomoteurs...), couvrant 39 lignes tarifaires ;
- Des droits d'accises sur certains produits : 10% sur le café, le thé, la cola, les produits cosmétiques et de la parfumerie et les boissons non alcoolisées ; 25% sur les boissons alcoolisées ; 17% sur les tabacs, les cigares et les cigarettes bas de gamme, 25% pour ceux classés en standard et 30% en haute gamme.

Le Burkina Faso n'a pas eu recours à la TCI par contre d'après l'examen de 2004 il conservait une Taxe Dégressive de Protection (TDP) de 5 % de la valeur c.a.f. des importations, non originaires de l'UEMOA, d'huiles végétales raffinées, de sucre, de cigarettes, d'allumettes, de sacs en polypropylène et de piles⁴¹. L'examen de 2010 n'évoque plus cette TDP elle a donc probablement été supprimée comme demandaient les textes communautaires (disparition de la TDP au 31 décembre 2006). D'autres taxes sont prélevées sur les importations de toute origine (exclues des calculs de taux des droits effectivement appliqués) :

- Le paiement pour les marchandises acheminées par voie routière, à destination du Burkina Faso ou en transit, d'une cotisation (au taux de 0,25% de la valeur déclarée) au fonds de garantie géré par la Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso (CCI-BF).
- La Contribution pour le Programme de Vérification des Importations (CPVI) est de 1 % de la valeur f.a.b (sauf exception). Le Burkina Faso interdit également l'importation de certains produits

Tableau 3 : Prohibitions d'importation au Burkina Faso

⁴⁰ OMC, Examen des politiques commerciales, Burkina Faso, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/132, 24 mai 2004

⁴¹ Les taux retenus par le Burkina Faso sont les suivants: 20 % à compter du 6 décembre 1999; 15 % à compter du 1^{er} janvier 2000; 10 % à compter du 1^{er} janvier 2001; 5 % à compter du 1^{er} janvier 2002.

Produit	Origine	Entrée en vigueur
Viande bovine, les dérivés et toute denrée alimentaire en contenant	Belgique, France, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suisse	..
Volailles, porcins, poissons d'élevage et toute denrée alimentaire en contenant	Belgique	..
Volailles, produits aviaires, leurs dérivés et toute denrée alimentaire en contenant	Bahreïn, Bangladesh, Cambodge, Chine, Indonésie, Japon, Laos, Pakistan, Taipei chinois, Thaïlande, Vietnam	2006
Semences, embryons et reproducteurs	Pays figurant sur les lignes ci-dessus	2006
Lait et produits à base de lait	Chine ^a	novembre 2008
Amiante	Toutes origines	..
Ivoire	Toutes origines	..
Pétards pour divertissement et assimilés	Toutes origines	..
Adjuvants pour la fabrication du pain, contenant du bromate de potassium	Toutes origines	..
Adjuvants pour la fabrication du pain, contenant du persulfate d'ammonium	Toutes origines	..
Aliments de bétail contenant de la farine de viande ou d'os	Toutes origines	..

Source : OMC, Examen de politique commerciale 2010

Le Burkina Faso applique les règles d'origine de l'UEMOA. En 2009, 59 entreprises burkinabés bénéficiaient de l'agrément au régime de préférence tarifaire de l'UEMOA (représentant 311 produits).

Toutes les exportations sont exemptées de l'application de la TVA. En matière de subventions à l'exportation, le régime de l'entreprise franche à l'exportation accorde des avantages fiscaux aux entreprises dont 80 % de la production est exportée.

Pour conclure, d'après les éléments collectés le Burkina Faso applique la réglementation de l'UEMOA en matière de politique commerciale, toutefois plusieurs cas « d'incohérence » ont été identifiés, notamment :

- du fait de la crise alimentaire au Niger, le Burkina Faso « surveille » ses exportations de céréales dans les zones frontalières confrontées à la même situation où elle a mis en place un programme de filet de sécurité, et incite les exportateurs à ne pas exporter ;
- en 2008, face à la hausse des prix des produits alimentaires le Burkina a exonéré de TVA l'importation et la vente de produits alimentaires non transformés, frais ou congelés, destinés à la consommation, y compris la viande et le poisson, ont été exonérées de la TVA.⁴²

2.2. Le Sénégal

L'examen de politique commerciale du Sénégal par l'OMC date de 2009 et est commun au Niger⁴³. Comme pour le Burkina Faso les informations contenues dans cette revue et les

⁴² Les implications fiscales de la loi de finances 2008. Adresse consultée: http://www.me.bf/index.php?option=com_remository&Itemid=27&func=fileinfo&id=22.

⁴³ OMC, Examen des politiques commerciales, Niger et Sénégal, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/223, 7 octobre 2009

éléments recueillis lors de la mission montrent que la politique commerciale du Sénégal consiste essentiellement à appliquer la politique commerciale commune de l'UEMOA.

Par ailleurs, le Sénégal a défini depuis 2001 une Stratégie Nationale de Développement et de Promotion des Exportations sénégalaises (STRADEX). Elle vise, dans le domaine spécifique des exportations, une meilleure utilisation des potentialités sénégalaises en tenant dûment compte de la demande internationale. La démarche utilisée est basée sur une approche dite de grappes sectorielles. Cinq grappes prioritaires ont été identifiées. Il s'agit : des produits horticoles y compris la floriculture ; des produits oléagineux ; des produits de la mer ; des produits culturels et de l'artisanat d'art ; des télé-services. A partir d'une matrice produit/marché, des plans d'action succincts de développement des exportations sont développés pour les grappes sectorielles ciblées et pour les groupes de produits sélectionnés.

Au Sénégal, l'EDIC réalisée en 2002 s'est basée sur les analyses STRADEX et a fait de nouvelles propositions concernant en particulier l'horticulture, le tourisme, l'artisanat et le textile. Sur cette base, le Sénégal a élaboré, en mars 2007, une matrice d'action intitulée : « Cadre intégré de développement du commerce extérieur du Sénégal ». Ce cadre intégré est construit autour de 10 grands chapitres : mise en œuvre du plan d'actions ; politiques commerciales ; lever les contraintes au fonctionnement et à la croissance des entreprises ; la réforme des douanes pour faciliter les échanges commerciaux et développer les exportations ; renforcer les institutions qui appuient le développement des exportations ; les pêches ; l'agriculture ; le tourisme ; le textile et les vêtements ; l'artisanat. Pour chaque chapitre sont précisés des objectifs (au total 45) et pour chaque objectif sont identifiés, les mesures du cadre intégré, les mesures équivalentes du DSRP, l'état de la mise en œuvre, les besoins d'assistance exprimés et l'assistance disponible ou projeté.

En dehors de ces éléments, la politique commerciale du Sénégal est donc basée :

- sur la libre circulation des marchandises au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO (pour les produits du cru, de l'artisanat traditionnel et les produits des entreprises productrices agréées) ;
- sur la mise en œuvre du TEC au 1^{er} janvier 2000 pour les produits importés hors de la zone UEMOA (y compris les PCS UEMOA 1% et PC CEDEAO 0,5% et la redevance statistique 1%) ;
- sur des règles d'origine communes à l'UEMOA et à la CEDEAO depuis 2003 ;
- sur des mesures de sauvegarde et de protection communes.

Le Sénégal n'applique pas la TDP mais applique une taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) au taux de 10 % sur la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré sucré ou non sucré, et les jus de fruits, sur la base des prix de déclenchement autorisés par la Commission de l'UEMOA.⁴⁴ Sur le sucre destiné à la consommation courante,

⁴⁴ Le prix de déclenchement est calculé comme suit: $PD=(0,3*CM+0,7*CPI)$, avec PD le prix de déclenchement; CM=cours mondial du produit et CPI=coûts de production intérieurs du produit. Voir "Présentation de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)". Adresse consultée: www.industrie.gouv.sn/PRESENT_TAX_%20CONJONCT_import.doc [3 mars 2009].

le Sénégal applique une péréquation au titre de la TCI⁴⁵, qui s'ajoute au montant des droits et taxes exigibles.

Le Sénégal applique aussi **depuis 1998, des surtaxes** sur un certain nombre de produits non-originaires de l'UEMOA ou de la CEDEAO : 20 % sur les oignons, les bananes, le riz (suspendue depuis avril 2007)⁴⁶, les pommes de terre, et les cigarettes.

Par ailleurs, une taxe parafiscale de 1 % s'applique aux tissus sur la valeur c.a.f. en douane et un prélèvement au titre du fonds pastoral est perçu sur les viandes importées (100 francs CFA par kg pour les viandes bovines et ovines; 50 francs CFA par kg pour la viande de porc).

Les importations effectuées par voie maritime pour la mise à la consommation au Sénégal sont également assujetties au prélèvement Conseil Sénégalais des Chargeurs (COSEC) de 0,2% de la valeur CAF.

Le Sénégal, depuis novembre 2007, a fermé ses frontières aux volailles et viandes de volailles pour lutter contre la grippe aviaire. Cette mesure est toujours en vigueur y compris pour les pays fournisseurs déclarés indemnes. De même, le pays a mis en place une mesure SPS sur les importations d'huile de palme contestée par la Côte d'Ivoire. L'UEMOA a récemment donné raison à la Côte d'Ivoire et demandé au Sénégal de lever cette mesure (cf. 71).

A l'instar du Burkina Faso, en 2008, face à la hausse des prix des produits alimentaires le Sénégal a suspendu ponctuellement la perception des droits de douane et de la TVA notamment sur le riz, le lait, la farine, etc. et subventionné le riz à la consommation.

Le Sénégal a conservé des valeurs minimales pour une liste de produits limitée. L'utilisation de ses valeurs a été acceptée par l'OMC jusqu'au 30 juin 2005, puis prolongée d'abord jusqu'au 30 juin 2007⁴⁷, puis jusqu'au 30 juin 2009.⁴⁸ Les valeurs minimales concernent aujourd'hui les catégories de produits suivantes : gomme à mâcher ; bonbons ; pâtes alimentaires ; biscuits; gaufres et gaufrettes ; biscuits secs ; boissons alcoolisées ; allumettes ; mouchoirs en papier ; papier hygiénique ; cahiers scolaires ; articles de ménage en aluminium, fer ou acier ; sacs et gaines tissés en polypropylène ; vélos ordinaires ; cyclomoteurs ; et piles électrique. Ces valeurs minimales sont contraires aux règles de l'OMC et ne correspondent pas non plus aux valeurs de référence définies par l'UEMOA ou la CEDEAO.

⁴⁵ Comme le prix du sucre est garanti sur les marchés extérieurs, le prix de déclenchement est calculé comme suit: $PD = ((PGUE + PGUSA + PMS) / 3) + FA$, avec PD=prix de déclenchement; PGUE=prix garanti Union européenne; PGUSA= prix garanti États-Unis d'Amérique; PMS=prix du marché spot; et FA= frais d'approvisionnement. Le montant de la péréquation est constitué du différentiel entre, d'une part, la valeur déterminée à partir du prix de déclenchement et, d'autre part, la valeur c.a.f. déclarée à partir du coût spot. Voir "Présentation de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)". Adresse consultée: www.industrie.gouv.sn/PRESENT_TAX_%20CONJONCT_import.doc [3 mars 2009].

⁴⁶ Riz entier, intermédiaire et décortiqué; riz paddy autre que de semence.

⁴⁷ La demande initiale de dérogation du Sénégal est contenue dans le Document de l'OMC G/C/W/390 du 26 juin 2002. Les décisions du Conseil général à cet égard sont contenues dans les Documents de l'OMC WT/L/571 du 17 mai 2004 et WT/L/655 du 28 juillet 2006.

⁴⁸ Document de l'OMC WT/L/735 du 6 août 2008.

Enfin, le Sénégal a créé, le 18 septembre 2002 par décret N° 2002 – 923, une Agence de régulation des marchés (ARM). Il s'agit d'une structure administrative autonome placée sous la tutelle technique du Ministère chargé du Commerce qui vise à réguler les marchés agricoles sur la base d'une concertation entre organisations de producteurs et commerçants importateurs. Ainsi, dans le cas de l'oignon, en vue de limiter les baisses de prix liées à la concurrence de l'oignon importé, cette concertation débouche chaque année sur un gel des importations pendant la saison de production de l'oignon local. D'autres produits sont également couverts par l'ARM, comme la pomme de terre ou le riz, mais pour lesquels les actions de l'ARM semblent pour l'instant moins probantes.

2.3. Le Nigeria

Un document de politique commerciale et industrielle est en cours de finalisation. Il présente en détail les objectifs et les stratégies des politiques commerciale et industrielle afin que ces secteurs puissent constituer des éléments moteurs de la croissance et du développement du pays⁴⁹. Ce document s'inscrit clairement dans le cadre de la stratégie globale de développement du Nigeria.

Depuis le lancement en juin 2004 de la stratégie « **National Economic Empowerment and Development Strategy** » (**NEEDS**), qui constitue le document de stratégie de réduction de la pauvreté du Nigeria, le principe de la cohérence entre la politique commerciale et les objectifs globaux de développement est bien mis en avant⁵⁰. Une seconde phase de la stratégie a été lancée en mars 2007 (**NEEDS II**)⁵¹.

Par ailleurs, le Nigeria dispose d'un nouveau cadre de référence pour l'élaboration des politiques publiques : l'**Agenda en sept points du Président** (Seven-Point Agenda). Celui-ci a été adopté par le gouvernement en mai 2007. Il présente les grandes priorités politiques du pays pour mettre en œuvre les réformes économiques et les programmes de développement du Nigeria⁵². L'Agenda en 7 points s'appuie sur la stratégie NEEDS. Ils constituent avec le NEEDS des documents programmatiques à moyen terme. L'Agenda en 7 points doit permettre d'atteindre les OMD d'ici 2015 et la **Vision 2020** du Nigeria. Celle-ci présente l'orientation à long terme du Nigeria et vise à faire du pays une des 20 premières économies du monde d'ici 2020. Cela se traduit par exemple dans le secteur agricole par l'ambition de tripler la production agricole domestique d'ici 2015 et de la multiplier par 6 d'ici 2020.

La politique commerciale apparaît donc cohérente avec les objectifs globaux de développement du Nigeria dans la mesure où elle fait référence aux différents cadres présentant ces objectifs et dit clairement s'inscrire dans ceux-ci. Cependant, un point d'incohérence potentiel qui a été relevé au cours des entretiens est celui du décalage entre le pas de temps de la

⁴⁹ Trade and Industrial Policy of Nigeria, draft, January 2009.

⁵⁰ La stratégie NEEDS (Stratégie nationale pour l'autonomisation et le développement économique) repose sur quatre piliers : Réforme du mode de fonctionnement du gouvernement et de ses institutions ; Appui au secteur privé comme moteur de la croissance ; Charte sociale ; Travail sur les valeurs.

⁵¹ OMC, Examen de politiques commerciales du Nigeria, avril 2005.

⁵² Les sept points de l'agenda du Président sont les suivants : infrastructures, Delta du Niger, sécurité alimentaire, développement du capital humain, Changement sur le foncier et de la propriété individuelle, sécurité nationale, création de richesse.

Vision qui est sur le long terme et celui du régime tarifaire qui est à moyen terme (4 ans). Le ministère fédéral des Finances n'établit pas de régime tarifaire sur le long terme afin de maintenir une certaine flexibilité dans le régime, mais cette approche peut comporter des limites. Il pourrait être envisagé d'articuler les différentes périodes du régime tarifaire sur l'horizon de la Vision. Par ailleurs, dans les faits, la politique commerciale du Nigeria est formulée et mise en œuvre au moyen de lois et de règlements, ainsi que de directives édictées par le Ministère fédéral des finances.

En tant qu'Etat membre de la CEDEAO, le Nigeria est censé appliqué le Schéma de libéralisation des échanges depuis 2004 : les échanges de produits avec les pays de la région devraient donc être entièrement libéralisés, qu'il s'agisse de produits du cru ou de produits industriels. Par ailleurs, le Nigeria a décidé d'adopter le Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO. Conformément à cette décision, le régime tarifaire de 2005-2007 qui était entré en vigueur le 1er octobre 2005 a été revu. Le nombre de bandes tarifaires a été sensiblement réduit passant de 19 à 5. Le régime tarifaire actuel s'établit ainsi sur la période 2008-2012, au terme de laquelle il est prévu une harmonisation avec l'UEMOA, et comprend 5 bandes tarifaires de 0%, 5%, 10%, 20% et 35% :

- 0% pour les biens essentiels (livres, certains médicaments, matériel pédagogique) ;
- 5% pour les matières premières ;
- 10% pour les biens intermédiaires ;
- 20% pour les produits finis qui ne requièrent pas de protection ;
- 35% pour les produits finis qui sont transformés localement, qui sont d'une importance stratégique et pour lesquels une protection est nécessaire dans l'intérêt des transformateurs locaux.

En plus du régime tarifaire, le Nigeria édicte régulièrement une liste d'importations prohibées pour renforcer la protection des industries ; cette liste est sujette à révision régulière par le gouvernement⁵³. Les arguments avancés pour établir la liste des importations prohibées sont de plusieurs ordres : protéger l'industrie nationale, freiner le dumping, notamment de marchandises de mauvaise qualité, raisons de sécurité, raisons sanitaires et de santé des consommateurs... Ainsi, la liste des importations prohibées, y compris en provenance des pays de la CEDEAO, fournie par le Ministère fédéral des Finances comprend actuellement 27 catégories de produits, parmi lesquels : le porc, le bœuf, le manioc et ses produits dérivés, les jus de fruit, les eaux, le ciment, une liste de 17 médicaments, les déchets pharmaceutiques, les pneus, les moteurs de voiture de plus de 10 ans, les textiles⁵⁴. Notons qu'en 2004, une directive indiquait également parmi les importations prohibées les fruits frais et les huiles végétales. Le nombre d'importations prohibées tend à baisser depuis 2 ans.

La politique commerciale du Nigeria est marquée par son imprévisibilité, liée au fait que les listes des droits de douane et des importations prohibées sont révisées fréquemment. Ainsi, entre 1999 et 2001 plusieurs interdictions ont été remplacées par l'application de droits élevés, mais en 2002 un virage complet a été effectué et la liste des importations interdites a

⁵³ Ministère Fédéral des Finances.

⁵⁴ Voir site du Ministère fédéral des finances : <http://www.customs.gov.ng/ProhibitionList/import.php>.

été significativement rallongée (OMC, 2005). Il y a là une contradiction importante entre d'une part, les objectifs de politique commerciale, notamment mentionnés dans le NEEDS qui sont de réduire drastiquement l'incertitude et l'imprévisibilité de la politique, et d'autre part, le maintien d'une liste de prohibitions fréquemment révisée (Briggs, 2007).

Par ailleurs le Nigeria applique depuis 1993, une TVA de 5% sur les produits nationaux et importés (le taux le plus bas de la région), et des droits d'accise variant entre 20 à 40% sur certaines importations⁵⁵.

3. Les cas d'incohérence au sein de l'espace UEMOA/CEDEAO qui constituent des entraves aux échanges

Les entraves au commerce au sein de l'UEMOA/CEDEAO couvrent deux situations :

- Le non respect des réglementations communautaires par les Etats ;
- L'existence de pratiques anormales de la part des opérateurs privés ou publics.

3.1. Le non respect des réglementations communautaires

Dans une note de l'UEMOA de novembre 2007⁵⁶, sur les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce intra communautaire au sein de l'UEMOA, la Commission fait le constat que depuis la fin des compensations financières au début de l'année 2006, il y a eu multiplication des entraves, qui de « ponctuelles » sont devenues « structurelles ». Ces entraves « structurelles » prennent des formes diverses :

- réarmement : taxation des produits originaires de l'Union comme des produits tiers ;
- non reconnaissance des certificats d'origine ;
- prohibition ou contingentement ;
- fixation de normes trop contraignantes ;
- interdictions diverses liées au mode de transport ou à la nature du produit.

Nous présentons ici quelques cas de litiges réglés par la Commission de l'UEMOA ou en instance de règlement mentionnés dans la note sur les entraves de novembre 2007 citée précédemment et des cas de litiges évoqués lors des entretiens menés pendant les missions.

3.1.1. Retaxation des échanges régionaux

Les eaux minérales "AWA"

Contrairement aux dispositions de l'Acte Additionnel 04/96 du 10 mai 1996 instituant un régime tarifaire préférentiel transitoire des échanges et leur mode de financement, les douanes maliennes considéraient ce produit, non pas comme un produit du cru, mais comme un produit industriel. A ce titre, il était taxé

⁵⁵ OMC, Examen de politiques commerciales du Nigeria, avril 2005.

⁵⁶ UEMOA, Note sur les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce intra communautaire au sein de l'UEMOA, novembre 2007

comme un produit tiers. L'enjeu est que les produits du cru et de l'artisanat ont bénéficié du désarmement tarifaire intégral dès le 1er juillet 1996 et ne font pas l'objet de la procédure d'agrément réservé aux produits industriels. Un échange soutenu de correspondances entre la Commission et l'Etat malien a permis de régler ce problème.

Source : UEMOA

D'autres cas ont été rapportés en novembre 2007, notamment :

- L'application par la Côte d'Ivoire des valeurs de référence aux dentifrices fabriqués au Sénégal ;
- L'application par le Bénin de taxes sur le transit des hydrocarbures ;

La taxation de produits communautaires au droit commun au Mali

Depuis le mois de décembre 2006, la Commission a été informée à plusieurs reprises des difficultés rencontrées par les importateurs maliens de certains produits industriels originaires agréés, pour bénéficier des avantages liés à l'origine communautaire.

Ainsi, à la suite de l'Union des Grandes Entreprises de Côte d'Ivoire, la Commission a été saisie par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances du Sénégal par lettre numéro 000 77 MED/CT/IMO du 22 janvier 2007, par laquelle il indique que les « autorités douanières maliennes bloquent systématiquement les exportations du Sénégal vers leur territoire pour une large gamme de produits ». Lors de la mission le Sénégal a également évoqué ces difficultés.

Ces difficultés sont liées à l'application de la Circulaire n° 0024/DGD /SRDE du 17 octobre 2006 du Directeur Général des Douanes maliennes, et dont la Commission a reçu copie. Cette circulaire invite les bureaux de dédouanement « à appliquer le Tarif Extérieur Commun aux produits originaires de l'UEMOA repris en annexe, lorsqu'ils sont fabriqués sous régime économique ou à partir d'intrants placés sous ce régime ou ayant bénéficié dans le pays de fabrication de l'exonération totale ou partielle des droits et taxes ».

Il ressort des correspondances reçues que les produits concernés sont obtenus à partir d'intrants non communautaires, susceptibles de tomber dans le champ d'application de l'article 8 du Protocole Additionnel III/2001 susvisé, qui stipule que « les marchandises transformées dans le cadre de certains régimes douaniers économiques ou suspensifs entraînant la suspension ou l'exonération partielle ou totale des droits sur les intrants ne peuvent, en aucun cas, bénéficier de la qualité de produits industriels originaires et des avantages qui y sont attachés ». En conséquence, les Douanes maliennes demandent des explications sur les régimes douaniers antérieurs à savoir les exemplaires de déclarations de sortie que les importateurs doivent fournir.

Au demeurant, dans les bureaux de dédouanement, la déclaration de sortie constitue, entre autres documents d'exportation, la seule pièce capable de renseigner l'Administration des Douanes sur le régime douanier antérieur des intrants. Cependant, même accompagnés de déclarations en douane attestant que ces produits ont été fabriqués en régime de droit commun et non en régime suspensif, ils sont malgré tout exclus du bénéfice lié à l'origine communautaire.

Or, en l'espèce, il semble que la procédure n'a pas été respectée puisque les Douanes maliennes ont directement appliqué le droit commun sur les produits mis en cause, sans recourir à l'assistance administrative mutuelle décrite aux articles 14 à 16 du Protocole Additionnel III/2001.

La Commission a effectué une mission au Mali du 18 au 20 juin 2007 et a signé un aide mémoire avec l'Administration des Douanes maliennes où ont été consignés tous les points d'accord entre les deux parties.

Source : UEMOA

3.1.2. Restrictions quantitatives et prohibitions

Les importations de farine d'origine communautaire commercialisée au Niger

Par lettre en date du 09 mai 2006, la Commission a été saisie par la société commerciale dénommée "Distribution Alimentaire du Faso" (DAF), installée au Burkina Faso et ayant une représentation au Niger. Cette société, qui a bénéficié de l'autorisation d'exercer des activités commerciales par les étrangers, est spécialisée dans l'import-export, la vente en gros, demi-gros et détail de produits alimentaires.

Depuis le début de l'année 2006, cette société, qui commercialise la farine de blé produite par les Grands Moulins du Bénin au Niger, connaît des difficultés dans l'exercice de ses activités suite aux mesures de restrictions quantitatives arrêtées par cet Etat membre.

En effet, il ressort des informations collectées et des documents communiqués à la Commission que les Autorités nigériennes ont décidé de soumettre, par arrêté en date du 20 décembre 2005, l'importation et la réexportation en suite de transit de la farine de blé à un achat obligatoire de la production locale, à hauteur de 30% de la quantité à importer, auprès de la société les "Moulins du Sahel". La Commission a saisi les autorités nigériennes qui ont rapporté la mesure.

Source : UEMOA

- Un cas similaire serait aujourd'hui dénoncé concernant le Mali qui imposerait un pourcentage minimum d'achat de farine locale en cas d'importation.
- Le Bénin via un arrêté interministériel 1115 MDEF/MICDC/SG/DGDDI/DGCCCI/DGCE du 08 novembre 2006, interdit tempo-

rairement l'importation d'huiles alimentaires par voie terrestre qu'elle qu'en soit l'origine.

- Le Nigeria est souvent mis en avant comme le pays qui dans la région tend le moins à respecter les engagements communautaires sur les tarifs douaniers. L'imprévisibilité de la politique commerciale et en particulier les listes d'interdictions des importations sont emblématiques de cette incohérence avec les engagements communautaires (cf. II. 2.2.3.).
- Lors de la crise alimentaire de 2008, de nombreux pays ont prohibé ou restreint leurs exportations : la Guinée a prohibé les exportations de l'ensemble des produits alimentaires vers les pays voisins. Le Mali et le Burkina Faso ont « contrôlé ou restreint » les exportations de céréales locales. Le Sénégal a interdit l'exportation de riz devenu plus compétitif en raison des mesures douanières et de la subvention à la consommation. Ces mesures de sauvegarde pourraient être acceptables au titre de l'article 86 du Traité de l'UEMOA révisé, mais cela suppose que les pays aient préalablement demandé l'autorisation de leur application à la Commission, ce qu'ils n'ont pas fait étant donné l'urgence de la situation.

Aujourd'hui encore, même si ce n'est pas officiel, le Burkina Faso limite les exportations de céréales vers le Niger.

3.1.3. Le non respect du TEC UEMOA

Les cas d'incohérence concernent principalement les pays UEMOA dans la mesure où seul le TEC de l'UEMOA est en vigueur à ce jour, le TEC CEDEAO étant encore en cours de finalisation. Comme indiqué dans la présentation des politiques commerciales nationales, ces politiques renvoient à l'application au niveau national du TEC de l'UEMOA. Les incohérences identifiées à ce niveau portent ainsi principalement sur la mise en place de surtaxes par rapport au TEC de l'UEMOA :

- Ainsi, le Sénégal applique des surtaxes sur un certain nombre de produits non-originaires de l'UEMOA ou de la CEDEAO (oignons, les bananes, les pommes de terre, et les cigarettes) (cf. II. 1.1.2.).
- Lors de la crise alimentaire de 2008, de nombreux pays ont suspendu leur taxes à l'importation pour les produits alimentaires (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Guinée, Nigeria). Là aussi il s'agit d'une non-application de l'article 86 du Traité de l'UEMOA révisé qui permet de telles mesures de sauvegarde.

Les pays non membres de l'UEMOA, comme le Nigeria, ont adopté la structure du TEC de la CEDEAO tel que défini actuellement avec les 5 bandes tarifaires de 0% à 35%. En adoptant ce TEC, le Nigeria a profondément réformé son régime tarifaire. Le nombre de catégories tarifaires est passé de 22 à 4 en 2006, puis à 5 aujourd'hui. L'éventail de la structure tarifaire est passé de 0% à 150% initialement, à un éventail de 0% à 35%. Pour le riz par exemple, le tarif au Nigeria est passé de 150% à 100%, puis 35%.

Afin de pouvoir identifier des cas d'incohérence liés au non respect du TEC CEDEAO, il reste à finaliser le travail en cours de classement des produits dans la 5^{ème} bande tarifaire et de re-catégorisation des produits dans les autres bandes. Aujourd'hui, seuls des risques d'incohérence peuvent être relevés dû aux divergences de positions des Etats membres.

Ainsi, dans les discussions actuelles sur les produits de la 5^{ème} bande tarifaire, le Nigeria porte des positions sur certains produits très différentes des autres Etats membres et de la Commission. Le cas le plus fréquemment mis en avant porte sur les produits pharmaceutiques. Ces derniers sont classés comme biens essentiels dans le TEC UEMOA, donc taxés à 0%, alors qu'ils sont considérés comme des produits finis par le Nigeria, qui souhaiterait les taxer à 35% (car il dispose d'une industrie pharmaceutique à la différence de la plupart des autres Etats membres de la CEDEAO).

3.1.4. Le non respect des règles d'origine

Le litige portant sur l'huile raffinée en provenance de Côte d'Ivoire et exportée au Sénégal

Par lettre 00677/ MEF du 10 juillet 2007, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances de la République du Sénégal a saisi la Commission pour demander son arbitrage à propos de l'origine communautaire des huiles raffinées, en provenance de Côte d'Ivoire. Cette requête fait suite à la procédure d'assistance administrative mutuelle, initiée conformément aux articles 14 à 17 du Protocole additionnel n° III/2001 du 19 décembre 2001 instituant les règles d'origine de l'UEMOA, et qui n'a pas permis d'aboutir à un accord entre les administrations des Douanes des deux Etats membres. En effet, le Sénégal conteste le caractère originaire des huiles de palme raffinées en provenance de Côte d'Ivoire.

Après instruction du dossier la Commission a adopté une Décision numéro 0792/PCOM/UEMOA du 11 septembre 2007 en ces termes :

- . la Commission confirme l'origine communautaire de huiles de palme raffinées produites par UNILEVER Côte d'Ivoire et COSMIVOIRE et par conséquent maintient les agréments à la Taxe Préférentielle Communautaire qui leur ont été octroyés ;
- . la République du Sénégal est invitée à admettre les certificats d'origine émis par les autorités ivoiriennes habilitées, pour les huiles de palme raffinées produites par les sociétés UNILEVER et COSMIVOIRE, et à leur accorder le bénéfice des avantages liés à l'origine communautaire ;
- . la Commission invite la République de Côte d'Ivoire à prendre toutes les dispositions utiles afin que l'huile brute non destinée à l'industrie de la savonnerie soit désormais déclarée au 15 11 10 90 00.

Ce litige a depuis été réglé mais le Sénégal a mis en place une mesure SPS dénoncée par la Côte d'Ivoire. L'UEMOA a récemment donné raison à la Côte d'Ivoire et invité le Sénégal à retirer la norme en question (cf. p 74)

Source : UEMOA

Le marquage des cigarettes "Fine"

Les autorités douanières togolaises avaient dénié l'origine communautaire aux cigarettes de la marque "Fine" fabriquées en Côte d'Ivoire, du fait de l'inscription sur les paquets de la mention "blended in France" (mélangé en France). La Commission, à cette occasion, a rappelé que le marquage ne détermine pas l'origine ; il est accessoire par rapport aux critères et au certificat d'origine.

Source : UEMOA

- Les doutes sur l'origine des produits sont un des principaux arguments avancés par les autorités douanières **nigérianes** pour justifier leurs procédures d'enquêtes sur les produits entrant sur le territoire nigérian et les interdictions auxquelles elles procèdent. Ainsi, les enquêtes réalisées sur l'origine d'importations de poissons en provenance de Mauritanie ont confirmé les doutes du Nigeria : l'espèce de poissons en question ne pouvait pas provenir des eaux mauritaniennes. Les autorités nigérianes ont également des interrogations sur les capacités des pays de la région à exporter de grandes quantités de certains produits. Cet argument est mis en avant pour justifier certaines prohibitions.

L'interdiction des importations de purée de tomate en provenance du Ghana

En 2008, le Nigeria a refusé les exportations de purée de tomates du Ghana sous prétexte que les volumes exportés étaient bien supérieurs aux capacités supposées de production du Ghana. Le Ghana a été soupçonné d'importer des produits finis, de changer l'emballage, le nom du produit puis d'exporter ces produits dans le cadre du Schéma de libéralisation des échanges. Les investigations réalisées ont montré que la purée de tomate ne provenait pas de la zone CEDEAO et ont donné raison au Nigeria.

Source : entretiens

3.1.5. L'application de normes abusives

Lors de la mission au Sénégal, deux cas d'application de normes contestées par les pays membres de l'UEMOA ont été évoqués :

- *L'interdiction par le Sénégal de l'importation de viande de volailles du fait de la grippe aviaire*

Cette mesure est contestée par le Burkina Faso mais également par le Brésil qui sont exempts de grippe aviaire. Toutefois, dans le cas du Burkina Faso, le pays n'ayant pas notifié auprès de l'OIE la fin des cas de grippe aviaire sur son territoire, le Sénégal, tout comme la Côte d'Ivoire, ont le droit d'interdire les importations de volailles burkinabés.

Le Sénégal justifie aujourd'hui le maintien de cette mesure du fait d'une part, de foyers de grippe aviaire dans certains pays de la région comme le Nigeria, d'autre part,

de la porosité des frontières et des difficultés pour les services compétents d'effectuer des contrôles efficaces.

- *Au Nigeria, les interlocuteurs rencontrés soulignent que les normes de qualité nigérianes sont parfois plus strictes que celles des autres Etats membres de la région. Le non-respect des normes nigérianes est avancé comme une des raisons du refus de certains produits importés de la région. Mais pour de nombreux pays de la région c'est au contraire la mauvaise qualité des produits nigériens qui les inquiète (cf. le cas de médicaments frelatés en février 2009).*

L'interdiction d'importer des voitures de plus de 10 ans au Nigeria

Le cas de l'interdiction des importations de voitures âgées de plus de 10 ans venant du Bénin est un exemple fréquemment cité. Les principaux arguments avancés par les autorités nigérianes pour justifier la mesure d'interdiction sont des questions de sécurité et des doutes sur l'origine communautaire des voitures.

Source : entretiens

L'application par le Sénégal d'une nouvelle norme sur l'huile de palme ⁵⁷

Au mois de mai 2008, l'Etat du Sénégal a adopté la norme NS 03-072 sur l'huile de palme enrichie en vitamine A qui s'inspire des projets de normes communautaires sur les huiles comestibles. L'application de cette norme a été rendue obligatoire au Sénégal par le Décret Présidentiel n°2009-872 du 10 septembre 2009.

Durant le même mois, une procédure de révision de cette norme a été engagée par le Sénégal, pour exiger un maximum de 30% en teneur en acides gras saturés dans l'huile de palme.

Le Gouvernement de la Côte d'Ivoire et l'entreprise sénégalaise West Africa Commodities estiment que la modification de la norme NS 0372 envisagée par le Sénégal est contraire aux dispositions du Règlement n°01/2005/CM/UEMOA du 4 juillet 2005 portant schéma d'harmonisation des activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie vde l'UEMOA et constitue une entrave à la libre concurrence et aux échanges intracommunautaires. Ils ont requis l'intervention de la Commission en novembre 2009.

Après notification des saisines au Ministère de l'économie et des Finances et au Ministère du Commerce du Sénégal, la Commission a diligenté une enquête à Dakar en janvier 2010. Les constatations faites par la Commission ont donné raison au Gouvernement ivoirien et à la société West Africa Commodities. Sur la base de ces constatations et des recommandations contenues dans le rapport de mission la Commission a invité, par lettre le 3 février 2010, le Sénégal à se reporter notamment aux éléments de solution du litige suivant :

⁵⁷ UEMOA, Décision n°007/2010/COM/UEMOA invitant l'Etat du Sénégal à retirer la norme 03-072 modifiée et les mesures prises pour son application.

« . le Sénégal devrait surseoir à la procédure d'homologation du projet de norme modifié objet de la contestation ;

. toutes les restrictions aux importations d'huile de palme d'origine communautaire répondants aux exigences de la norme NS 003-72 de mai 2008 méritent d'être levées ; (...)

Par ailleurs la Commission indique :

. qu'avant toute homologation de la norme modifiée le Sénégal se devait d'en référer à la Commission ;

. que le Sénégal devait tenir compte des dispositions de l'article 6 du Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles au sein de l'UEMOA, qui interdit de façon absolue les interventions publiques pouvant faire obstacle à un fonctionnement normal de la concurrence sur le marché communautaire. Or, comme le souligne la Commission : « on ne saurait faire abstraction du fait que la société SUNEOR, principale unité industrielle de production d'huile raffinée au Sénégal ait joué un rôle déterminant dans le processus de révision de la norme NS 03-072 » et que « l'application des mesures frappant les importations d'huile de palme raffinées, principalement en provenance de Côte d'Ivoire, assurent à cette entreprise une certaine forme de protection, même s'il n'est pas annoncé qu'un tel résultat était recherché ».

Source : UEMOA

3.1.6. D'autres cas d'incohérence possibles

D'autres situations d'incohérences peuvent exister pour lesquelles nous n'avons pas toujours d'exemples précis :

- **Les dérogations à l'application de la TVA pour les produits nationaux et les suppressions de TVA**

Le Ghana n'appliquerait pas la TVA sur les produits alimentaires bruts nationaux mais sur les produits importés. Ce serait aussi le cas au Mali pour le riz.

Lors de la crise alimentaire en 2008 plusieurs pays de la région (Sénégal, Burkina Faso, Mali...) ont suspendu provisoirement leur TVA sur certains produits alimentaire, sans au préalable en avoir informé l'UEMOA.

- **Une application abusive de la TCI**

Le Mali applique une TCI de 55% sur le sucre, alors que le taux fixé par l'UEMOA est de 10%.

Le Sénégal applique une TCI sur les jus de fruits qui ne font pas partie de la liste des produits éligibles.

- **Les valeurs de références et les valeurs minimales**

Le Sénégal a choisi d'appliquer des valeurs minimales qui ne correspondent pas aux valeurs de références par l'UEMOA.

- **Les redevances diverses** perçues au titre du certificat national de conformité, les prélèvements pour le compte des sociétés d'inspection et les taxes liées au transit des marchandises

Tous les pays de la région perçoivent de telles redevances qui ne sont pas du tout harmonisées au niveau régional.

- **Les appuis spécifiques aux filières**

Il ne s'agit pas à proprement parler d'incohérence, on peut même considérer qu'il s'agit d'une façon de dépasser ou contourner les contraintes fixées par les règles commerciales régionales et internationales pour réguler les échanges. L'exemple de l'ARM au Sénégal en est l'illustration parfaite : à travers des consultations au sein des filières le pays régule les importations au moment de la mise en marché des produits nationaux comme c'est le cas pour l'oignon (cf. 2.2).

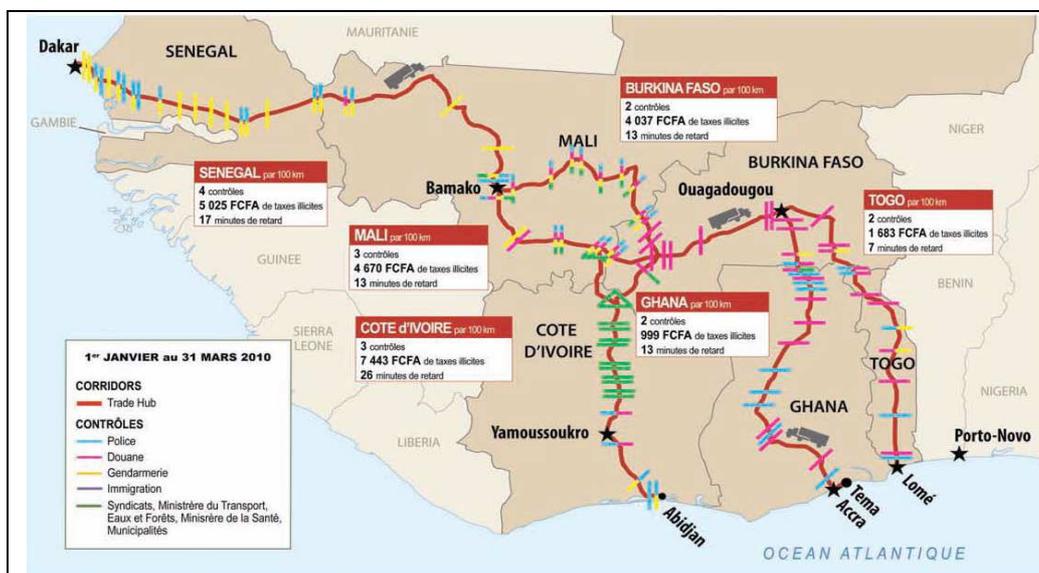
3.2. Les pratiques anormales

Au delà de la non-application des mesures règlementaires régionales, les échanges au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO sont également soumis à des pratiques anormales à la fois de la part des organismes publiques en charge de la mise en œuvre la politique commerciale et des opérateurs privés. S'il ne s'agit pas réellement d'incohérence au sens strict ces pratiques anormales contribuent largement à perturber les échanges dans la région et force est de constater que la volonté politique des Etats pour y mettre un terme reste très limitée malgré de récents efforts (cf. les observatoires mis en place).

Les principales pratiques anormales sont notamment :

- La minoration des quantités importées déclarées et donc taxées ;
- La minoration de la valeur CAF ;
- Le changement de nature du produit ;
- Le paiement de taxe au forfait ;
- Le non contrôle des normes et des règles d'origine ;
- La perception indue de taxe à la frontière sur des produits du cru ou agréés ;
- Les contrôles intempestifs tout au long des corridors de commercialisation, voire la fermeture de frontières.

Etat des pratiques anormales sur les corridors inter-Etats



D'après l'observatoire des pratiques anormales (OPA) mis en place par l'UEMOA, lors du premier trimestre 2010 il y avait :

- . Pour l'axe Bamako –Dakar (1476 Km) en moyenne 2,68 barrages par 100 km, soit au total environ 39 barrages, entraînant un délai de 196 minutes et 55 524 FCFA de prélèvements illicites ;
- . Pour l'axe Ouagadougou - Bamako (920 Km) en moyenne 3,31 barrages par 100 km, soit au total environ 30 barrages, entraînant un délai de 109 minutes et 47 212 FCFA de prélèvements illicites ;
- . Pour l'axe Tema Ouagadougou (1057 Km) en moyenne 2,35 barrages par 100 km, soit au total environ 25 barrages, entraînant un délai de 190 minutes et 20 022 FCFA de prélèvements illicites ;
- . Pour l'axe Lomé –Ouagadougou (1020 Km) en moyenne 1,90 barrages par 100 km, soit au total environ 19 barrages, entraînant un délai de 81 minutes et 20 474 FCFA de prélèvements illicites ;
- . Pour l'axe Abidjan Ouagadougou (1263 Km) en moyenne 2,13 barrages par 100 km, soit au total environ 27 barrages, entraînant un délai de 216 minutes et 89 150 FCFA de prélèvements illicites ;
- . Pour l'axe Abidjan Bamako (1174 Km) en moyenne 2,42 barrages par 100 km, soit au total environ 28 barrages, entraînant un délai de 270 minutes et 71 274 FCFA de prélèvements illicites ;

Il s'agit majoritairement de contrôles de police de douane et de gendarmerie. Mais « les tracasseries » peuvent aussi être dues aux services vétérinaires, aux services des eaux et forêts, aux services municipaux...

Source : OPA

La fermeture partielle des frontières Niger-Nigeria

En novembre 2009, plusieurs camions de transport de marchandises sont restés bloqués aux postes frontaliers au niveau de Maradi et de Zinder. Ces postes ont été fermés pendant une semaine environ, les douaniers nigériens refusant l'entrée et la sortie des marchandises et ne laissant circuler que les personnes. Sans explication officielle sur ce blocage, celui-ci a été attribué par les populations à des représailles du Nigeria à l'endroit du Niger liées à la suspension du Niger par la CEDEAO suite aux tensions politiques dans le pays. Compte tenu de l'importance des échanges entre les deux pays, la fermeture des frontières a provoqué des inquiétudes quant à l'approvisionnement des nigériens pour de nombreux produits de base et à de possibles augmentations de prix. Les autorités nigériennes et nigérianes ont été amenées à apporter des démentis. L'arrêt du trafic ces camions de transport de marchandises aurait été en réalité dus à des contrôles et des fouilles particulièrement longues de la part des agents de la douane nigériane qui ne laissaient entrer au Niger aucune quantité importante de denrées alimentaires.

Source : entretiens, coupures de presse (Afriqinfos, Rfi, Sahel dimanche, IPS).

4. Les principales raisons des situations d'incohérence

4.1. Les retards dans l'application des engagements et la fin des compensations

La Commission indiquait que les entraves aux échanges trouvent leurs sources dans trois raisons principales confirmées lors des entretiens :

- « l'arrêt des compensations des moins-values de recettes douanières intervenues depuis le 31 décembre 2005, et l'absence de mise en œuvre de la transition fiscale qui d'ailleurs, aux termes de l'article 78 du Traité, conditionnait le système de compensations financières⁵⁸ ;
- l'entrée en vigueur du schéma de libéralisation de la CEDEAO, avec des lenteurs dans le traitement des dossiers de compensations des moins-values de recettes douanières ;
- la survivance d'une certaine tendance à protéger la production locale, certains secteurs s'étant sentis menacés par l'arrivée de produits concurrents venant de l'Union : farine, huile raffinée, biscuits, matériaux de construction, pâtes alimentaires, etc. ».

4.2. La primauté des intérêts nationaux

La primauté des intérêts nationaux est également source d'incohérence :

- d'une part, **les intérêts des pays qui peuvent être divergents** : l'UEMOA et encore plus la CEDEAO rassemblent des pays très extravertis comme le Bénin par exemple qui ont fait le choix d'une forte ouverture de leur marché et ont du se « réarmer » lors de la mise en place du TEC et d'autres pays, notamment les pays enclavés (Burkina Faso, Mali, Niger...) ou encore le Nigeria, qui souhaitent d'avantage développer leur production nationale agricole ou industrielle et ont du ou devront au contraire ouvrir davantage leurs frontières aux importations. Ces intérêts divergents sont exacerbés par des niveaux de productivité pouvant être très différents suivant les pays, par des coûts de commercialisation également différents entre les pays enclavés et les pays côtiers et aussi par les politiques monétaires adoptées par les pays n'appartenant pas à la zone CFA. A cela s'ajoute l'action des lobbies du secteur privé comme le montre le cas de la norme sur l'huile de palme au Sénégal.
- d'autre part, **il existe une difficulté à concevoir le transfert de souveraineté** : les pays peuvent avoir tendance à accorder la priorité à leurs intérêts nationaux sectoriels au détriment de l'intérêt régional. Cette difficulté peut être attribuée notamment au caractère relativement jeune des Etats et des deux régions.

⁵⁸ UEMOA, novembre 2007, déjà cité

4.3. Le manque ou la faiblesse des mécanismes de suivi de la bonne mise en œuvre des politiques commerciales

Au niveau national comme au niveau régional, les dispositifs permettant de suivre l'application des politiques commerciales nationales et de veiller à leur conformité avec les engagements communautaires, restent très insuffisants.

4.4. L'insuffisance d'études d'impacts ex ante voire ex post sur la mise en œuvre des mesures de politiques commerciales

Il semble qu'il n'y a eu qu'une étude d'impact ex-ante réalisée lors de l'élaboration du TEC UEMOA et celle-ci n'a pas été diffusée. Du côté de la CEDEAO, une étude a été réalisée ex-ante. Les études d'impact réalisées se sont en outre généralement limitées à étudier les effets fiscaux des changements de politique commerciale et ont peu abordé les impacts sur les secteurs économiques.

4.5. La faiblesse des directions en charge des politiques commerciales, tant à l'UEMOA qu'à la CEDEAO et au niveau national

Les directions en charge du commerce tant au niveau national que régional manquent en général d'effectifs pour pouvoir traiter de manière approfondie l'ensemble des sujets relatifs à la mise en œuvre des politiques commerciales, en lien avec les différents cadres de négociation. Il est urgent de renforcer ces structures, y compris par des programmes de renforcement de capacités des agents déjà en place.

4.6. Le manque de volonté politique pour la bonne application des mesures règlementaires

Il se traduit notamment par :

- le manque de moyens de contrôle ;
- l'absence de coercition ;

Ainsi, s'il existe un mécanisme de plainte à l'UEMOA (cf. p 80), on peut relever les faiblesses des dispositifs de recours prévus par la CEDEAO. Les dispositions prévues par le traité révisé de la CEDEAO en matière de sanctions (article 77) ne sont en effet pas mobilisées ou ne fonctionnent pas⁵⁹. La Cour de justice, qui est l'organe judiciaire de la Communauté⁶⁰, donne aujourd'hui le droit de saisine directe à

⁵⁹ L'article 77 du Traité révisé de la CEDEAO prévoit que la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement peut adopter des sanctions à l'encontre d'un Etat membre lorsque ce dernier n'honore pas ses obligations envers la Communauté. « Ces sanctions peuvent comprendre : i) la suspension de l'octroi de tout nouveau prêt ou de toute nouvelle assistance par la Communauté ; ii) la suspension de décaissement pour tous les prêts, pour tous les projets ou les programmes d'assistance communautaires en cours ; iii) le rejet de la présentation de candidature aux postes statutaires et professionnels ; iv) la suspension du droit de vote ; et v) la suspension de la participation aux activités de la Communauté. »

⁶⁰ Créée en juillet 1991, elle a été renforcée plus tard par les protocoles additionnels du 19 janvier 2005 et du 14 juin 2006 (Protocole portant amendement de certaines dispositions du Protocole A/P1/7/91 du 6 juillet 1991 et du Protocole Additionnel du 19 janvier 2005 relatifs à la Cour de Justice de la Communauté au-

chaque citoyen ressortissant d'un des Etats membres de la CEDEAO en cas de violation des protocoles, décisions, traités ou conventions adoptés par la Communauté, mais aussi des droits de l'homme⁶¹. Le nombre de saisines et d'arrêts de la Cour de justice tend à augmenter, mais très peu d'arrêts concernent les questions commerciales. Un seul cas nous a été rapporté de saisine de la Cour de justice par un opérateur économique béninois portant plainte contre la fermeture des frontières nigérianes. La décision de la Cour de justice lui a donné raison mais cela n'a pas été suivie de sanction pour le gouvernement nigérian ni d'indemnités conséquentes pour l'opérateur.

Par ailleurs, aucun Etat de la Communauté n'a jusqu'ici porté plainte contre un autre Etat devant la Cour de justice. La puissance du Nigeria et les craintes de « représailles » de sa part peuvent expliquer qu'aucun Etat ne se soit plaint formellement des décisions de prohibition d'importation. La Cour de justice ne dispose pas des moyens de pression sur les exécutifs des Etats membres pour que le Traité et les Protocoles soient appliqués.

Enfin, **la corruption**, liée notamment à la faible rémunération des agents, renvoie également au manque de moyens de contrôle et de coercition de la part des Etats vis-à-vis de leurs agents.

- le fait, d'une part, que les règlements s'imposent aux pays dès leur adoption et n'ont pas besoin de transposition dans les législations nationales ni de ratification aux parlements et d'autre part, que les directives, qui elles doivent faire l'objet d'une transposition dans la législation nationale accusant souvent du retard, rend souvent difficile l'application de la réglementation communautaire.

4.7. Le manque d'information et de sensibilisation concernant les mesures réglementaires et leur application tant à destination des services de l'Etat que des opérateurs

Ainsi, dans bien des cas les institutions nationales en charges de la mise en œuvre et du contrôle d'une mesure de politique commerciale communautaire ne sont pas au courant de son existence, notamment pour les agents de terrain.

Par ailleurs, les opérateurs ne sont pas toujours au fait des réglementations en place ce qui favorise les mauvaises pratiques.

4.8. La méconnaissance des mécanismes de plainte

Le mécanisme de plainte dont dispose l'UEMOA pour les opérateurs économiques comme pour les Etats apparaît relativement performant (cf. 5.2.3), mais il reste peu connu et est mobilisé par les opérateurs. On peut cependant ici mentionner, la récente décision prise par l'UEMOA relative à la « guerre des huiles » opposant le Sénégal et la Côte d'Ivoire et dont

tour de son rôle de régulateur du droit communautaire et de gardien des droits et libertés). Elle est composée de sept juges "indépendants" désignés par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.

⁶¹ Les affaires sur l'esclavagisme au Niger et de l'ancien président tchadien Hissein Habré ont été largement médiatisées.

le texte a immédiatement été rendu public (via le site de la Commission) et l'information largement relayée dans la presse régionale (cf. p 71).

Il faut ici aussi souligner le faible niveau de confiance accordé aux structures judiciaires régionales, notamment la cour de justice de l'UEMOA.

4.9. Autres raisons évoquées par les opérateurs économiques

- **la « vulnérabilité des opérateurs »** qui « permet » notamment les pratiques anormales (état des camions, commerce illicites, non conformité des produits,...) et est source de corruption ;
- **le coût et les délais considérés comme trop élevés** par les opérateurs pour certaines démarches officielles ;
- **l'existence de réseaux de commercialisation informels** qui échappent à toute règle commerciale.

5. Les mécanismes existants au niveau national et régional pour répondre à ces incohérences

5.1. Au niveau national

Il n'existe pas à proprement parler de mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la politique commerciale au niveau national, notamment en matière de respect des engagements régionaux. Au Burkina Faso c'est la Direction générale du commerce et au Sénégal la Direction du commerce extérieur qui, en lien plus particulièrement avec les Douanes, mettent en œuvre la politique commerciale du pays en tenant compte des réglementations régionales et des accords commerciaux bi et multilatéraux. Il existe au Burkina Faso un Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES) qui a pour objectifs d'aider à la conception et à l'analyse des grandes lignes de la politique économique et sociale à moyen et long terme, d'organiser des formations en matière de gestion et d'analyse des politiques, de gestion de programmes et de projets économiques, ainsi que dans le domaine des études prospectives, d'améliorer la disponibilité et la qualité des informations et faciliter les échanges d'expériences par la consolidation d'une base de données, et d'aider à la création d'un réseau d'experts en analyse des politiques économiques et sociales, en gestion des programmes et des projets et dans le domaine de la prospective.

Le Sénégal a mis en place au sein du Ministère du Commerce, le Centre de recherche et d'analyse des échanges et statistiques (CRADES). Il doit fournir les informations statistiques et économiques et les analyses nécessaires à l'élaboration, l'évaluation et le suivi de la politique commerciale et à la préparation des négociations commerciales tant bilatérales que multilatérales.

Les études et analyses effectuées par les Etats constituent également des outils permettant d'alerter sur des problèmes de cohérence et de réaliser les ajustements nécessaires pour les corriger. Ainsi, au Nigeria, les interlocuteurs ont mis en avant les analyses qu'ils avaient conduites pour proposer un taux concernant la 5^{ème} bande du TEC CEDEAO. La CEDEAO proposait un taux de 35% alors que les analyses du Nigeria militaient pour un taux de 50%.

Les principaux éléments étayant la proposition du Nigeria étaient de protéger les secteurs stratégiques, de respecter les engagements déjà pris par le gouvernement à l'endroit des représentants du secteur manufacturier, et de limiter la baisse des recettes douanières.

De même, le Sénégal a été particulièrement moteur dans les discussions sur la 5^{ème} bande et concernant les produits sensibles (cf. APE). Les positions qu'il a défendues se sont appuyées sur une mobilisation d'expertises nationale et internationale.

La revue de politique commerciale menée régulièrement (environ tous les 5 ans) par l'OMC en concertation avec les pays membres étudiés est aujourd'hui le seul réel instrument de suivi de la mise en œuvre des politiques commerciales et de leur cohérence avec la politique régionale et les engagements internationaux. Le choix de réaliser ces revues de façon commune pour plusieurs pays membres de l'UEMOA (Sénégal et Niger en 2009 ; Burkina, Mali, Bénin en 2010) devrait favoriser la mise en évidence des cas d'incohérence des politiques nationales avec les politiques commerciales communes.

5.2. Au niveau régional

5.2.1. Les dispositifs de surveillance de la politique commerciale

Au niveau de l'UEMOA, pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures de la politique commerciale commune il est prévu à brève échéance la mise en place d'un dispositif de surveillance commerciale.

Ce dispositif prévoit :

- une base de données statistiques informatisée, permettant une meilleure connaissance des flux commerciaux intra-régionaux, ainsi qu'avec le reste du monde ;
- un mécanisme de suivi du régime commercial de l'Union douanière, et de sa mise en œuvre par les Etats membres ;
- un mécanisme de suivi permettant d'évaluer l'impact de la politique commerciale de l'Union sur les activités économiques, et particulièrement sur certaines branches industrielles susceptibles d'être directement affectées par l'abaissement du niveau de protection induit par le TEC de l'UEMOA ;
- un mécanisme de suivi permettant d'évaluer la cohérence et la conformité de la politique commerciale commune de l'Union, ainsi que des pratiques commerciales des Etats membres, avec les règles et principes de l'OMC.

Au niveau de la CEDEAO, le département commerce a prévu de mettre en place un Observatoire de surveillance commerciale une fois le TEC CEDEAO finalisé ou dès que la politique commerciale commune sera adoptée. Cet Observatoire, dont les fonctions se rapprochent de ce qui est prévu au sein de l'UEMOA, serait intégré au dispositif de surveillance multilatérale, qui traite de la convergence des politiques macroéconomiques et donc prendrait en compte les politiques commerciales.

5.2.2. Le suivi des pratiques anormales sur les principaux corridors routiers

L'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA) sur les axes routiers est une émanation de l'UEMOA et de la CEDEAO, mis en place en 2005 avec l'appui financier de l'Agence des

Etats-Unis pour le Développement International (USAID) et du Programme des Politiques de Transport en Afrique Sub-saharienne (SSATP) de la Banque Mondiale, ainsi que du partenariat technique du Centre Ouest Africain pour le Commerce (West Africa Trade Hub, WATH).

L'objectif visé par l'Observatoire des Pratiques Anormales est d'instaurer une bonne gouvernance routière sur les axes routiers de l'Afrique de l'Ouest. A cet effet il suit l'évolution des tracasseries routières sur les corridors Tema-Ouagadougou, Ouagadougou-Bamako, Lomé-Ouagadougou, Bamako-Dakar, Abidjan-Ouagadougou et Abidjan- Bamako à travers l'observation de trois indicateurs pertinents que sont : le nombre de barrières, les temps de contrôle et les montants rackettés le long de ces corridors routiers inter-Etats⁶².

L'OPA diffuse un rapport chaque trimestre par email. Malheureusement ce rapport n'est pas en ligne sur le site de l'UEMOA ni sur celui de la CEDEAO, mais est diffusé via le site du West Africa Trade Hub⁶³ et les informations sont reprises dans la presse régionale. Par ailleurs, le nombre de corridors suivis demeure limité : il ne couvre notamment pas les pays anglophones (Ghana et Nigeria).

Le Projet Agribusiness and Trade Promotion (ATP) financé par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique à travers l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) Afrique de l'Ouest a pour objectif principal d'augmenter la valeur et le volume de produits agricoles sélectionnés au nombre desquels le bétail/viande rouge, les oignons/échalotes, et le maïs en facilitant les échanges intra-régionaux dans la région ouest africaine. Le projet ATP met l'accent sur les questions liées au transport routier susceptibles d'influer sur le commerce intra-régional et le développement des filières du projet, et travaille par conséquent sur des corridors bien sélectionnés dont l'importance est cruciale pour ces filières. Dans cette optique, le projet couvre, en collaboration avec le Trade Hub et l'UEMOA, les principaux axes Madaoua - Accra, Ouagadougou - Accra, Ouagadougou - Bamako, et Ouagadougou - Lomé, et vise également sept pays dans la région dont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger, et le Togo⁶⁴. Les informations concernant le « corridor oignon » Kantchari – Accra, sont diffusées avec le rapport trimestriel de l'OPA.

« L'Organisation du Couloir Abidjan-Lagos (OCAL), financée par la Banque Mondiale a, en 2005, commencé à rassembler des données sur l'ampleur du harcèlement routier le long de la route de 1 022 km qui relie la capitale ivoirienne à la plus grande ville de la région, Lagos. Le travail de l'OCAL implique également un vaste programme de sensibilisation au VIH/SIDA des populations le long du couloir. » L'OCAL collabore avec le Centre pour le Commerce en Afrique de l'Ouest de l'USAID⁶⁵»

L'OCAL recueille des données auprès d'environ 600 personnes par frontière. Le projet utilise les coordonnées GPS, des fiches d'observation, des rapports d'entretien et des ques-

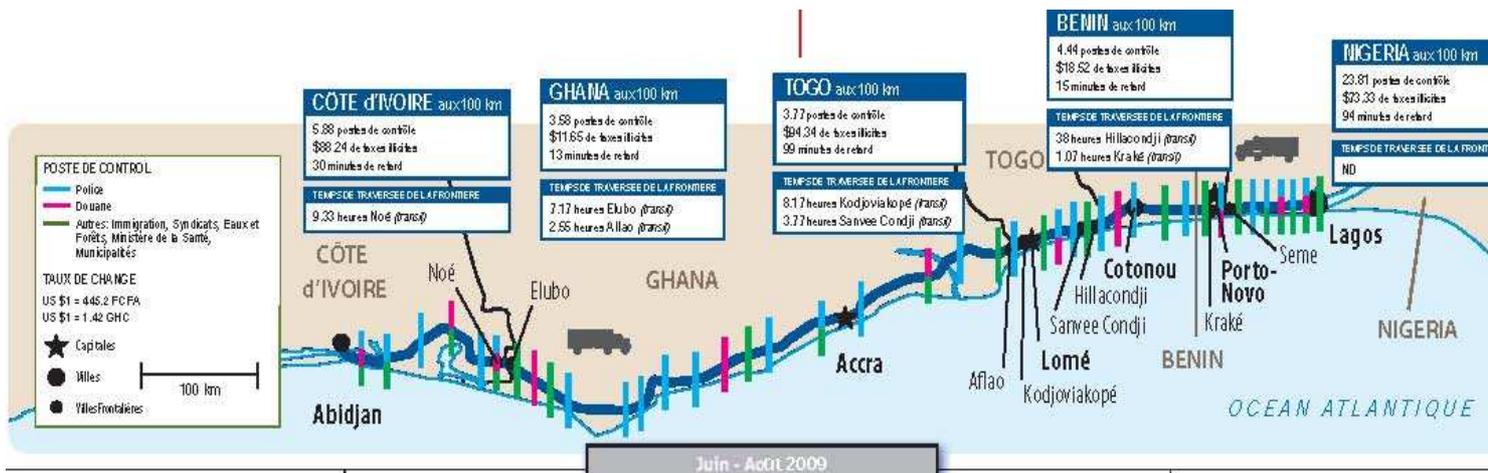
⁶² Observatoire des Pratiques Anormales sur les corridors Inter-Etats, 11^{ème} rapport de l'OPA/UEMOA, février 2010.

⁶³ <http://www.watradehub.com/fr>

⁶⁴ <http://www.agribizafrika.org/fr/content/newsletter/le-projet-atp-en-bref>

⁶⁵ <http://www.watradehub.com/fr/activites/tradewinds/aug10/supprimer-les-barrieres-au-commerce-de-abidjan-lagos>

tionnaires d'enquête. Ces outils sont utilisés pour recueillir des informations sur le transport le long du corridor Abidjan-Lagos par l'observation directe d'agents de l'OCAL ainsi que par des enquêtes auprès des voyageurs, des chauffeurs routiers et du personnel en uniforme. Les données recueillies sont analysées afin de fournir des statistiques par pays. Celles-ci sont publiées et diffusées⁶⁶.



5.2.3. Le Plan régional de contrôle routier

Un plan régional de contrôle routier a été adopté par le Conseil des Ministres de l'Union, le 16 décembre 2005. Il limite les points de contrôle routier au départ, à la frontière et à la destination finale. Il s'agit d'un cadre légal harmonisé qui régit le contrôle sur les axes routiers inter-Etats de l'Union, en précisant les modalités, la fréquence et les points géographiques d'exercice du pouvoir de réquisition reconnu aux forces de l'ordre chargées de cette mission.

Le plan est assorti :

- d'une Directive sur la limitation des contrôles sur les axes routiers inter-Etats ;
- et d'une Décision relative à la mise en application des dispositions de la Directive et qui fixe les modalités pratiques des contrôles.

5.2.4. L'informatisation des procédures de dédouanement

Le Système douanier automatisé (SYDONIA) développé par la CNUCED est de plus en plus adopté au sein de la région. Il ne permet certes pas de pallier l'absence d'application du principe de la libre pratique et donc les problèmes d'impositions multiples à l'intérieur du territoire, mais peut contribuer à simplifier les formalités d'importation et ainsi à diminuer les coûts de transactions⁶⁷.

⁶⁶ <http://www.borderlesswa.com/sites/default/files/resources/mar10/ALCO-ATP-TradeHub-report-fr.pdf>

⁶⁷ OMC, Examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, Compte-rendu provisoire, WT/TPR/M/236, 18 octobre 2010 (point 52, p.10).

5.2.5. Le mécanisme de plainte concernant la mauvaise ou la non-application des réglementations communautaires

Dans la zone UEMOA, en cas de contentieux sur une mauvaise ou une non-application de la réglementation communautaire, les Etats, des entreprises privées ou des citoyens peuvent porter plainte au niveau de l'UEMOA, auprès de la Direction de la Concurrence et de la Direction des Douanes.

Pour régler le contentieux qui lui a été soumis, la Commission de l'UEMOA :

- informe périodiquement le Conseil des Ministres de l'application des réformes et plus particulièrement de la mise en œuvre de l'Union douanière et les règles de concurrence ;
- joue un rôle d'intermédiation entre les Etats, tout en rappelant que la non-application des textes communautaires peut aboutir à la saisine de la Cour de Justice de l'UEMOA.

Les plaintes sont traitées par la Direction de la concurrence qui mène son enquête et demande à l'Etat mis en cause des explications concernant l'objet de la plainte qui le concernent. Des réunions régulières sont organisées avec l'ensemble des pays pour faire le point sur les litiges. Sur la base des informations recueillies la Commission propose ensuite un règlement du conflit s'appuyant sur la réglementation communautaire.

C'est « seulement à l'issue de cette phase précontentieuse que la Commission peut saisir la Cour de justice si l'Etat ne s'est pas conformé à son avis motivé, dans un délai de trois mois à compter de la demande de l'Etat qui a initié la procédure. Un recours en violation du Traité peut alors, être introduit auprès de la Cour de Justice. Ce recours appartient en premier lieu à la Commission. Mais il est également ouvert à chaque Etat membre, après saisine préalable de la Commission.

Si la Cour de Justice rend une décision constatant les faits reprochés à l'Etat fautif, cet Etat est tenu d'en tirer toutes les conséquences. S'il ne s'exécute pas, la Commission de l'UEMOA peut saisir la conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement. De même, tout particulier victime du manquement relevé sera en droit d'obtenir réparation du préjudice subi par une action en responsabilité publique devant les juridictions nationales compétentes.

Il faut souligner que malgré une violation flagrante des dispositions communautaires par certains Etats membres de l'UEMOA, aucune action en manquement n'a, jusque là, été introduite devant la Cour ni par la Commission ni par un Etat membre. Les protagonistes privilégiant sans doute la voie de la diplomatie à celle du droit.⁶⁸ »

Ce mécanisme a permis de régler de nombreux conflits, toutefois il est mal connu notamment des opérateurs privés et des organisations paysannes et agricoles (OP). Par ailleurs, la confiance dans la cour de justice de l'UEMOA pour juger en dernier recours et faire appliquer le jugement dans ce genre de conflits semble faible.

⁶⁸ UEMOA, Note novembre 2007 déjà citée.

Pour la CEDEAO, en dehors de la saisine de la Cour de justice de la CEDEAO⁶⁹, il ne semble pas qu'un tel mécanisme de plainte existe. Et ce dispositif prévu par le traité révisé de la CEDEAO est peu mobilisé et peu efficace (cf. 4.6.).

5.2.6. La participation aux revues de politique commerciale des Etats membres

Les revues de politique commerciale réalisées par l'OMC couvrent maintenant plusieurs pays de l'UEMOA en même temps : revue commune au Sénégal et au Niger en octobre 2009, puis revue commune au Bénin, Burkina Faso et Mali en octobre 2010. Si la Commission de l'UEMOA n'avait pas été associée à la première revue commune, ce n'est pas le cas pour la seconde. La Commission a préparé une contribution en réponse aux questions posées par les Etats membres de l'OMC sur le contenu de la revue et le Commissaire en charge du Commerce était présent en tant qu'observateur à Genève, au côté des délégations des trois Etats membres de l'UEMOA pendant toute la durée de l'exercice.

En outre, le Secrétariat de l'OMC prévoit de mener un examen de politique commerciale conjoint à l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA, une fois que celui des deux derniers Etats membres (Togo et Côte d'Ivoire) sera passé en 2011⁷⁰. Ainsi, en plus d'indiquer les situations « d'incohérences » des pays membres de l'OMC avec leurs engagements à l'OMC, les revues de politique commerciale pourraient également faire état des cas d'incohérence entre les politiques commerciales nationales et régionales. Il est souligné dans l'examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali d'octobre 2010, que « Une telle approche globale accroîtrait l'impact de l'exercice d'examen des politiques commerciales, dans la mesure où le processus contribuerait (...) au renforcement de l'intégration régionale et à une plus grande efficacité du marché commun ».

D'après les entretiens menés auprès de la Division de l'examen des politiques commerciales, le Secrétariat de l'OMC n'envisage pas pour le moment d'effectuer cette même démarche pour les Etats membres de la CEDEAO. Celle-ci n'est pas encore tout à fait une Union douanière et l'exercice apparaît plus complexe. On peut toutefois recommander que la même démarche soit suivie et que la revue de politique commerciale puisse peu à peu concerner en même temps l'ensemble des pays de la CEDEAO.

⁶⁹ L'article 76 du Traité révisé de la CEDEAO prévoit qu'un différend entre deux parties soit d'abord réglé à l'amiable avant d'être porté par l'une des parties, par tout Etat membre ou par la Conférence devant la cour de Justice de la Communauté. L'article 77 établit les sanctions que la Conférence peut adopter à l'encontre d'un Etat membre en cas de non respect des obligations communautaires.

⁷⁰ « Les résultats positifs enregistrés dans l'harmonisation des politiques commerciales ainsi que dans la mise à œuvre des réglementations régionales rendent nécessaire dans un futur proche, l'institution d'un examen conjoint des politiques commerciales des huit pays membres » (OMC, Examen des politiques commerciales Bénin, Burkina Faso, Mali, WT/TPR/M/236, Compte-rendu provisoire de la réunion, 18 octobre 2010). Les entretiens conduits auprès de la Division de l'examen des politiques commerciales ont également indiqué que la décision de conduire un examen conjoint devait être prise très prochainement.

II. LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES AVEC LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET LA COORDINATION DES DIFFERENTS CADRES DE NEGOCIATION

1. Les engagements à l'OMC

1.1. Rappel des engagements pour les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO

En tant que pays en développement les pays d'Afrique de l'Ouest bénéficient, en matière d'accès au marché du traitement spécial et différencié (TSD) qui leur donne la possibilité de consolider leurs droits de douane à des taux libres, dits taux plafonds. Ces taux plafond consolidés à l'OMC correspondent aux taux maximaux applicables.

Les PMA n'ont aucune obligation de réduction de leurs droits consolidés à l'OMC, alors que les PED non-PMA devaient s'engager à réduire leurs droits de douane de 24% en moyenne sur dix ans (1995-2004), avec une réduction au minimum de 10% pour chacune des lignes tarifaires. Toutefois, l'OMC indique que les PED qui ont consolidé leurs tarifs à des taux plafonds ont été nombreux à ne pas souscrire d'engagement de réduction.

Par ailleurs, les PED n'ont normalement plus le droit d'utiliser d'instruments de politique commerciale autres que les tarifs ou doivent en diminuer l'usage, c'est le cas des prix minimum à l'importation, des quotas, des prohibitions, des prélèvements variables...

En matière d'accès au marché d'autres engagements existent notamment concernant les valeurs de références, les taxes et restrictions à l'exportation, les mesures de sauvegarde...

Notons aussi que les pays membres de l'OMC se sont engagés à appliquer le traitement national qui leur impose d'accorder le même traitement aux produits importés qu'aux produits locaux, en particulier en matière de taxes intérieures (TVA, droit d'accise...).

Les accords OTC et SPS obligent aussi les membres de l'OMC à ne pas utiliser des normes sanitaires et phytosanitaires ou des normes techniques à des fins de protection. Si un pays met en place une norme supérieure aux réglementations internationales, le pays doit justifier scientifiquement l'utilité de cette norme, sinon il peut être condamné.

A l'exportation les PED bénéficient également d'un traitement spécial et différencié qui leur permet notamment de ne pas réduire leurs subventions aux exportations lorsqu'il s'agit de soutiens au fret ou de subventions au transport intérieur pour les produits exportés.

L'analyse des droits consolidés par les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO et des politiques commerciales mises en œuvre notamment par le Sénégal, le Burkina Faso et le Nigeria montre l'existence d'un certain nombre d'incohérences que nous précisons dans le point suivant.

Par ailleurs, l'UEMOA, et la CEDEAO lorsqu'il existera un TEC CEDEAO, sont confrontés d'une part, à un problème d'harmonisation des notifications des différents pays membres de la région, d'autre part, au fait que les PMA et les non-PMA ne sont pas soumis aux mêmes obligations en matière de règles commerciales à l'OMC.

1.2. Des incohérences concernant le respect des droits consolidés

Les principales incohérences en matière d'engagements à l'OMC concernent le respect des droits consolidés. Or, si la mise en place du TEC s'est traduite généralement par un désengagement tarifaire, elle a aussi, pour certains pays et pour certains produits, conduit à une hausse des tarifs, atteignant un taux supérieur à celui des droits consolidés.

De plus, beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest ont accordé à la France des concessions antérieures au cycle de l'Uruguay au titre de l'Afrique Occidentale Française⁷¹. Ces dernières concernent l'ensemble des pays de l'actuelle UEMOA, à l'exception du Togo qui ne faisait pas partie de l'AOF⁷². Notons que le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont modifié ces notifications.

1.2.1. Burkina Faso

D'après l'OMC le Burkina Faso, n'a consolidé que 40,2 % de ses lignes tarifaires. Ces consolidations sont issues de deux processus distincts : les concessions tarifaires faites par la France au nom de l'AOF au moment où le Burkina Faso était une colonie française et les consolidations issues du Cycle d'Uruguay.⁷³

Le Burkina Faso a consolidé en général au taux plafond de 100 % les taux de droits applicables aux produits agricoles. Les autres droits et impositions sur les importations de ces mêmes produits ont été consolidés à 50 %. Cependant, pour certains produits agricoles du fait des concessions faites dans le cadre de l'AOF le tarif notifié est très faible, c'est le cas notamment pour certains poissons ou certains produits laitiers

Concernant les produits industriels pour lesquels le pays a consolidé un tarif, celui-ci varie de 0 à 20%. Là encore les concessions tarifaires faites dans l'AOF expliquent des taux souvent très bas.

Ainsi, si l'on prend en considération les consolidations tarifaires antérieures à celles issues du Cycle d'Uruguay, **les taux de droits effectivement appliqués par le Burkina Faso sont, dans 27,6 % des lignes tarifaires jusqu'à 20 points de pourcentage, au-dessus du niveau consolidé** notamment pour des produits des chapitres 3 (poissons et produits de la pêche), 4 (produits laitiers), 27 (combustibles), 34 (savons), 39 (matières plastiques), 52 (coton), 60-64 (textile).

1.2.2. Sénégal

Le Sénégal a notifié à l'OMC un taux plafond de 30% pour toutes les lignes tarifaires sauf quelques unes à 15%⁷⁴. D'autre part, le Sénégal a notifié un taux plafond de 150 % pour les autres droits et impositions (ADI), mais a modifié cette notification en transmettant une nouvelle liste en avril 1995 qui a été certifiée par l'OMC en mai 2006.

⁷¹ Le Bénin (Dahomey), le Burkina Faso (Haute-Volta), la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali (Soudan français), la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

⁷² Les notifications des différents pays à l'OMC mentionnent ces listes de concessions antérieures, sauf pour la Côte d'Ivoire qui a inclus directement les produits concernés dans sa liste d'exception.

⁷³ Le Burkina Faso hérita du statut de partie contractante en janvier 1963 conformément à l'Article XXVI: 5) c).

⁷⁴ Il s'agit du lait et de la crème non concentrés ni sucrés, et du lait concentré (7%), des farines de céréales (5%), bière (10%)

Tableau n°4 Taux appliqués du tarif NPF supérieurs aux taux consolidés, 2009

Code	Description	Taux consolidés	Taux appliqués
0405100000	Beurre	15,0	20,0
0405200000	Pâtes à tartiner laitières	15,0	20,0
² 0405900090	Matières grasses du lait autres que le beurre, les pâtes à tartiner et les huiles de beurre et matières grasses de base	15,0	20,0
2203001000	Bières de malt présentées en récipients d'une contenance égale ou inférieure à 50 cl	15,0	20,0
2203009000	Autres	15,0	20,0

Source: Estimations du Secrétariat de l'OMC sur la base de données fournies par les autorités sénégalaises, et la base de données CTS de l'OMC.

Il existe aujourd'hui 5 lignes pour lesquelles les taux appliqués sont supérieurs aux taux consolidés (cf. tableau 3).

Par ailleurs, l'OMC indique que « les tarifs appliqués sur certaines lignes tarifaires agricoles dépassent actuellement le niveau consolidé de 30% par l'effet conjugué de la mise en application du TEC, des droits supplémentaires de l'UEMOA et de l'application de la surtaxe, tandis que d'autres le dépassent en raison de l'effet conjugué de la mise en application du TEC, des droits supplémentaires de l'UEMOA, et la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) ».

1.2.3. Nigeria

Il n'existe pas d'incohérence entre les droits appliqués et les droits consolidés par le Nigeria, dans la mesure où le niveau de droit consolidé est de 150%, correspondant au niveau maximum des droits appliqués.

En revanche, il faut souligner que le pourcentage de droits consolidés est relativement faible par rapport aux autres Etats comme le Sénégal ou le Burkina Faso. D'après le dernier examen de politique commerciale de l'OMC (avril 2005), le Nigeria a consolidé au total 19,2 % de ses lignes tarifaires (toutes les lignes agricoles sont consolidées, contre 7% des lignes seulement pour les produits non agricoles). Les droits consolidés vont de 40 % sur les alliages d'aluminium et les machines à 150% sur les légumes, les graisses, les huiles et les aliments préparés ; le taux moyen des droits consolidés est de 118,4%.

1.2.4. Effets possibles de la 5^{ème} bande

Avec l'inclusion d'une 5^{ème} bande à 35% dans le TEC de la CEDEAO, les taux consolidés pour de nombreux pays vont être inférieurs au taux appliqué. C'est le cas notamment du Sénégal qui a consolidé ses droits de douanes à 30%. A ce sujet, le compte rendu provisoire de réunion de l'OMC portant sur l'examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, indique que « Un grand nombre des taux du Tarif extérieur commun de l'UEMOA excèdent les niveaux consolidés dans le cadre de l'OMC. L'introduction projetée d'une fourchette tarifaire additionnelle de 35 % dans le cadre de la CEDEAO aggraverait la situation. Les Membres ont donc encouragé les trois pays à prendre des mesures pour

respecter leurs engagements en matière de consolidation tarifaire dans le cadre de l'OMC »⁷⁵. Les trois pays ont tout d'abord fait remarquer que l'adoption du TEC de l'UEMOA s'est traduite par un réel désarmement tarifaire (22% de droit maximum au lieu de 65% auparavant). Ils ont également répondu qu'il « est envisagé, en conformité avec les dispositions de l'article XXVIII du GATT, que des négociations soient ouvertes à l'OMC, en temps utile, par l'ensemble des Etats de la CEDEAO pour aboutir à la révision des consolidations initiales. Ce processus devrait également permettre de trouver une solution adéquate au problème actuel de dépassement des taux consolidés par les taux appliqués par des Etats membres de l'UEMOA »⁷⁶.

1.3. Les incohérences concernant d'autres mesures aux frontières

1.3.1. La Taxe conjoncturelle à l'importation

La TCI est inspirée de la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, à laquelle n'ont pas droit les pays de l'UEMOA puisqu'ils ont tarifé à un taux plafond. Sa compatibilité avec les règles de l'OMC est donc sujette à caution.

Aujourd'hui, la TCI est utilisée par peu de pays de l'UEMOA et pour un nombre restreint de produits :

- Le Sénégal applique une TCI sur la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré sucré ou non sucré, et les jus de fruits et sur le sucre (cf. II. 1.2.) ;
- La Côte d'Ivoire applique la TCI sur la farine de blé et les huiles végétales raffinées ;
- Le Mali applique une TCI de 55% sur les importations de sucre.

1.3.2. Les autres taxes

- Le Sénégal applique: depuis 1998 des surtaxes sur un certain nombre de produits non-originaires de l'UEMOA ou de la CEDEAO : les oignons, les bananes, les pommes de terre, et les cigarettes.
- Certains pays comme la Guinée ont mis en place un système de droits saisonniers sur les importations de pomme de terre, mais ce système n'est plus en vigueur.
- Le Mali continue à appliquer l'impôt spécial sur certains produits (ISCP) de toute origine (y compris de l'UEMOA), ainsi que ceux de fabrication nationale. Les taux varient selon le produit, entre 3% et 45%. Les produits couverts sont notamment les alcools, les tabacs, certains produits de beauté.
- Certains pays de la CEDEAO utilisent la TVA uniquement sur les produits importés, les produits locaux en étant exonérés. C'est le cas du Ghana pour les produits alimentaires bruts et de la Gambie, où la TVA agit comme une mesure de protection de la production nationale en accroissant le différentiel de prix entre produits importés et

⁷⁵ OMC, Examen des politiques commerciales Bénin, Burkina Faso, Mali, Compte-rendu provisoire, WT/TPR/M/236, 18 octobre 2010.

⁷⁶ UEMOA, Examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, Eléments de réponse de la Commission de l'UEMOA aux questions posées par les Etats membres de l'OMC, octobre 2010.

locaux. Notons que le caractère largement informel du secteur agricole dans la plupart des pays de la région explique en partie la non-application de la TVA.

1.3.3. Les prohibitions et les quotas

L'étude sur les « Produits spéciaux et Mécanisme de sauvegarde spéciale pour les filières agro-alimentaires au Sénégal »⁷⁷ indique que plusieurs pays de l'UEMOA ont introduit des prohibitions à l'importation pour certains produits agricoles et alimentaires, essentiellement des viandes :

- Le Bénin prohibe les importations de croupions de dinde et de viande bovine depuis 2000, pour des raisons de santé. Il applique une interdiction temporaire d'importer de la viande de volaille depuis 2004 ;
- Le Sénégal, comme d'autres pays, a mis en place une prohibition à l'importation de viande de volailles depuis 2007 suite à la crise la grippe aviaire en mettant en avant les aspects SPS pour justifier ces prohibitions. Cette mesure a été conservée malgré la disparition ou l'inexistence de l'épizootie chez les principaux fournisseurs (cf. le Brésil), ce qui fragilise l'argumentaire juridique basé sur les aspects SPS. Le Burkina Faso prohibe notamment pour des raisons de santé l'importation de certains produits d'origine animale, notamment la viande volailles et de viande de bovine provenant de pays européens (cf. page 62)
- Le Mali prohibe les importations de viande bovine et les farines de viande ;
- Le Nigeria utilise des prohibitions sur les importations de 24 catégories de produits (cf. II. 2.3.).

Par contre aucun pays de l'UEMOA ni de la CEDEAO n'appliquerait actuellement de quotas à l'importation.

Enfin le Sénégal, à travers des consultations au sein des filières, notamment l'oignon, régule les importations au moment de la mise en marché des produits nationaux.

1.3.4. Les valeurs de références

D'après l'étude évoquée précédemment plusieurs pays de l'UEMOA utilisent le système des valeurs de référence, notamment le Burkina Faso (cf. II. 2.1.), le Mali et la Côte d'Ivoire en particulier sur la viande de poulet. Le Sénégal applique comme on l'a vu précédemment des valeurs minimales dont la période de dérogation à l'OMC est aujourd'hui terminée (cf. II. 2.2.). Certains pays de la CEDEAO utilisent un système d'évaluation en douane qui se rapproche du système des valeurs de référence de l'UEMOA. La Sierra Leone utilise des valeurs de référence sur le riz, la farine et le sucre et la Gambie a recours à une liste de valeurs indicatives auxquelles les valeurs CAF sont systématiquement comparées.

D'après le dernier examen de politique commerciale du Bénin, Burkina Faso et Mali, les États membres ne bénéficient plus de dérogations des règles de l'OMC en matière de va-

⁷⁷ GRET- Enda Diapol, Produits spéciaux et Mécanisme de sauvegarde spéciale pour les filières agro-alimentaires au Sénégal, Décembre 2006.

leurs de référence, y compris concernant l'utilisation du système communautaire. Le compte-rendu provisoire de l'examen précise que « le recours à des prix de référence, en application des dispositions de l'article VII du GATT de 1994, en l'occurrence la méthode du dernier recours (...) s'explique surtout par la prépondérance de l'incivisme fiscal de certains usagers et aussi par la faible capacité des administrations douanières en matière de contrôle des valeurs déclarées. (...) Aussi, un renforcement des capacités des administrations douanières, dans le domaine du contrôle des valeurs déclarées, favorisait-il un respect plus strict des exigences de l'OMC sur l'application de l'Accord sur la valeur en douane »⁷⁸.

1.4. La question centrale de l'harmonisation et de la cohérence régionale

Suivant les dispositions de l'article 85 du Traité, les Etats membres de l'UEMOA s'obligent désormais, à arrêter des positions concertées, avant d'entreprendre des négociations dans une enceinte où l'Union n'est pas représentée en tant que partie contractante comme c'est le cas à l'OMC.

Ainsi, l'Union a organisé des concertations entre les Etats membres pour dégager des positions communes de négociations, en 1999, pour la Conférence Ministérielle de Seattle, et en mai 2001 pour les négociations sur l'agriculture. Un travail similaire a permis à l'Union de parler d'une seule voix tout au long du cycle de négociations commerciales multilatérales enclenché à Doha (cf. Directives N°06/2003/CM/UEMOA du 26 juin 2003 (Cancun) et N°02/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 (Hong Kong)). Des positions communes de négociations ont également pu être arrêtées par le Conseil des Ministres lors des Conférence Ministérielle de Seattle, de Doha, de Cancun et de Hong Kong.

La CEDEAO quant à elle a organisé des rencontres pour que les négociateurs partent avec le point de vue de la région, elle n'a pas, à l'instar de l'UEMOA, défini de positions communes lors des négociations en cours. Le Nigeria quant à lui entend accroître sa participation et son engagement dans cette enceinte et ne fait pas mention de l'importance d'harmoniser ses positions avec celles des autres Etats membres de la CEDEAO.

L'UEMOA et la CEDEAO ont par ailleurs procédé à la notification de leur Traité à l'OMC, sous la clause d'habilitation respectivement en 2000 et en 2005⁷⁹. L'UEMOA a également notifié son Union douanière le 27 octobre 1999 sous la clause d'habilitation.

L'UEMOA a entrepris des démarches en vue de la notification du Règlement portant valeur en douane des marchandises. Les notifications des autres textes communautaires relevant de la politique commerciale doivent être effectuées progressivement. Elle a également engagé des actions en vue de renégocier avec l'OMC une liste commune de concessions, en substitution des listes individuelles déposées par les Etat membres.

⁷⁸ OMC, Examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, Compte-rendu provisoire, WT/TPR/M/236, 18 octobre 2010 (point 241, p. 36).

⁷⁹ WT/COMTD/N/11, WT/COMTD/N/21

L'UEMOA et la CEDEAO ont entrepris des démarches pour une représentation auprès de l'OMC à Genève et l'UEMOA a adressé une demande à l'OMC pour être observateur au niveau du Conseil général. Or, actuellement toutes les demandes du même type sont en suspens.⁸⁰

Actuellement, les deux organisations régionales ont un statut d'observateur ad hoc renouvelable à chaque réunion auprès du Comité du Commerce et du Développement, (alors que la CEMAC et la SADC sont observateurs de « plein droit » dans ce comité)⁸¹. La CEDEAO a aussi obtenu en mars 2010 le statut d'observateur ad hoc pour le comité SPS (en même temps que la SADC et la CEN-SAD)⁸².

La reconnaissance à l'UEMOA et de la CEDEAO d'un statut plus représentatif au sein de l'OMC pourrait être facilitée, si la notification de leur Traité, faite sous le couvert de "la clause d'habilitation", était reprise sous l'article 24 du GATT. Le degré d'intégration atteint par les Etats membres de l'UEMOA devrait en principe faciliter l'examen du dossier par le Comité des Accords Régionaux, ce qui est peut être moins évident pour la CEDEAO. L'ouverture envisagée de représentations à Genève devrait leur faciliter également cette démarche, tout en leur permettant de mieux coordonner les positions des Etats membres sur les différents thèmes qui font l'objet des négociations multilatérales en cours. Toutefois la non-application de la libre pratique demeure un frein pour cette reconnaissance.

Pour que l'UEMOA ou la CEDEAO puissent négocier à l'OMC au nom de leurs Etats-membres deux contraintes sont à lever :

- D'une part, que soit reconnu le marché commun UEMOA/CEDEAO comme un Accord de libre-échange. Or, actuellement malgré l'existence d'une zone de libre-échange, les pays de l'UEMOA et CEDEAO n'applique pas le principe de la libre pratique ce qui signifie qu'un bien importé est taxé non seulement dans le premier pays d'importation, mais aussi dans chaque pays où le bien est réexporté. Mettre en place la libre pratique et donc ne taxer qu'une fois à l'entrée dans la région pose évidemment le problème de la baisse des recettes fiscales notamment pour les pays enclavés qui ne bénéficieraient plus des taxes provenant des produits importés via les ports de la région, du moins pour les produits qui ne sont pas en transit. Au sein de l'UEMOA, le Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS), d'un taux de 1% sur les importations affecté entre autres aux moins values fiscales, n'apparaît pas suffisant pour limiter les pertes liées à la libre pratique dans les pays enclavés ;
- D'autre part, que les pays-membres donnent mandat, comme dans le cadre de l'APE, à l'UEMOA et la CEDEAO de négocier à leur place, ce qui correspond à une perte de souveraineté nationale. Notons que le Traité de l'UEMOA, contrairement à celui de la CEDEAO, lui donne la compétence de négocier et de conclure au nom de tous les Etats-membres des accords commerciaux bilatéraux (cf. 3. p102).

⁸⁰ OMC, Organisation internationales et intergouvernementales, Situation des organisations ayant demandé le statut d'observateur au Conseil général, WT/GC/W/470, 20 mars 2002.

⁸¹ http://www.wto.org/french/thewto_f/igo_obs_f.htm.

⁸² http://www.wto.org/french/news_f/news10_f/sps_17mar10_f.htm.

Au delà de cette question de la représentation des pays à l'OMC, s'il existe déjà un engagement pour des positions concertées, deux éléments de blocage principaux sont identifiés qui posent problème, soit vis-à-vis des règles de l'OMC, soit vis-à-vis de l'objectif d'intégration régionale :

- En dehors des situations où les droits de douane consolidés par les Etats membres de l'UEMOA (cf. 2.1.) sont inférieurs au niveau du TEC de l'UEMOA, il n'existe aucune harmonisation des consolidations actuelles qui sont individuelles, ce qui nuit au processus d'intégration régionale. En cas de hausse des droits de douane pour se protéger par exemple d'une flambée d'importations, quel droit plafond sera utilisé ? Le sera-t-il au niveau seulement du pays touché ou au niveau régional pour éviter les détournements de trafic ? S'il s'agit d'une application régionale sur la base du droit plafond du pays touché, que se passe-t-il si les droits plafond des autres pays sont plus bas ?

La solution optimale serait une consolidation régionale au nom de la CEDEAO à un niveau suffisamment élevé (taux plafond) pour les produits les plus sensibles et offrant une marge de manœuvre suffisante (marge de consolidation) par rapport au TEC appliqué. Cela permettrait également de régler les situations nationales de droits consolidés inférieurs au TEC. A noter qu'en réponse aux questions des pays membres de l'OMC qui leur ont été adressées lors de l'examen de leurs politiques commerciales, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali ont précisé dans leurs réponses que « la mise en place de l'Union douanière de l'UEMOA aurait dû se traduire, en principe, par la substitution d'une liste commune de concessions aux listes individuelles des Etats membres. L'établissement de cette liste commune de concessions tarifaires (...) est toujours en cours d'examen au niveau de la Commission de l'UEMOA »⁸³.

Deux options sont données par les règles du GATT pour aboutir à une consolidation régionale des droits :

- La première option consiste à réviser les listes de concessions individuelles : chaque Etat membre de la CEDEAO souhaitant relever le niveau de ses droits de douane consolidés suivrait alors la procédure adéquate pour modifier sa propre liste. Cette option se réfère à l'article XXVIII du GATT, relatif à la modification ou au retrait des concessions, qui prévoit la procédure à suivre pour modifier les taux consolidés. L'article indique que les Etats doivent entrer en négociation avec leurs principaux fournisseurs (ceux qui représentent plus de 10% de leurs échanges) et doivent leur donner des compensations, c'est-à-dire ouvrir des contingents tarifaires (à droits contingentaires nuls). La mise en conformité des droits appliqués par rapport aux droits consolidés dans le cadre de l'article XXVIII est donc « coûteuse ». Elle se justifie particulièrement lorsque les risques de plainte liés au maintien de droits appliqués supérieurs aux droits consolidés sont élevés. Ainsi, l'Union européenne a dû faire des concessions conformément à l'article XXVIII pour l'entrée des nouveaux membres européens qui avaient des droits de douane consolidés inférieurs à ceux de l'Union.

⁸³ UEMOA, Examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, Eléments de réponse de la Commission de l'UEMOA aux questions posées par les Etats membres de l'OMC, octobre 2010.

Le Gabon aurait également déjà utilisé la procédure de l'article XXVIII en 2007. Le Groupe sur l'accès au marché de l'OMC ayant statué sur sa requête aurait donné une réponse positive le 18 juillet 2008 l'autorisant à relever ses droits consolidés de 15% à 18%. Le Gabon aurait invoqué le statut de « petites et vulnérables économies » pour demander un traitement différencié en matière de compensation⁸⁴. On peut remarquer aussi que le coût des concessions dépend des secteurs pour lesquels les concessions sont réalisées. Il convient alors d'établir les concessions commerciales en veillant à bien tenir compte des impacts potentiels sur les secteurs socio-économiques.

- La seconde option consiste à envisager la révision des droits consolidés de façon groupée. Dans ce cas, c'est l'article XXIV du GATT, dans ses paragraphes 5 et 6, qui s'applique. Cette option est envisageable pour le cas où l'Union douanière de la CEDEAO, lorsqu'elle sera finalisée, est notifiée sous l'article XXIV. Tout d'abord, le paragraphe 5 alinéa a) indique que les droits de douane appliqués au niveau de l'Union douanière (Tarif extérieur commun) ne doivent pas avoir une incidence générale plus élevée que ne l'étaient les droits appliqués dans chacun des pays de l'Union avant l'établissement du TEC. Le calcul de l'incidence générale est donc nécessaire pour s'assurer que cette incidence n'est pas plus élevée. Ceci signifie que, de façon générale, la révision devrait se traduire au niveau de l'Union douanière par une plus grande libéralisation. Autrement dit, « il s'agit d'éviter de causer un préjudice aux tierces parties par le simple fait de la constitution d'un accord commercial régional nouveau qui confère des bénéfices commerciaux supplémentaires à ses membres »⁸⁵.

Le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV précise la façon dont doit être effectué le calcul de l'incidence générale : ce calcul doit être basé sur les taux de droits *appliqués pondérés* par les importations des pays de l'Union. Il est donc nécessaire que les taux appliqués pondérés après la mise en place du TEC soient inférieurs à ceux avant la mise en place du TEC⁸⁶ ; Par exemple, l'incidence générale ne sera pas plus élevée si l'établissement du TEC implique une augmentation du tarif appliqué dans un « petit » pays importateur de l'Union, mais une baisse du tarif appliqué dans un « gros » pays importateur.

En outre, le paragraphe 6 de l'article XXIV renvoie à l'article XXVIII du GATT, mais précise que dans la détermination des compensations, il devra être tenu compte de la compensation qui résulterait déjà des réductions apportées aux droits des autres pays membres. Autrement dit, il se peut que, la diminution des droits de douane de certains pays à l'intérieur de l'Union douanière suffise à ce

⁸⁴ D'après Diouf E.H., *Quête de cohérence dans l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest : OMC, APE et intégration régionale*, Agence Africaine pour le Commerce et le Développement (2ACD), Genève, Suisse, septembre 2010.

⁸⁵ Diouf E.H., *Quête de cohérence dans l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest : OMC, APE et intégration régionale*, Agence Africaine pour le Commerce et le Développement (2ACD), Genève, Suisse, septembre 2010.

⁸⁶ Voir §2 du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV. http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/10-24.pdf

que les compensations des Etats membres devant relever leurs droits consolidés soient non significatives. D'après Diouf (2010), « il en résulte que par un système de compensation interne à l'Union douanière, l'actif s'avèrera plus élevé que le passif. La situation globale de la région (...) risque de ne pas avoir une incidence sur le contenu des listes de concessions individuelles des pays. Le cas échéant, la région ne devra pas faire face à des compensations même si certains droits consolidés marginaux sont en deçà du TEC »⁸⁷.

Le choix de notifier l'Union douanière de la CEDEAO au titre de la Clause d'Habilitation ou de l'Article XXIV du GATT, une fois le TEC CEDEAO finalisé, est donc crucial. Il semble que l'option de la Clause d'Habilitation, et la possibilité pour les pays -individuellement- de revoir leurs taux de droits consolidés conformément à l'Article XXVIII soit l'option la plus simple. Il conviendrait cependant de réaliser une étude approfondie sur ces questions, notamment en s'appuyant sur des exemples précédents, pour étayer le choix de l'une ou l'autre option.

- L'autre difficulté des engagements nationaux à l'OMC et qui est un réel problème pour le processus d'intégration en Afrique de l'Ouest, mais également dans d'autres régions d'Afrique, concerne l'existence de statuts différents au sein d'une même zone d'intégration régionale. Ainsi, parmi les 15 pays de la CEDEAO, 4 sont des PED (Côte d'Ivoire, Cap Vert, Ghana et Nigeria) et sont donc soumis à la réduction de leurs droits de douane consolidés en cas de nouvel accord, alors que les PMA ne sont soumis à aucun engagement de réduction.

Si l'on part du principe qu'il faut une harmonisation des droits consolidés au niveau régional, soit la CEDEAO devra accéder à un statut de PMA, soit les pays PMA devront diminuer leurs droits de douane consolidés comme les pays PED de la région. Dans le second cas, il faudrait alors que la marge entre le taux consolidé régional et le TEC soit suffisamment importante pour d'une part, que cela n'implique pas une baisse du niveau du TEC appliqué et d'autre part, conserver une marge de protection possible suffisante.

La possibilité de négocier un statut de PMA pour l'ensemble de la région CEDEAO apparaît peu probable d'après les entretiens menés auprès du secrétariat de l'OMC. Les articles XXIV et la Clause d'habilitation ne laissent pas entrevoir une telle possibilité. En revanche, l'exemple de la SACU (Southern Africa Customs Union) peut être éclairant. En effet, cette Union douanière (la plus ancienne au monde) est composée de pays aux statuts différents (PED, PMA et petites économies vulnérables)⁸⁸ et se trouve confrontée aux mêmes difficultés liées à une application uniforme des engagements de réduction tarifaire.

Dans le cadre des négociations de l'Accord sur les marchandises non agricoles (NAMA), la SACU a ainsi obtenu qu'un traitement exceptionnel lui soit accordé dans

⁸⁷ Diouf E.H., *Quête de cohérence dans l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest : OMC, APE et intégration régionale*, Agence Africaine pour le Commerce et le Développement (2ACD), Genève, Suisse, septembre 2010.

⁸⁸ Afrique du Sud (PED), Lesotho (PMA), Botswana, Namibie et Swaziland (petites économies vulnérables).

l'application de la formule de réduction tarifaire. Ainsi, le dernier draft de modalités sur l'Accord NAMA prévoit que « À titre d'exception, l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland incluront une liste de flexibilités commune dans leurs listes ». Cette exception est justifiée par la perte de recettes tarifaires résultant pour le Lesotho, le Botswana, la Namibie et le Swaziland de ces réductions tarifaires, et en particulier sur le statut de PMA du Lesotho⁸⁹. En mettant en avant qu'elle fait partie d'une Union incluant des pays non PED, et que l'application d'une formule de réduction tarifaire nuirait aux non PED, l'Afrique du Sud pourrait ainsi bénéficier de flexibilités additionnelles.

1.5. Les mécanismes et outils mis en place au niveau national et régional

1.5.1. Les mécanismes institutionnels

La plupart des pays de l'UEMOA ont mis en place des comités de suivi des négociations commerciales.

a. Le Burkina Faso

Les autorités burkinabé ont mis en place trois structures afin d'assurer la participation du Burkina Faso à l'OMC

- *la Cellule nationale de suivi et de coordination de la mise en œuvre des Accords de l'OMC (CNS/OMC)*, placée sous l'autorité du Ministre du Commerce, est chargée de coordonner les activités de mise en œuvre du projet du suivi des accords OMC⁹⁰;

La CNSC/OMC est composée de 34 membres, nommés par arrêté du Ministre chargé du commerce, dont 20 de l'administration publique, 3 des structures d'appui au secteur privé, 5 des organisations professionnelles du secteur privé, 2 des ONG et 4 des structures spécifiques. La CNSC est présidée par le Ministre chargé du commerce ou son représentant.

La Cellule a pour objectif de renforcer de façon effective la participation du Burkina Faso dans le système commercial multilatéral en optimisant les avantages qui en découlent par :

- L'exploitation et la gestion des accords de l'OMC ;
- La coordination des activités de l'OMC au niveau national ;
- La gestion des informations sur les échanges internationaux ;
- Le suivi de la mise en œuvre des accords ;
- La rationalisation des politiques nationales liées au commerce ;

⁸⁹ http://www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/namachairtxt_dec08_f.pdf.

⁹⁰ Une structure inter-institutionnelle a été mise en place par le Ministère du Commerce en 1993 pour suivre les travaux du cycle d'Uruguay et en gérer les résultats. Ce groupe a ensuite été transformé en cellule nationale de suivi et de coordination des activités de l'OMC par l'Arrêté ministériel N° 98-038/MCIA/SG/DGC du 18 août 1998. L'existence juridique de la cellule a été consacrée par le décret présidentiel N° 000 00/PRES/PM/MCIA du 13 septembre 2000.

- La préparation aux négociations multilatérales futures.

La Cellule n'est pas consacrée qu'aux négociations internationales agricoles, mais elle dispose en son sein d'un sous-comité agriculture consacré aux négociations agricoles dans le cadre de l'OMC.

- *le Comité ministériel de suivi des négociations commerciales multilatérales* ⁹¹

Le comité ministériel de suivi des négociations commerciales (CMSNC) a été créé le 20 mai 2003 par décret, comme structure ministérielle du dispositif de préparation, de suivi des négociations commerciales multilatérales. C'est au sein de ce comité que sont prises les décisions en matière de négociations agricoles. Il conduit le processus des négociations en vue de mieux positionner le Burkina dans le système commercial multilatéral. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre.

Le Comité ministériel est chargé de :

- Définir les mandats et les stratégies de négociation en fonction des objectifs de développement du Burkina Faso ;
- Donner les orientations à suivre pour les négociations commerciales multilatérales ;
- Positionner la participation du Burkina Faso aux négociations à un haut niveau ;
- Informer et impliquer les décideurs dans la conduite permanente des négociations afin qu'ils puissent anticiper les réponses aux questions pertinentes de mise en œuvre des accords ;
- Renforcer les capacités des actes étatiques et des acteurs non étatiques.

Le Comité ministériel est composé du Ministre chargé du commerce (Président), du Ministre chargé des Affaires Etrangères, du Ministre chargé des Finances, du Ministre chargé de l'Agriculture, du Ministre chargé de la Culture, du Ministre chargé de l'Economie et du Développement, du Ministre chargé de l'Environnement, du Ministre chargé de la Santé, du Ministre chargé des Ressources Animales. Il se réunit autant de fois qu'il est nécessaire à l'initiative de son président. Le fonctionnement du CMSNC est assuré par le budget de l'Etat.

- *le Comité national de pilotage (CNP) des activités du projet de suivi des accords de l'OMC*, créé en 2000 dans le cadre du JITAP, placé sous l'autorité du Ministre du Commerce et du Ministre des Finances et du Budget, a pour objectif, d'orienter et de coordonner la mise en œuvre des activités du programme. ⁹²

b. Le Sénégal

Le Sénégal a créé par décret auprès du Ministre chargé du commerce un Comité National des négociations commerciales internationales (CNNCI).

⁹¹ Décret N° 2000-400/PRES/PM/MCIA du 13 septembre 2000.

⁹² Arrêté N° 2000-056/MEF/MCIA/SG/DGC du 8 septembre 2000.

Ce cadre institutionnel commun pour la conduite des relations commerciales internationales du Sénégal est chargé de :

- contribuer à la définition des objectifs de négociations commerciales que doivent atteindre les représentants du Sénégal aux réunions de l'Organisation Mondiale du Commerce ;
- formuler et harmoniser les positions nationales en matière de négociations commerciales multilatérales, plurilatérales, régionales et bilatérales ;
- faciliter la gestion et la mise en œuvre des accords commerciaux issus des négociations commerciales internationales auxquelles le Sénégal participe ainsi que les instruments juridiques connexes ;
- suivre et superviser les travaux de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement, y compris ceux effectués dans les instances internationales traitant des questions de commerce ;
- évaluer périodiquement l'application ainsi que l'impact de ces accords et instruments juridiques connexes.

Le Comité National des Négociations Commerciales Internationales comprend sept organes⁹³, ci-après, dénommés :

- le sous-comité du commerce des marchandises ;
- le sous-comité du commerce des services ;
- le sous-comité du commerce des produits agricoles ;
- le sous-comité du commerce et de l'environnement ;
- le sous-comité du commerce, des investissements et du développement ;
- le sous-comité des droits de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce ;
- le sous-comité « facilitation des échanges ».

Présidé par le Ministre chargé du Commerce il comprend : des représentants de la Présidence de la République, de la Primature, du Ministre chargé de l'Economie et des Finances, du Ministre chargé des Affaires Etrangères, de l'Union Africaine et des Sénégalais de l'Extérieur, du Ministre chargé de la justice du Ministre chargé de l'Industrie, du Ministre chargé de l'Agriculture; du Ministre chargé de l'environnement, du Ministre chargé de la Pêche, du Ministre chargé des Transports, du Ministre chargé de la Culture, des Ministres responsables de questions concernées par les négociations commerciales multilatérales, le Président de l'Union Nationale des Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, le Président de l'Union Nationale des Chambres de Métiers, six représentants désignés par les organisations patronales des secteurs agricoles, industriels et des services, deux représentants de la Société Civile, deux représentants des Associations de Consommateurs, les Coordonnateurs des sous-comités.

⁹³ Le décret 2001-1072, portant création du CNNCI, prévoyait initialement 6 sous-comités, mais un 7^{ème} sous-comité a été créé en 2009, sur les négociations relatives à la facilitation des échanges.

Ce Comité à la fois interministériel et ouvert aux représentants du secteur privé, des OP et de la société civile a permis au Sénégal d'être très actifs dans les négociations commerciales internationales. Notons que lors des négociations commerciales, des représentants du secteur privé et des organisations paysannes font aussi partie des délégations officielles.

c. Le Nigeria

En août 1995, dans le souci de pouvoir mettre en œuvre les engagements liés aux nouveaux accords de l'OMC, le gouvernement a mis en place un point focal national sur les questions de commerce multilatéral (National Focal Point on Multilateral Trade Matters, NFP). L'établissement du NFP reposait sur le constat que les accords de l'OMC couvraient de nombreux domaines et que le Ministère fédéral du commerce avait des capacités limitées pour élaborer des politiques dans l'ensemble de ces domaines. Le NFP a ainsi été établi pour constituer un mécanisme consultatif permanent interministériel. Il doit permettre au Nigeria de répondre à ses obligations vis-à-vis de l'OMC et de l'appuyer dans sa participation aux négociations commerciales multilatérales.

Le NFP se heurte cependant à la faiblesse de ses capacités humaines, institutionnelles et financières pour mener à bien les efforts de coordination nécessaires en matière de politiques commerciales. Le 16 2001, le NFP est devenu le NFP renforcé (Enhanced NFP, ENFP) en intégrant un large spectre de représentants du secteur privé, de la société civile et du milieu académique. Cependant, il apparaît là encore que le EFNP fonctionne difficilement en raison de son faible financement et se réunit finalement rarement.

Par ailleurs, bien que le mandat du EFNP soit de traiter de l'ensemble des négociations multilatérales, y compris les négociations APE, il reste de fait centré sur les négociations OMC. Les négociations APE, mais aussi celles relevant du niveau régional et du NEPAD, sont préparées sous l'égide du Ministère de la Coopération et de l'Intégration régionale en Afrique créé en 1999. Ce ministère a mis en place un mécanisme de négociation différent du EFNP (Briggs, 2007).

d. UEMOA

Si l'Union a organisé des concertations entre les Etats membres pour dégager des positions communes de négociations à l'OMC elle souhaite renforcer cette concertation via la mise en place d'un Comité consultatif régional pour les négociations commerciales chargé d'assister la Commission de l'UEMOA et les Etats membres dans la préparation, le suivi et la conduite des négociations commerciales en vue de parvenir à la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux, plurilatéraux ou bilatéraux ainsi que d'accords commerciaux régionaux.⁹⁴

⁹⁴ UEMOA :Projet de décision n° /.../2010/CM/UEMOA portant création d'un Comité consultatif régional pour les négociations commerciales

Le Comité consultatif régional pour les Négociations Commerciales, en relation avec les Comité Nationaux de Négociations Commerciales, et sous la supervision de la Commission de l'UEMOA, sera chargé à titre principal :

- d'assister la Commission de l'UEMOA dans la conclusion de négociations commerciales en suscitant et facilitant les échanges d'idées pour les prises de décisions communes ;
- de servir de cadre pour faciliter la préparation des négociations et contribuer à assurer la cohérence entre les objectifs de développement économique durable de l'Union et les objectifs du système commercial multilatéral de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- de contribuer à améliorer la concertation entre la Commission de l'UEMOA et les Administrations compétentes des Etats membres, en vue de la détermination des positions de négociations harmonisées de l'Union ;
- de proposer l'argumentaire devant soutenir les positions communes de négociation de l'Union ;
- **de contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre de la politique commerciale de l'Union par la prise en compte des politiques sectorielles communes ;**
- de dégager et proposer des positions communes de négociation de l'Union sur les principales questions en discussion au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- d'aider la Commission de l'UEMOA et les Etats membres à disposer d'un pool de négociateurs qualifiés, à même de défendre efficacement les positions de négociation de la région ;
- de contribuer à l'identification des besoins de renforcement des capacités commerciales et de négociation des Etats membres ;
- de mener la réflexion sur toutes les questions relatives aux accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), aux accords commerciaux régionaux, notamment les Accords de Partenariat Economique (APE) et autres accords commerciaux ;
- d'entreprendre une évaluation périodique de la mise en œuvre des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), des accords commerciaux régionaux ainsi que des bénéfices qui en découlent et des difficultés rencontrées.

Le Comité des Négociations Commerciales est composé des représentants des Etats membres de l'UEMOA, de la Commission de l'UEMOA, de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), de la Chambre Consulaire Régionale (CCR).

Le Comité des Négociations Commerciales est présidé par un représentant de l'Etat qui assure la présidence du Conseil des Ministres Statutaire, son secrétariat est assuré par la Commission de l'UEMOA. Il se réunit une fois l'an, en session ordinaire, et en cas de be-

soin en session extraordinaire, sur convocation du Président de la Commission de l'UEMOA qui en fixe l'ordre du jour.

Par ailleurs, étant donné l'importance stratégique des négociations commerciales pour les pays membres de l'UEMOA, la Commission a proposé la mise en place **d'un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA** en vue de préparer efficacement la position des Etats membres qui tient compte de leurs intérêts spécifiques⁹⁵.

Ce mécanisme de coordination doit avoir pour objectif général de veiller à ce que la capacité de négociation de la région reste durable et efficiente et comme objectifs stratégiques de :

- Développer un cadre et une structure globale qui renforceront l'efficacité du processus visant à formuler des stratégies de négociation, ainsi qu'à organiser et coordonner des accords de négociation à travers la représentation de la Commission de l'UEMOA à Genève ;
- Créer un programme efficace pour développer et maintenir une capacité technique ainsi que des compétences adéquates en matière de négociation commerciale, à la fois sur le plan national et le plan régional par une bonne coordination entre la Commission, les capitales, Bruxelles et Genève ;
- Concevoir une vaste base de données de références et de ressources sur le commerce et un système d'informations techniques et de documentation permettant de réaliser les analyses nécessaires pour appuyer la formulation de stratégies efficaces ;
- Identifier et trouver de nouvelles sources de financement ainsi que des partenariats de collaboration afin d'offrir des services adéquats et faciliter la mise à disposition d'une assistance technique pour les Etats membres.

Les attributions de ce mécanisme seraient de :

- Répondre aux exigences techniques des négociations commerciales actuelles, en particulier dans des domaines requérant des connaissances spécialisées (agriculture, commerce des services, aspects de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires, commerce et environnement, obstacles techniques au commerce) ;
- Veiller à ce que les problèmes particuliers auxquels l'UEMOA fait face soient pris en considération dans les négociations, en particulier les questions tarifaires, les préférences commerciales, le traitement spécial et différencié et les questions relatives au dossier coton ;
- Œuvrer à assurer la cohérence et la concordance des positions adoptées par la région dans les différents forums sur toutes les questions couvertes par les dispositions pertinentes du Traité ;

⁹⁵ UEMOA, Proposition d'un mécanisme de coordination des pays membres de l'UEMOA, février 2007

- S'assurer que les Missions permanentes des pays Membres de l'UEMOA à Genève et dans les autres capitales étrangères pertinentes travaillent de manière coordonnée ;
- Veiller à ce que les systèmes de communication et de coordination soient en mesure de saisir les préoccupations de tous les pays, afin d'intégrer ces dernières dans les positions avancées et les articuler au sein d'une position régionale unifiée ;
- Etablir des alliances de collaboration efficaces et créer des structures de communication nécessaires pour faciliter le dialogue avec les gouvernements, le secteur privé, la société civile et le public en général ;
- Etablir les alliances stratégiques nécessaires avec les groupes de pays en développement ayant des intérêts similaires ;
- A moyen et long terme, la Commission devra mettre en place une représentation de l'UEMOA à Genève.

e. CEDEAO

Il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanisme spécifique de suivi des négociations à la CEDEAO permettant l'élaboration de positions communes. Le département commerce souligne que lors des dernières Conférences ministérielles (Cancun, Hong Kong), la CEDEAO a organisé des rencontres pour que les négociateurs partent avec le point de vue de la région. Cependant, la préparation aux négociations et le suivi des négociations restent très limités faute de moyens humains et matériels au niveau de la CEDEAO, mais aussi faute de représentation de la CEDEAO à Genève.

1.5.2. Le renforcement des capacités

Les pays de la CEDEAO et les organisations régionales ont bénéficié et bénéficient encore de nombreux appuis en termes de renforcement de capacités. Sans être exhaustifs citons notamment :

- **le programme JITAP** (Joint Integrated Technical Assistance Programme) de l'OMC qui avait pour but de « permettre aux pays partenaires africains d'acquérir la capacité pour mieux profiter des opportunités de développement de leur commerce à travers une participation plus efficace dans le système commercial multilatéral. » Les activités du programme JITAP avaient ainsi pour but de répondre aux besoins essentiels de ces pays en termes de capacités visant à atteindre trois objectifs :
 - Mise en place de capacités nationales de connaissance du Système commercial multilatéral et ses conséquences sur le commerce extérieur ;
 - Adaptation du système commercial national aux exigences et obligations du Système commercial multilatéral ;
 - Contribution au renforcement des capacités d'offre des exportateurs pour mieux tirer profit des opportunités générées par le nouveau système commercial multilatéral.

Le programme a connu deux phases : 1998-2003 et 2004-2006. Le JITAP « était exécuté conjointement par le CCI, la CNUCED et l'OMC, d'une manière intégrée, et ce, en coopération avec les pays bénéficiaires et la communauté des donateurs ». Les 7

pays d'Afrique de l'Ouest (5 PMA, 2 PED) qui en ont bénéficié sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, la Mauritanie, et le Sénégal.

Malgré la demande des pays africains, il n'y a pas eu de 3^{ème} phase du JITAP, les pays donateurs ayant jugé qu'il ne se justifiait plus du fait de la mise en œuvre du Cadre intégré, puis du Cadre intégré renforcé. Toutefois, il convient de souligner que le Cadre intégré est moins centré que le JITAP sur le renforcement de capacités, et ne prévoit plus d'appui aux comités OMC.

Enfin, une des principales limites du JITAP était qu'il ne comportait pas d'appui au niveau régional. Cependant, la concept note du JITAP3 prévoyait un appui à l'UEMOA. Notons que le Cadre intégré ne comporte pas non plus d'appui régional.

- **les différents appuis de l'OMC autres que le JITAP** (formations à Genève, formations en ligne, séances de formation dans les pays, mise en place de centres de référence OMC⁹⁶, appui aux universités et aux centres de formation dans les pays en développement...);
- **les appuis de la Francophonie**
 - Le Projet REXPACO⁹⁷

Le projet de « Renforcement de l'expertise francophone en négociations des accords commerciaux et d'investissement » (REXPACO) vise à créer, au niveau des pays et des régions, une masse critique d'expertise pérenne afin de permettre aux pays francophones du Sud de mieux formuler leurs politiques et stratégies de négociations commerciales et de l'investissement. Il est destiné aux cadres des administrations nationales, des organisations d'intégration régionale, du secteur privé et de la société civile des pays francophones du Sud et en transition.

Ce projet, conçu par l'OIF est mis en œuvre en étroite collaboration avec les trois organisations régionales francophones du Sud (CEMAC, CEDEAO, UEMOA) et en partenariat avec entre autres l'OMC, la CNUCED, l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), les universités francophones des pays du Nord et du Sud.

Les formes d'intervention de l'OIF sont très diverses : formation, concertation, assistance technique, information, mise en place d'un réseau d'institutions francophones de formation en négociations commerciales, etc.

- Le projet « Hub and Spokes »

Ce projet « Renforcement des capacités des pays ACP en formulation, négociation et mise en œuvre des politiques commerciales » initié par l'OIF, le Secrétariat du Commonwealth et le Secrétariat du groupe ACP en 2005⁹⁸, vise à renforcer les ca-

⁹⁶ Y compris au niveau régional à la Commission de l'UEMOA : <http://www.uemoa.int/CentreOMC/index.htm>

⁹⁷ <http://www.espace-economique.francophonie.org/-Sous-rubrique-2-.html>

⁹⁸ <http://www.espace-economique.francophonie.org/-Demonstration-pour-le-developpement-.html>. La première phase du projet qui devait initialement prendre fin le 28 février 2009 a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2010

pacités des pays ACP et leurs organisations économiques d'intégration régionale pour mieux défendre leurs positions dans les instances de négociations commerciales internationales et d'appliquer des stratégies commerciales compétitives.

L'OIF apporte une assistance technique aux pays et régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre afin, d'une part, aider les pays du groupe ACP à définir d'une manière plus cohérente leurs politiques commerciales et d'autre part, à mieux évaluer les risques et les opportunités liés à leur intégration à l'économie mondiale, à mieux défendre leurs intérêts commerciaux, et à mener avec plus de chance de succès les négociations commerciales internationales dont celles avec l'UE.

Ce programme bénéficie à 23 pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest et à trois organisations économiques régionales dont : le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal, le Mali, le Niger, la Mauritanie, la Gambie, la Guinée Bissau et le Togo ainsi que la CEDEAO et l'UEMOA. Le Commonwealth développe des actions similaires pour les autres pays et régions ACP, notamment le Nigeria.

- **les appuis de la Coopération française en termes d'assistance technique auprès des Ministères en charge du commerce ou des organisations régionales** par exemple au Sénégal ou à l'UEMOA.

1.5.3. La mobilisation d'expertise

Les organisations régionales et les Etats membres, mais aussi le secteur privé ou les OP ont su mobiliser, notamment depuis le lancement du cycle de Doha, une expertise locale et internationale permettant une meilleure préparation des négociations commerciales internationales et bilatérales.

Cette expertise a été mobilisée pour des formations et des actions de renforcement de capacités et pour des études ad hoc relatives à ces négociations (cf. par exemple les études effectuées pour le Sénégal et la CEDEAO sur les mesures de sauvegarde).

2. Les négociations APE

2.1. Etat des négociations

Suite à la signature, en juin 2000 à Cotonou, du nouvel Accord de partenariat ACP-UE, la décision a été prise de négocier et de conclure un Accord de Partenariat Economique Régional (APER) avec la Communauté Européenne. Dans cette optique, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA a retenu, lors de sa dernière réunion tenue le 19 décembre 2001 à Dakar, l'espace CEDEAO comme région de programmation, et invité la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO⁹⁹ à mener ensemble les négociations avec l'Union Européenne.

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest a adopté, en janvier 2003, le mandat de négociation pour la région

⁹⁹ le Secrétariat exécutif de la CEDEAO a été transformé en Commission en 2006

Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) qui a identifié en ces termes les principaux objectifs de l'APE pour la région, à savoir :

- la création progressive, conformément aux règles de l'OMC, d'une zone de libre échange entre la CEDEAO et les Communautés Européennes, à compter du 1^{er} janvier 2008 ;
- la nécessité de donner la priorité au développement et à la réduction de la pauvreté, objectif premier de l'Accord de Cotonou ;
- l'institution d'une coopération plus poussée entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne sur les questions touchant au commerce ;
- l'approfondissement du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest ;
- l'amélioration de la compétitivité des économies de l'Afrique de l'Ouest à travers le renforcement des capacités et la mise à niveau de l'outil de production ;
- l'amélioration de l'accès au marché pour les exportations de l'Afrique de l'Ouest.

Alors que les deux régions négocient un accord depuis 2003 et que l'échéance était fixée au 1^{er} juin 2008, fin 2010, ces négociations n'ont toujours pas abouti à un accord régional. En effet, trois points retardent la conclusion des négociations:¹⁰⁰

- l'offre d'accès au marché de l'AO était en préparation jusqu'au début de l'année 2009, après un long processus. L'élaboration de l'offre a reposé sur la détermination des produits sensibles dans le cadre de l'ouverture commerciale. Chaque pays a produit une offre sur la base d'une méthodologie semblable (critères de sensibilités, indicateurs, notes et pondération), puis ces offres ont été consolidées au niveau régional. Cette offre régionale a été présentée à l'UE mais est toujours en discussion entre les deux régions ;
- le texte de l'accord ;
- le programme APE pour le développement (PAPED) en Afrique de l'Ouest constitue une démarche unique parmi les autres régions ACP. Ce programme est une reformulation de l'approche « mesures d'accompagnement et mise à niveau », destiné à faire de l'APE un outil de développement. Elaboré selon un processus participatif, il a été confronté à plusieurs difficultés mais a été finalement validé par la région en février 2009, et finalisé au cours de l'année.

¹⁰⁰ Agritrade « Enjeux des négociations APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest », Note de synthèse, février 2010.

2.2. Les risques d'incohérences

2.2.1 Des risques en termes d'intégration régionale

Alors que les négociations se sont enlégées, la CE a refusé fin 2007 une extension de la dérogation OMC permettant aux pays de la CEDEAO d'exporter au titre de Cotonou au delà de 2008 et la région a refusé la proposition européenne d'un accord d'étape limité à la libéralisation du commerce des biens. Contrairement à l'objectif de promotion de l'intégration régionale, le processus APE pourrait conduire à une implosion du processus d'intégration en cours. Ainsi, depuis 2008, plusieurs régimes tarifaires coexistent dans la région vis-à-vis de l'UE :

- Les 12 PMA qui n'ont pas signé d'APE n'ont pas modifié leur tarifs pour les produits européens et leurs exportations vers l'UE sont soumises au régime « Tout sauf les armes » (TSA) ;
- Le Nigeria, seul pays non PMA n'ayant pas paraphé d'APE avant fin 2007, est soumis au régime de Système de préférences généralisées (SPG),¹⁰¹ régime moins favorable que le régime de Cotonou (car applicable à l'ensemble des PED). N'ayant pas signé d'APE, le Nigeria n'a pas modifié sa position tarifaire vis-à-vis de l'UE ;
- Le Ghana et la Côte d'Ivoire, également pays non-PMA, ont conclu des APE intérimaires (APEI) sur des bases nationales, qui comprennent un calendrier de libéralisation pour les différents groupes de produits classés selon leur sensibilité et l'ensemble des dispositions d'un APE complet mais ne comportent aucun engagement précis de la CE sur le volet développement de l'APEI. Au titre des APE intérimaires, les exportations des deux pays bénéficient d'un accès en franchise de droits et de quotas sur le marché de l'UE ;
- Bien que devenu récemment PED, le Cap Vert dispose quant à lui d'une période de transition de minimum 3 ans et continue de bénéficier de l'accès en franchise de droits et de quotas sur le marché de l'UE, compte tenu de ses caractéristiques spécifiques (archipel, insularité) et de sa vulnérabilité.

Cette juxtaposition de régimes tarifaires est en total contradiction avec l'existence du TEC UEMOA dans le cas de la Côte d'Ivoire et d'un futur TEC CEDEAO dans le cas du Ghana. C'est un danger pour les processus d'intégration régionale en cours et pour la conclusion d'un APE régional.

Comme l'indique l'étude ODI/ECDPM¹⁰², la situation actuelle est « clairement incompatible avec une union douanière régionale », il n'y a par conséquent pas d'autres options qu'une révision du calendrier de libéralisation ; selon ECDPM, « les calendriers actuels de la Côte d'Ivoire et du Ghana ne sont [donc] pas pertinents ». Les APE intérimaires conclus par la Côte d'Ivoire et le Ghana comprennent des clauses différentes à ce propos : dans les

¹⁰¹ Fin 2007, le Nigeria a demandé à bénéficier du SPG+, ce que l'UE lui a refusé

¹⁰² ODI/ECDPM : The New EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008», 31 mars 2008.

deux APE intérimaires, une clause énonce qu'un réexamen du calendrier de libéralisation peut être envisagé, mais seul l'APE Côte d'Ivoire-UE précise que « l'offre de libéralisation pourrait être revue à la lumière du TEC de la CEDEAO quand les autres pays [rejoindraient] l'APE ». L'harmonisation des calendriers de libéralisation entre les seize pays de la région est un processus difficile et la Côte d'Ivoire et le Ghana ont certainement des concessions importantes à réaliser par rapport à leur offre initiale, à moins que la partie européenne soit plus flexible vis à vis de l'offre régionale. En effet, les offres d'accès au marché et les calendriers de libéralisation des deux pays sont très différents et les listes d'exclusion « ne sont pas identiques » et représentent 11 % et 19 % des lignes tarifaires, et l'UE insiste actuellement pour que l'offre régionale, qui doit satisfaire 16 pays, limite ses exclusions à 30% des lignes tarifaires (cf. encadré ci-dessous). »

Les APE intérimaires avec la Côte d'Ivoire et le Ghana

L'APE Côte d'Ivoire-UE

Les marchandises devant être libéralisées durant la première phase jusqu'en 2012 « représentent 58,5% des produits importés par la Côte d'Ivoire en provenance de l'UE en 2004-2006 ». La libéralisation se déroulera ensuite sur 14 ans, 10,6% des importations étant libéralisées entre 2013 et 2017 et 9,9% entre 2018 et 2022 ; le pays exclut 20% des ses importations de la libéralisation tarifaire.

L'APE Ghana-UE

Les engagements de libéralisation tarifaire ont débuté en 2009 et s'achèveront en 2022. « La plupart des engagements de libéralisation sont prévus pour le début de la période ». 28,8% des importations en provenance de l'UE seront libéralisées d'ici 2013, 42,6% entre 2013 et 2017 et 8,3% entre 2018 et 2022 ; 20,3% des importations sont exclues de l'accord.

Source : Agritrade

2.2.2 Des cas d'incohérence potentielle avec les politiques sectorielles

Les risques d'une concurrence croissante des importations européennes pour le développement d'un secteur industriel régional limité et d'un secteur agricole qui ne bénéficie ni des mêmes avantages ni des mêmes soutiens que l'agriculture européenne, constituent la principale crainte des pays de la CEDEAO.

Afin de limiter ces risques la région, à partir d'un travail très pointu sur la définition des produits sensibles qui seraient exclus de la zone de libre-échange, a proposé, en novembre 2009, un démantèlement tarifaire de 67% des biens sur 25 ans. La CE souhaitait quant à elle que l'Afrique de l'Ouest revoit son offre afin d'atteindre une libéralisation de 70% des lignes tarifaires et une libéralisation plus rapide pour certains produits. Mais lors de la dernière session technique de négociation qui s'est tenue à Ouagadougou du 7 au 11 Juin 2010

a remis en cause les 70% au motif qu'ils ne seraient pas compatibles avec l'OMC et donc inacceptables pour l'UE et a de nouveau évoqué une ouverture à 80%.

De plus, concernant les filières qui seront libéralisées dans le cadre de l'APE, le PAPED qui devrait être annexé à l'Accord prévoit des mesures d'accompagnement et de mise à niveau nécessaire

2.3. Les mécanismes et outils mis en œuvre

2.3.1. Les mécanismes institutionnels

a. Au niveau national

Comme pour les négociations commerciales internationales, la plupart des Etats membres ont mis en place des Comités nationaux de suivi des négociations APE.

Dans le cas du Burkina Faso, il existe une Commission Nationale chargée du suivi des négociations de l'APE-UE/AO qui réunit dans les faits les mêmes personnes que la Cellule nationale de suivi et de coordination de la mise en œuvre des Accords de l'OMC.

Le Sénégal a mis en place un Comité national UEMOA auprès du Ministère des Finances. Ce comité traite de toutes les questions relatives à l'UEMOA y compris donc le processus TEC UEMOA/CEDEAO et les négociations APE.

Il existe aussi un Comité National de Coordination de Politique Economique de la CEDEAO (CNC_CNPE) créé par décret en décembre 2009 et qui est présidé par la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques Ce Comité, mis en place en janvier 2010, est chargé d'assurer la définition, la formulation et le suivi du programme communautaire de développement (PCD). Il doit aussi assister la Commission de la CEDEAO dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives au Sénégal.

b. Au niveau régional

Au niveau régional la structure de négociation est composée des organes suivants :

- Le Conseil des Ministres de la CEDEAO ;
- Le Comité ministériel de suivi ;
- Le groupe des ambassadeurs à Bruxelles et des représentants permanents à Genève des Etats membres de la CEDEAO ;
- Le Comité régional des Négociations ;
- Le Comité technique d'appui.

A ces organes se sont ajoutés un comité de liaison et une Task Force qui comprennent tous les deux des membres de la CEDEAO et de l'UEMOA, ainsi que des représentants de la Commission européenne. Ces deux organes sont chargés de faire le lien entre le CEDEAO et l'UE pour préparer les dossiers et les négociations. La Task Force de Préparation Régionale (TFPR) a pour rôle de faciliter la mise en œuvre des instruments de la coopération financière, et notamment de traduire les besoins en termes de soutien identifiés

au cours des négociations en idées opérationnelles pour l'assistance au commerce. Les membres de ces comités assistent à toutes les réunions des groupes techniques en tant qu'observateurs.

Notons l'existence d'une représentation de la Commission de l'UEMOA et de la Commission de la CEDEAO auprès de la Commission Européenne à Bruxelles qui s'inscrit dans la logique d'une meilleure coordination des relations et de la coopération entre la Commission Européenne et les Etats membres de l'UEMOA et de la CEDEAO.

2.3.2. Le renforcement de capacités

Les appuis mentionnés précédemment en matière de renforcement de capacités pour les négociations OMC sont généralement aussi mobilisés dans le cadre des négociations APE.

Par ailleurs, des appuis spécifiques ont été apportés, avec le soutien notamment de l'Union européenne, au niveau national et régional (CEDEAO et UEMOA) pour permettre de réelles négociations concernant l'élaboration de l'APE.

2.3.3. La mobilisation d'expertises

Encore plus que pour les négociations OMC, les organisations régionales et les Etats membres, mais aussi le secteur privé ou les OP ont su mobiliser une expertise locale et internationale permettant un meilleur suivi et une participation active aux négociations APE

Cette expertise a été particulièrement mobilisée pour des formations et des actions de renforcement de capacités sur les négociations APE et pour des études d'impact de la mise en œuvre de l'APE au niveau national (gérées par l'UGP APE) et régional (dans le cadre du SIA). Des études spécifiques ont été menées au niveau national et régional en particulier en matière de définition des produits sensibles.

3. Les autres négociations bilatérales

L'UEMOA, en application des dispositions de l'article 84 du Traité, confirmé par l'Avis n°002/2000 du 02 février 2000 de la Cour de Justice de l'UEMOA, dispose de la compétence exclusive pour négocier et conclure désormais les Accords commerciaux bilatéraux, au nom des Etats membres.

Sur mandat du Conseil des Ministres, la Commission de l'UEMOA a négocié et conclu un Accord pour le développement du commerce et la promotion de l'investissement avec les Etats-Unis d'Amérique (TIFA : Trade and Investment Framework Agreement), dont la signature est intervenue le 24 avril 2002¹⁰³ ; la Commission de l'UEMOA envisage de mettre prochainement en place la fonction de « porte-parole des Etats membres de l'UEMOA auprès des Etats-Unis d'Amérique », afin d'assurer une meilleure coordination des actions de ses Etats membres auprès des Etats-Unis dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord¹⁰⁴.

¹⁰³ http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/tifa/asset_upload_file647_7729.pdf, <http://www.uemoa.int/CentreOMC/fiches/TIFA2008/Rapport%20final%20sur%20le%20TIFA.pdf> ;

¹⁰⁴ Déclaration ministérielle, Réunion de concertation des Ministres en charge du commerce des Etats membres de l'UEMOA, Cotonou – 26 novembre 2010

Elle a aussi engagé des négociations en vue de conclure des Accords pour le développement des relations de Commerce et d'Investissement avec plusieurs pays: Royaume du Maroc (2000), Tunisie (2001), République Arabe d'Egypte (2004), République Algérienne Démocratique et Populaire (2006).

Des contacts sont noués avec la Libye et le Liban qui ont également manifesté le souhait de conclure un Accord commercial avec les Etats membres de l'UEMOA. Au terme de leur réunion tenue à Dakar le 16 novembre 2006, les Ministres chargés du Commerce des Etats membres de l'UEMOA ont instruit la Commission d'engager les procédures idoines, en vue d'entamer des discussions avec la Chine Populaire, pour la conclusion d'un Accord Commercial et d'Investissement. Enfin, des perspectives de négociations sont également envisagées avec les Etats membres de l'OCI, dans le cadre de l'établissement du système de préférences commerciales entre les membres de l'OCI (SPC-OCI).

La CEDEAO, en dehors de l'APE, ne dispose pas du mandat de négocier des accords commerciaux bilatéraux et donc les pays membres peuvent négocier de tels accords dès lors qu'ils ne sont pas en contradiction avec le Traité révisé de la CEDEAO. On comprend également que le transfert de compétences des Etats membres vers la CEDEAO en matière de négociation commerciale bilatérale ne peut être totalement effectif sans une finalisation au préalable du TEC CEDEAO. A terme cependant, conformément à l'article 84 du Traité révisé, il faudra que les Etats membres s'engagent à supprimer les incompatibilités entre les accords de libre échange conclus avant et le TEC de la CEDEAO.

La stratégie du Nigeria en matière d'accords commerciaux bilatéraux laisse cependant à penser qu'il peut exister des risques d'incohérence. En effet, dans le document de politique commerciale et d'industrie en cours de finalisation, il est indiqué que le Nigeria explorera de manière vigoureuse les nouvelles relations commerciales bilatérales en particulier au travers d'accords commerciaux, mais il n'est pas fait mention ici de la CEDEAO.

III. LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES ET REGIONALES AVEC LES POLITIQUES SECTORIELLES

Comme nous l'avons évoqué précédemment nous focalisons ici notre analyse, tant au niveau national que régional sur deux politiques sectorielles : la politique agricole et la politique industrielle. Il faut toutefois noter que pour les pays de l'UEMOA, dans la mesure où leur politique commerciale est une application de la politique commerciale commune, l'analyse de la cohérence porte ici sur la politique commerciale régionale et les politiques sectorielles, lesquelles s'inscrivent par ailleurs dans les politiques sectorielles régionales. Pour les pays non UEMOA, la politique commerciale nationale constitue le point de comparaison avec les politiques sectorielles.

Tout d'abord, plusieurs interlocuteurs nationaux (en particulier les représentants du secteur privé et des organisations paysannes) ont souligné l'absence de réelle politique sectorielle rendant difficile l'analyse de la cohérence avec la politique commerciale. Toutefois, s'il n'existe pas toujours au niveau national de documents de politique sectorielle, les pays disposent de multiples stratégies, plans, programmes, projets... sectoriels qui ne sont pas toujours cohérents.

1. Les politiques agricoles

1.1. Les politiques nationales

1.1.1. Le Burkina Faso

En matière de politique agricole la référence au Burkina Faso demeure la stratégie de développement rural (SDR) adoptée par le Gouvernement lors du Conseil des Ministres tenu le 30 Décembre 2003.

L'objectif global de la SDR est d'assurer une croissance soutenue du secteur rural en vue de contribuer à la lutte contre la pauvreté, au renforcement de la sécurité alimentaire et à la promotion d'un développement durable.

Les objectifs spécifiques de la SDR sont les suivants :

- accroître les productions agricoles, pastorales, forestières, fauniques et halieutiques grâce à l'amélioration de la productivité ;
- augmenter les revenus grâce à une diversification des activités économiques en milieu rural ;
- renforcer la liaison production/marché ;
- assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- améliorer la situation économique et le statut social des femmes et des jeunes en milieu rural ;
- responsabiliser les populations rurales en tant qu'acteurs de développement.

La SDR est déclinée en grands programmes de développement : Programme d'Investissement du Secteur de l'Elevage (PAPISE), PISA et PDA qui manquent de cohé-

rence entre eux. Il existe aussi un Programme national sécurité alimentaire (PNSA) et de multiples programmes, de projets et de plans d'action liés à des filières (riz, autres céréales, niébé, tubercules, coton...), ou transversaux : appui à l'émergence d'organisations paysannes, le financement du monde rural....

Pour rendre cohérentes les différentes actions menées dans le secteur rural, le Gouvernement a adopté en Conseil des Ministres du 18 juillet, via le Décret no 2001 408/PRES/PM/AGRI, la création d'un dispositif de Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles doté d'un Secrétariat Permanent de coordination des Politiques Sectorielles agricoles (SP/CPSA).

Depuis 2007 le Burkina Faso a ainsi lancé un processus de définition d'un Programme Sectoriel de Développement Rural productif (PROSDRp) qui doit servir de cadre pour la planification, la programmation, la traduction en plan budgétaire et le suivi et l'évaluation des actions dans ce secteur. Il s'agit en particulier de lier la production aux marchés, de promouvoir la transformation industrielle et la commercialisation des produits et de diversifier et spécialiser progressivement les productions agro-sylvopastorales. Le but à terme est d'aboutir à une loi d'orientation agricole qu'appellent de leurs vœux les organisations paysannes.

Il est nécessaire que ce processus soit également harmonisé d'une part, avec le processus PNIA dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO et d'autre part, avec le volet « secteur développement rural et sécurité alimentaire » de la stratégie de croissance accélérée et du développement durable.

1.1.2. Le Sénégal

Pour le Sénégal, l'agriculture doit être le moteur de la croissance économique. Pour ce faire elle a promulgué une Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale(LOASP) le 25 mai 2004¹⁰⁵, qui fonde la politique de développement agro-sylvo-pastoral du pays pour les 20 ans à venir. Elle repose sur les principes directeurs suivants : (i) efficacité économique, (ii) équité sociale, (iii) durabilité, (iv) libéralisation économique, (v) décentralisation ; (vi) solidarité et subsidiarité, (vii) compétition sous-régionale, (viii) marché commun agricole au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Parmi les objectifs qu'elle fixe, mentionnons notamment :

1. La réduction de l'impact des risques climatiques, économiques, environnementaux et sanitaires, par la maîtrise de l'eau, la diversification des productions, la formation des ruraux, afin **d'améliorer la sécurité alimentaire de la population, et de réaliser à terme la souveraineté alimentaire du pays ;**
2. **L'amélioration des revenus et du niveau de vie des populations rurales**, et la mise en place d'un régime de protection sociale en leur faveur ;

¹⁰⁵ Sénégal, loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, Loi n°2004-16, adoptée à l'Assemblée nationale, le 25 mai 2004

6. **L'amélioration de l'environnement et de la qualité de la production** afin que l'agriculture soit un moteur du développement industriel et artisanal, et pour mieux satisfaire aux besoins des marchés intérieur et extérieur (sous régional et international).

Le chapitre 7 de la LOASP est intitulé « Diversification, filières et régulation des marchés ». Il contient deux articles particulièrement intéressants :

- **Article 35** : L'Etat assure la cohérence et l'harmonisation des dispositions prises au niveau national et avec celles adoptées par l'UEMOA et la CEDEAO en ce qui concerne notamment les normes de production et de mise en consommation, les dispositifs de contrôle et le système d'information sur les marchés agricoles ;
- **Article 36** : Chaque fois que nécessaire, l'Etat prend des mesures de protection ou accorde des subventions pour réduire ou supprimer les distorsions dans les échanges économiques extérieurs, au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, dans le respect des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce. Dans le cadre des négociations commerciales multilatérales et bilatérales, l'Etat œuvre à la suppression des pratiques déloyales dans les échanges commerciaux.

La LOASP constitue la base de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans et programmes notamment :

- Le Programme national de développement agricole (PNDA) ;
- La grande offensive pour la nourriture et l'abondance (GOANA) ;
- Le futur programme national d'investissement agricole (PNIA) qui « traduit les priorités définies dans la LOASP en programmes spécifiques dont la mise en œuvre mène vers la réalisation des objectifs définis dans le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) dans la sous-région. et en conformité avec les priorités de l'ECOWAP ».

La GOANA ¹⁰⁶

D'après le Ministère de l'Agriculture la GOANA¹⁰⁷ est « une stratégie d'intensification et de généralisation des mesures prises ces dernières années et une confirmation de la Stratégie de Croissance Accélérée, faisant du secteur de l'agriculture la base du développement et le moteur essentiel de la croissance économique.

Les objectifs globaux de la GOANA sont de **relever le défi de la souveraineté alimentaire, écarter tout risque de disette ou de famine, et produire pour l'abondance.**

Elle repose sur :

- **Le Plan REVA** (retour vers l'agriculture) qui vise la poursuite et l'accélération de la mise en place des fermes agricoles et agro pastorale et la valorisation des importantes ressources en eaux souterraines, l'appui à l'initiative privée, la mise en place des do-

¹⁰⁶ : Ministère de l'Agriculture, Programme agricole 2008-2009 La grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance

¹⁰⁷ : Sénégal : La grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) ; Présentation synthétique.

maines agricoles partagés, la valorisation des excédents de débit et des bassins de rétentions ;

- **Le programme national d'autosuffisance en riz** avec un objectif global de porter la production nationale de riz blanc à 1 000 000 tonnes, équivalent à 1 500 000 tonnes de paddy, à l'horizon 2012, pour les besoins d'une population de 14 millions d'habitants ;
- **L'augmentation des productions de maïs, de manioc, des autres céréales et d'autres cultures** avec des objectifs globaux de production en 2009 de 2 000 000 tonnes pour le maïs, 3 000 000 tonnes pour le manioc et 2 000 000 tonnes pour les autres céréales ;
- **Le développement de la filière laitière** avec un objectif de mettre en place une véritable filière laitière capable d'assurer l'autosuffisance en lait et produits laitiers d'ici l'horizon 2012.

La GOANA prévoit aussi le développement des cultures industrielles : coton et huile d'arachide et des productions horticoles dont la banane, la tomate industrielle, la pomme de terre et l'oignon, ainsi que la production de bissap et de bio-carburants.

Le Sénégal a également élaboré et mis en œuvre un **Projet de Promotion d'une Agriculture Compétitive et Durable (PACD)** dont la première composante est le renforcement des capacités nationales à s'adapter aux marchés, comprenant : l'appui aux instances chargées des négociations commerciales internationales relatives à l'agriculture et la mise en œuvre de la stratégie de développement et de promotion des exportations sénégalaises dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires. Notons que les éléments contenus dans ce Projet sont intégrés dans le « Cadre intégré de développement du commerce extérieur du Sénégal ».

1.1.3. Le Nigeria

La **Nouvelle politique agricole de 2001** qui remplace le document de politique agricole sur la période 1988-2000 est le document de base pour la politique agricole du Nigeria. Cette politique embrasse un grand nombre de sujets qui concernent l'agriculture et établit les politiques publiques nécessaires pour chacun des sujets, notamment la politique gouvernementale en matière de prix des produits et de commerce agricole.

D'autres documents complémentaires présentent les priorités du Nigeria dans le secteur agricole :

- le **Programme national de sécurité alimentaire** (National Food Security Programme, NFSP), publié en août 2008 et porté par le Ministère Fédéral de l'agriculture et des ressources en eau, dans le cadre de l'Agenda en 7 points. Ce programme a pour objectif d'atteindre la sécurité alimentaire en assurant l'accès durable, la disponibilité et l'accessibilité à tout nigérian d'une nourriture de qualité, et de faire du Nigeria un important exportateur net alimentaire. Une des politiques publiques qui sous-tend cet objectif est une politique d'import substitution.
- l'**Agenda en 5 points pour l'agriculture** développé par le Ministère Fédéral de l'agriculture et des ressources en eau. Il constitue une déclinaison du « point » Agri-

culture et sécurité alimentaire de l'agenda en 7 points du président, et également la feuille de route opérationnelle à court-moyen terme pour atteindre les objectifs du Programme national de sécurité alimentaire. L'Agenda en 5 points et le NFSP ont une visée programmatique à court terme, opérationnelle et axée sur le secteur agricole. Ils doivent contribuer à atteindre les objectifs définis dans les documents programmatiques à plus long terme que sont l'Agenda en 7 points, le NEEDS II, le PDDAA, les OMD et la Vision 2020.

- **la stratégie à moyen terme 2010-2012 du Ministère fédéral de l'agriculture et des ressources en eau.**

La référence au PDDAA est constante dans l'ensemble de ces documents. Le PDDAA est présenté comme l'élément permettant de combiner les perspectives à long terme de la Vision 2020 avec le focus plus programmatique de l'Agenda en 7 points et du NEEDS II pour le secteur agricole. Il traduit ainsi la Vision 2020 pour le secteur agricole, donne une orientation pour la définition de la composante secteur agricole de l'agenda en 7 points, et établir le cadre stratégique devant guider la mise en œuvre de l'Agenda en 5 points et du NFSP. L'ECOWAP est mentionnée comme un plan à long terme pour atteindre la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest.

- Enfin, **les initiatives du président sur 7 produits agricoles**, en particulier le manioc, le riz, le cacao et le coton, indiquent les filières stratégiques du pays dans le secteur agricole¹⁰⁸.

1.2. Les politiques régionales

1.2.1. La politique agricole unifiée de l'UEMOA

La Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a engagé, en 2000, un processus de formulation des grandes orientations de la Politique Agricole de l'Union (PAU). Ce processus participatif, fondé sur une étroite concertation entre la Commission et les différents acteurs nationaux et régionaux, a permis de définir les objectifs, les principes directeurs, les axes et instruments d'intervention de cette politique, qui ont été adoptés par les instances de décision de l'Union, en décembre 2001, à travers l'Acte additionnel N° 03/2001.

La mise en œuvre de la P.A.U a été engagée en 2002. L'objectif global de la P.A.U est de contribuer durablement à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

L'article 6 de l'acte additionnel indique que « la Politique agricole de l'Union s'inscrit dans un ensemble cohérent. Elle est coordonnée avec les autres politiques communes et sectorielles de l'Union », ce qui inclut donc la politique commerciale commune. Cet objectif global se décline en trois objectifs généraux qui sont de :

- **Réaliser la sécurité alimentaire, en réduisant la dépendance alimentaire et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles ;**

¹⁰⁸ In Trade and Industrial Policy of Nigeria, draft, January 2009.

- Accroître la productivité et la production de l'agriculture sur une base durable ;
- Améliorer les conditions de vie des producteurs, en développant l'économie rurale et en revalorisant leur revenu et leur statut social.

La P.A.U est articulée autour de trois grands axes d'intervention, à savoir ¹⁰⁹:

- **L'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production**

Il s'agit de mettre en place, au niveau régional, un processus de concertation avec les différents acteurs institutionnels et privés pour adapter les filières agricoles aux règles du marché régional et international, en favorisant l'intensification de la production et en améliorant sa compétitivité.

- **L'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées**, à travers des interventions portant, notamment, sur l'harmonisation des normes de production et de mise en marché, des normes sanitaires, de la fiscalité appliquée au secteur agricole, sur les dispositifs de contrôle, sur la gestion de la transhumance transfrontalière, sur la gestion des ressources halieutiques et des ressources en eau partagées.

Concernant cet axe l'article 8.1. de l'acte additionnel indique que l'Union s'attache notamment à « (...) assurer aux producteurs les conditions de mise en marché équitables pour leur production, et garantir aux consommateurs le respect des normes, la qualité et la régularité de leur approvisionnement. »

- **L'insertion dans le marché sous-régional et mondial**

Il s'agit de mieux sécuriser les débouchés à l'exportation des productions agricoles et de limiter la dépendance alimentaire des Etats membres de l'Union, en assurant l'insertion progressive de l'agriculture dans les marchés régional et mondial, par des interventions portant, notamment, sur la mise en place d'un cadre de concertation au sein de l'Union pour la préparation des négociations commerciales internationales dans le domaine agricole et d'un système d'information et d'aide à la décision dans les négociations.

Par ailleurs, dans le cadre de la P.A.U cinq filières ont été définies comme prioritaires : le riz, le maïs, la filière bétail-viande, la filière avicole et le coton faisant l'objet de plans directeurs¹¹⁰. Ce document mentionne le désarmement tarifaire lié à la mise en place du TEC comme étant une contrainte forte pour le développement notamment de la filière riz et de la filière avicole. Il souligne aussi la menace que constitue le futur APE en cas d'ouverture accrue aux produits européens pour les filières élevage, maïs et avicole.

¹⁰⁹ UEMOA, Les grandes orientations de la Politique Agricole de l'UEMOA, rapport , mars 2002

¹¹⁰ UEMOA, Règlement N°06/2007/CM/UEMOA portant adoption du plan directeur des filières agricoles prioritaires dans l'espace UEMOA, 2007

1.2.2. L'ECOWAP de la CEDEAO

L'ECOWAP a été élaborée sur la base de la P.A.U et adoptée en 2005. Il reste d'ailleurs à articuler la mise en œuvre des programmes de chacune des politiques agricoles communautaires.

Le texte d'adoption de l'ECOWAP donne des éléments en matière de priorités stratégiques, à la fois concernant l'axe d'intervention sur les intrants agricoles et l'axe d'intervention sur les filières agricoles et agroalimentaires à promouvoir. Le texte précise en effet l'importance qui doit être accordée à l'accès des paysans aux intrants tels que les engrais, les semences améliorées, les produits phytosanitaires, les matériels et équipements agricoles. Il ne précise cependant pas si la priorité est donnée à la production régionale de ces intrants.

Par ailleurs, le texte mentionne un certain nombre de filières stratégiques, en particulier pour la sécurité alimentaire (**les filières vivrières**) et **les filières stratégiques au niveau régional (filières bétail-viandes, poisson, produits laitiers, fruits et légumes – mangues, oignons, tomates, etc.)**.

Enfin, le texte prend en compte la question de la cohérence entre d'une part, les éléments stratégiques sur les intrants et les filières et d'autre part la politique commerciale et tarifaire de la région : « *la formulation d'une politique agricole doit prendre en compte le fait que beaucoup de paramètres de cette politique sont déterminés par l'Union douanière* ». Le texte indique que des mesures spécifiques sont nécessaires pour certains produits agricoles, se traduisant par une protection différenciée, et que la fiscalité de porte doit créer un environnement commercial suffisamment porteur et stable pour sécuriser le développement des filières.

Un plan d'actions régional 2005-2010 pour la mise en œuvre de l'ECOWAP et du PDDAA/NEPAD en Afrique de l'Ouest a été élaboré. Le document précise légèrement les éléments stratégiques à prendre en compte dans la politique commerciale de protection différenciée. Pour les filières vivrières, il fait référence aux céréales sèches (mil, sorgho) en zone sahélienne et soudanienne, au riz dans les pays côtiers et dans les grands aménagements des fleuves Niger et Sénégal, et aux tubercules dans les pays situés à l'Est.

Les problèmes de cohérence entre politique commerciale et agricole sont également précisés, puisqu'en matière de politique de commerce extérieur le document indique la nécessité de définir « *une structure tarifaire différenciée aux frontières de l'espace CEDEAO* ». Il s'agit d'« *aménager la structure tarifaire extérieure de la CEDEAO dans le cadre du processus d'extension du TEC UEMOA, afin de disposer d'une politique appropriée pour le commerce extérieur des produits agricoles et alimentaires. Cette différenciation vise à rendre opérationnel le principe de souveraineté alimentaire adopté par les Chefs d'Etat, en déterminant un niveau de protection-ouverture du marché ouest africain variable selon la sensibilité des produits, les distorsions de concurrence sur les marchés mondiaux et la nécessité variable de protection des investissements* » (CEDEAO, 2005b).

Ce plan d'action est cependant resté lettre morte. Depuis, avec le regain d'intérêt des bailleurs de fonds pour le secteur agricole notamment dans le contexte de la crise alimentaire de 2007/08, le chantier de la mise en œuvre de l'ECOWAP a repris. Plusieurs documents ont été rédigés : plans nationaux et régionaux d'investissement (PNIA/ PRIA), études sur les

instruments de politique publique, programmes mobilisateurs et fédérateurs. Un plan régional d'investissement est en cours d'élaboration sur la base de l'ensemble de ces documents.

Les programmes mobilisateurs et le Plan régional d'investissement (PRI) en cours d'élaboration ont conduit également à cibler les priorités en fonction des orientations stratégiques de la région et de l'urgence à agir dans un contexte post crise alimentaire. Ainsi, trois grandes filières stratégiques ont été retenues dans l'objectif spécifique n°1 du PRI portant sur la promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire : **riz-maïs-manioc ; bétail-viandes et produits dérivés ; les produits halieutiques de la pêche et de l'aquaculture**. Dans le cadre de ce même objectif spécifique, si la production locale d'intrants est encouragée par des actions visant le renforcement d'unités industrielles d'engrais et d'unités de mélange, il est recommandé de faciliter le plus possible l'accès aux intrants par des tarifs nuls, ce qui apparaît cohérent avec des mesures par ailleurs recommandées de subventionnement des intrants¹¹¹.

2. Les politiques industrielles

2.1. Les politiques nationales

2.1.1. Le Burkina Faso

Il existe au Burkina Faso une Stratégie de développement industriel (SDI-BF) qui date de d'octobre 1998¹¹². La SDI-BF est un instrument qui vise à améliorer dans le contexte d'une économie de marché ouverte, la dynamique de croissance et la compétitivité de l'industrie burkinabè.

Elle est organisée autour de 12 filières prioritaires:

- la filière « coton » ;
- la filière « céréales » ;
- la filière « fruits et légumes » ;
- la filière « oléagineux » ;
- la filière « lait » ;
- la filière « viandes » ;
- la filière « cuirs et peaux » ;
- la filière « fabrication et ouvrages en métaux » ;
- la filière « polymères : caoutchouc et plastique » ;
- la filière « carrières et matériaux de construction » ;
- la filière « produits chimiques: engrais et produits phytosanitaires » ;
- la filière « produits pharmaceutiques ».

La concurrence des importations est mentionnée comme une contrainte en évoquant le dumping et le don, mais la question de l'ouverture des marchés due au TEC n'est pas évo-

¹¹¹ CEDEAO, Mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA, Plan régional d'investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs, draft n°1, 2 juin 2010.

¹¹² Décret N°98551/PRES/PM/MCIA portant adoption de la Stratégie de Développement Industriel du Burkina Faso (SDI-BF).

quée. Elle s'inscrit dans un contexte d'intégration sous-régionale avec la création de l'UEMOA.

Le Burkina Faso élabore actuellement une politique de promotion du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat qui devrait permettre de revisiter la SDI à l'aune de la PIC et de la PICA.

2.1.2. Le Sénégal

Le Sénégal a élaboré, en juin 2005, une Lettre de politique de développement de l'industrie, intitulée Politique de redéploiement industriel (PRI)¹¹³.

A l'époque, le Sénégal faisait le diagnostic que son secteur industriel s'essouffait et que, « le brusque passage à une politique de déprotection tous azimuts dans le cadre de la Nouvelle Politique Industrielle (adoptée en février 1986), n'avait pas permis aux secteurs tant public que privé, en charge du secteur industriel, de disposer des capacités de réponse suffisantes face à cette situation ». Elle avait même « avant de s'acheminer dans une impasse fait payer un lourd tribut à l'économie sénégalaise qu'elle voulait engager dans un processus de libéralisation qui était devenu irréversible ; cela a occasionné la perte de milliers d'emplois, la fermeture de nombreuses entreprises et le blocage de la demande. »

La PRI s'inscrit clairement dans un environnement économique et commercial qui a fortement évolué et qui est de plus en plus libéralisé, du fait :

- « du processus d'intégration en cours dans le cadre de la sous région, notamment à travers l'UEMOA et la CEDEAO, avec la mise en place d'une politique commerciale extérieure commune, qui modifie profondément l'environnement des entreprises industrielles en raison, notamment, de la baisse de la protection tarifaire (Tarif Extérieur Commun – TEC).

Cette tendance à la baisse de la fiscalité de porte est appelée à s'accroître, à l'horizon 2008, du fait de nouvelles réductions qui seront induites par la finalisation des négociations d'accords commerciaux dans le cadre des Accords de partenariat économique (APE).

Ce volet commercial de l'Accord UE/ACP, en harmonie avec les règles de l'OMC, va, en effet, mettre un terme aux privilèges commerciaux de la Convention de Lomé. Cette situation exposera davantage les entreprises des zones UEMOA et CEDEAO à un contexte de libre échange intégral.

- du défi qu'impose « la mondialisation, la multiplication et l'élargissement des accords régionaux de partenariat économique » dans un environnement où le « commerce mondial, plus que jamais, reste régi par les principes de l'économie de marché et de libre échange en vertu des accords et règles édictées par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). »

¹¹³ Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat, Lettre de politique de développement de l'industrie, juin 2005

Pour redéployer son secteur industriel, la PRI insiste sur les atouts dont dispose le Sénégal, notamment :

- **la présence d'un important potentiel de valorisation industrielle dans les secteurs agro-pastoral, halieutique, énergétique et minier, etc. ;**
- l'existence d'un secteur informel dynamique qui maîtrise les ressources locales, dispose d'une technologie adaptée et s'oriente progressivement vers l'économie moderne, en s'adossant sur un réseau de micro finance émergent ;
- la responsabilisation accrue du secteur privé (à travers la définition d'une stratégie de développement du Secteur privé, les politiques de privatisation et le partenariat public/privé) et des collectivités locales, ainsi que l'implication de plus en plus active des émigrés dans la gestion concertée et participative des stratégies de développement ;
- l'existence de plusieurs programmes d'infrastructures et d'équipements structurants (grands travaux, programmes d'infrastructures routières et ferroviaires, programmes de construction de parcs industriels et de réhabilitation de domaines industriels, etc.) ;
- **la possibilité d'accès aux marchés extérieurs notamment africains grâce à l'ouverture née de la libéralisation des échanges et de l'intégration sous régionale ;**
- le lancement de plusieurs initiatives en vue de rendre l'environnement plus attractif à travers notamment les actions initiées par l'APIX et les recommandations issues du Conseil Présidentiel sur l'investissement de même que les réformes entreprises depuis 2003 par le Gouvernement et visant à rationaliser et alléger la fiscalité des entreprises à travers les révisions du Code de l'impôt sur les Sociétés et du Code des Investissements ;
- **les initiatives au niveau sous-régionale : les politiques agricole, industrielle et minière de l'UEMOA et la PICA0 en cours d'élaboration et l'initiative de renforcement des capacités productives en Afrique (IRCPA) lancée par le NEPAD ;**

La PRI est bâtie autour des principes suivants :

- l'accès aux activités industrielles ayant un caractère technologique avancé et s'appuyant sur des normes de qualité qui permettent de garantir la compétitivité sur le marché mondial ;
- la promotion d'une industrie locale décentralisée sur toute l'étendue du territoire national, capable d'atténuer l'effet attractif polarisant de la capitale et, pouvant être un facteur important de réduction des disparités régionales et de l'exode rural ;
- le renforcement des synergies intersectorielles en faisant du couple industrie/artisanat articulé à l'agriculture la base du développement économique du Sénégal ;
- **l'intégration dans l'économie sous-régionale, régionale et mondiale.**

La PRI est ainsi articulée autour de deux axes principaux :

- la « Mise à niveau du secteur Industriel » indispensable dans un contexte marqué par une libéralisation croissante des économies et le processus d'intégration régional.

Il est prévu dans ce cadre pour les entreprises en difficultés d'envisager des mesures spéciales d'appui notamment par :

- **la mise en œuvre de dispositifs de sauvegarde d'application nationale prévus par les instances de l'UEMOA et admis par l'OMC;**
- l'instauration de guichets d'appui conseil d'intervention rapide auxquels les entreprises en difficulté pourront avoir recours.
- le « Développement Industriel Endogène » qui vise notamment :
 - le développement d'une capacité interne de production faisant de l'industrie de la transformation des ressources agricoles, pastorales, halieutiques et minières le principal levier du redéploiement industriel national ;
 - la réalisation de pôles régionaux de développement industriel ;
 - le développement de synergies entre le secteur artisanal et le secteur industriel en vue de constituer une force économique capable d'accélérer la croissance ;
 - le renforcement des aptitudes industrielles nationales en diffusant l'esprit entrepreneurial et en encourageant l'innovation technologique et la propriété industrielle ;
 - la réhabilitation et la promotion de sites industriels dans le cadre du schéma directeur de redéploiement industriel.

Le Sénégal a également adopté en juillet 2008 une loi d'orientation relative à la promotion et au développement des Petites et moyennes industries et élaboré.¹¹⁴ La loi d'orientation rappelle que le Sénégal ne « disposant pas d'une tradition industrielle marquée, son expansion économique doit s'appuyer sur un développement durable des petites et moyennes entreprises, aux activités diversifiées et novatrices¹¹⁵. Ce développement ne peut s'effectuer sans un soutien cohérent et structuré des pouvoirs publics, incluant la notion de mise à niveau des PME par rapport à la concurrence internationale.

Pour le Sénégal, les PME représentent des enjeux majeurs, notamment en matière de :

- **contribution à l'intégration économique sous-régionale** et leur capacité à constituer un réseau de sous-traitance et de partenariat avec les grandes entreprises ;
- participation à la cohésion sociale ;

¹¹⁴ Ministère des Mines, de l'Industrie et des petites et moyennes entreprises, avril 2009

¹¹⁵ Ministère des Mines, de l'Industrie, de la Transformation alimentaire des produits agricoles et des PME, Loi d'Orientation N° 2008-29 du 28 juillet 2008 relative à la promotion et au développement des Petites et Moyennes Entreprises, juillet 2008

- positionnement du Sénégal dans le cadre de la mondialisation et axe majeur d'orientation et de mise en œuvre des objectifs poursuivis par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) ;
- création de richesses, d'emplois et de formation de main d'œuvre.

La lettre de politique sectorielle des PME vise à mettre en œuvre les dispositions contenues dans la loi d'orientation. Elle s'inscrit dans le cadre de la signature du prochain APE avec l'UE. Ainsi, le document de lettre de politique sectorielle indique que «l'entrée en vigueur des Accords de Partenariat Economique (APE) occasionnerait la levée des droits de douane sur les produits européens à l'entrée des pays ACP. Le principe de libre-échange des APE implique, d'une part, une meilleure insertion des pays ACP dans le commerce mondial à travers un meilleur accès de leurs produits au marché européen, et d'autre part, l'amélioration du climat des affaires et l'accroissement des investissements européens dans les pays ACP ».

2.1.3. Le Nigeria

La Nouvelle politique commerciale et industrielle est en cours de finalisation¹¹⁶. Elle s'inscrit dans le cadre de l'Agenda en 7 points, de la Vision 2020 du Nigeria et de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Un des principaux enjeux de la politique industrielle, comme pour l'agriculture, est de contribuer à diversifier l'économie et à sortir de la dépendance exclusive des exportations de pétrole brut. L'ambition est de développer de nouveaux produits de base pour les marchés émergents à travers le développement d'industries basées sur les commodités.

Un autre enjeu important est d'accroître la valeur ajoutée des produits, en encourageant l'utilisation de matières premières locales et la production de produits intermédiaires et finis.

Les domaines industriels prioritaires sont la pétrochimie, les textiles, les intrants, les biocarburants, les minéraux solides et l'agro-industrie.

2.2. Les politiques régionales

2.2.1. La politique industrielle commune de l'UEMOA : PIC

L'UEMOA a adopté la Politique Industrielle Commune de l'Union (PIC) en décembre 1999¹¹⁷.

Parmi les objectifs spécifiques de la PIC, citons :

- L'émergence d'entreprises performantes, y compris communautaires, aptes à satisfaire à des conditions compétitives la demande intérieure, à affronter la concurrence internationale et à favoriser le progrès social ;
- La valorisation des ressources agricoles, pastorales, halieutiques et minières des Etats de l'Union ;

¹¹⁶ Trade and Industrial Policy of Nigeria, draft, January 2009.

¹¹⁷ UEMOA, Acte additionnel n°05/99 portant adoption de la politique industrielle de l'UEMOA

- Et l'intensification des échanges intersectoriels.

Les objectifs spécifiques de la PIC sont :

- **Assurer et consolider la compétitivité des entreprises industrielles de l'Union ;**
- Accélérer l'adaptation de l'industrie de l'Union aux changements structurels en cours ;
- Préserver et développer les capacités d'exportation des Etats membres, dans le cadre des nouvelles données du commerce mondial ;
- Encourager la mise en place d'un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises, en particulier des PME/PMI ;
- Favoriser la construction au sein de l'Union d'un tissu industriel fortement intégré en s'appuyant notamment sur les PME/PMI ;
- Favoriser la diversification et la densification du tissu industriel de l'Union.

La PIC s'appuie sur la mise en œuvre de 6 programmes :

- le développement des structures et des programmes de promotion de la Qualité ;
- **la mise à niveau des entreprises et de leur environnement ;**
- la promotion de réseaux d'information ;
- la promotion des investissements et des exportations ;
- le développement de PME-PMI ;
- **le renforcement de la concertation au niveau régional.**

Le document de la PIC souligne que « **toutefois la mise en place d'une Politique Industrielle efficace suppose sa compatibilité avec les autres politiques communautaires qui ont chacune des incidences sur l'industrie.** Par conséquent, il apparaît nécessaire d'approfondir au niveau de la Commission de l'UEMOA les trois chantiers majeurs ci-après : i) la mise en place d'un environnement économique stable et harmonisé, ii) la réalisation du marché commun et iii) la mise en place d'un environnement juridique et institutionnel porteur.

La mise en place du TEC et de ses effets potentiels en matière de concurrence accrue des importations est déjà prise en compte dans la PIC puisqu'elle indique que « **l'abaissement des taux des droits d'entrée sur les importations en provenance des pays tiers a un impact considérable sur le secteur industriel. Dans ce cadre, pour faciliter un ajustement progressif des systèmes de production des entreprises particulièrement menacées et atténuer l'impact de fluctuations soudaines des cours mondiaux, notamment sur les produits agricoles et agro-industriels dont les prix sont particulièrement volatiles, des mécanismes temporaires (Taxe Dégressive de Protection -TDP - et Taxe Conjoncturelle à l'Importation -TCI -) ont été prévus.** (...) Toutefois, le marché sous régional devrait permettre le développement d'entreprises et de leur capacité à faire face à la concurrence internationale. Aussi, la suppression des barrières non tarifaires, le bon fonctionne-

ment des règles de concurrence, la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et le droit d'établissement sont-ils des conditions indispensables pour rendre effectif le marché commun de l'UEMOA. »

2.2.2. La politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest : PICA

Les Chefs d'Etats de la CEDEAO ont adopté la PICA et son plan d'actions lors du dernier sommet en juin 2010 à Praia. Il s'inscrit dans la suite des efforts entrepris par la région pour développer une stratégie industrielle commune¹¹⁸. Le projet de document de la PICA a été transmis en mars 2009 aux ministres des Etats membres pour examen.

Parmi les constats faits par la PICA sur le développement industriel de la région, on note les éléments suivants qui devraient être pris en compte dans une politique commerciale, et en particulier dans une politique tarifaire extérieure :

- Une dépendance excessive envers les intrants importés, y compris les matières premières, biens d'équipement, machines ;
- Une transformation insuffisante des productions locales au profit de l'exportation des matières premières à l'état brut, alors qu'à partir des années 1980 les cours de ces matières premières tendent à chuter. La transformation, et notamment l'agro-industrie (cacao, coton...), est une priorité ;
- Le caractère embryonnaire du secteur industriel. L'émergence d'un secteur industriel étant concentrée dans quelques pays : Côte d'Ivoire, Nigeria, Sénégal, Ghana ;
- Des pans entiers du tissu industriel quasi-inexistants alors qu'ils sont considérés comme prioritaires dans la politique de coopération industrielle de la CEDEAO, tels que les industries de soutien : secteur des emballages, du matériel agricole, les biens d'équipement industriels, des matériels électroniques, de télécommunications, de l'informatique...

Parmi les enjeux du contexte international, l'APE est présenté comme un facteur de risque pour le secteur industriel régional : celui-ci, déjà faible, aura du mal à faire face à la concurrence du secteur industriel de l'UE.

Dans les objectifs généraux que se donne la PICA, la notion de la cohérence apparaît dans l'idée que la politique industrielle et la politique commerciale doivent être intégrées dans la politique globale de développement. Plus loin, dans les mesures de politique, il est aussi indiqué qu'il faut procéder à l'harmonisation de la mise en œuvre du Protocole de la CEDEAO sur le commerce avec les stratégies et programmes de développement industriel régional.

Les stratégies de la PICA mettent en particulier l'accent sur le renforcement du commerce intra-régional. Cela implique de supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires, et d'harmoniser les incitations aux investissements pour encourager un développement indus-

¹¹⁸ Politique de coopération visant le développement industriel en 1983 ; Plan quinquennal 1987-1991 de développement industriel adopté en 1986 ; Schéma Directeur d'Industrialisation (SDI) de l'Afrique de l'Ouest adopté en 1994.

triel équitable dans la région. L'accent est aussi mis sur quelques sous-secteurs : agro-industrie, coton, textile.

La vision, les objectifs et les stratégies donnent lieu à 11 axes stratégiques. Notons que l'axe 8 est consacré au renforcement des échanges intra-communautaires : levée des contraintes en renforçant le dialogue politique avec les Etats membres pour harmoniser et simplifier les procédures douanières. Le 10^{ème} axe porte sur la promotion de la qualité et des normes.

3. Quelques cas d'incohérence les plus illustratifs

Le volet relatif à la libre circulation des produits au sein de la région est généralement cohérent avec les objectifs des politiques sectorielles, aussi bien au niveau national que régional. Comme nous l'avons évoqué précédemment, ce sont surtout les difficultés à appliquer cette libre circulation qui créent les situations d'incohérence.

Toutefois, les différentiels de compétitivité entre les produits locaux et les produits importés, ainsi que les soutiens dont peuvent bénéficier ces produits importés, sont sources d'une concurrence parfois déloyale que peuvent aggraver les politiques commerciales communes et nationales. Ainsi, s'agissant du volet relatif au tarif extérieur commun, le TEC de l'UEMOA a largement été critiqué pour ses incohérences avec les priorités sectorielles définies au niveau des pays et des organisations régionales UEMOA et CEDEAO. Ces critiques ont généralement porté sur le caractère insuffisamment protecteur des niveaux de droits de douane dans l'objectif de soutenir le développement de filières locales identifiées comme stratégiques. Les pays de l'UEMOA ont ainsi parfois pris des mesures visant à améliorer la cohérence de leur politique commerciale avec leurs priorités sectorielle, qui pouvaient être contradictoires avec les réglementations communautaires.

Les critiques envers le TEC UEMOA ont d'ailleurs conduit à ce que la définition du TEC CEDEAO qui initialement devait être, suivant la décision des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO¹¹⁹, une simple extension du TEC de l'UEMOA à l'ensemble de la zone CEDEAO, soit l'occasion de « corriger » le TEC de l'UEMOA. Le but est donc que le TEC CEDEAO soit davantage en cohérence avec les objectifs sectoriels de la région. Cependant, des risques d'incohérence peuvent être soulevés au regard du processus actuel de finalisation du TEC.

Quelques exemples emblématiques de l'incohérence des politiques commerciales pour les pays de l'UEMOA avec les politiques sectorielles nationales et régionales sont présentés ci-après. Les conséquences de ces incohérences ont pu parfois être très dommageables pour les secteurs agricoles et industriels des pays de la région, en termes de diminution de la production, de faillites d'unités de production et de transformation, de diminution des revenus, de chômage, d'accroissement de la dépendance extérieure, etc. Nous présentons également les risques potentiels liés à la mise en œuvre du TEC CEDEAO.

¹¹⁹ 22^{ème} Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, Lomé, 9-10 décembre 1999.

3.1. Dans le secteur agricole

Alors que l'UEMOA et ses Etats membres défendent, dans un contexte de crise alimentaire, la notion de souveraineté alimentaire, les organisations professionnelles agricoles et le secteur privé remettent en cause le TEC tel qu'il existe

Pour eux, le niveau maximum du TEC de 20 % est très faible et ne se justifie pas au regard des taux appliqués par des pays concurrents sur leur propres produits stratégiques. Soulé (2006) présente une comparaison détaillée des tarifs extérieurs agricoles de la CEDEAO, de l'UE et du Maroc. Il ressort en particulier que les taux de protection appliqués par le Maroc sont nettement supérieurs à ceux du TEC CEDEAO calqué sur celui de l'UEMOA. Ces taux sont en moyenne de plus de 35 points supérieurs (le droit moyen marocain est de 50 % contre 15 % pour la CEDEAO). Les écarts sont considérables pour les viandes (+136 points), le lait (+54 points) ou la minoterie (+36 points). L'Europe a aussi conservé de nombreux pics tarifaires pour protéger ses produits alimentaires les plus sensibles qui dépassent souvent les 100%.

Dans un contexte de concurrence accrue sur les marchés internationaux et de forte volatilité des cours, le niveau du TEC UEMOA est effectivement peu cohérent avec les objectifs de la PAU de :

- souveraineté alimentaire ;
- développement des échanges régionaux ;
- amélioration des conditions de vie des producteurs ;
- sécurisation des investissements agricoles.

Les OP et le secteur privé, mais aussi l'UEMOA elle-même, soulignent ces incohérences pour un certain nombre de productions agricoles considérées comme prioritaires au niveau régional et national.

3.1.1. Le riz

Le riz est considéré comme une filière prioritaire par l'UEMOA et la CEDEAO, mais également par de nombreux pays de la région. La priorité pour la relance de la production de riz est d'autant plus forte qu'à la faveur de la crise alimentaire plusieurs États « ont pris conscience des risques alimentaires et politiques encourus par une trop forte dépendance à l'égard des importations. Symbole de la crise des prix et de la dépendance extérieure, c'est sur le riz que s'est cristallisée cette nouvelle volonté politique des États. Le Mali a mis en place « l'initiative riz ». Des programmes équivalents ont été impulsés au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Nigeria, etc. Le Sénégal a, de son côté, à grands renforts médiatiques, impulsé la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (Goana). Ces programmes consacrent un retour de l'État dans la planification agricole et l'encadrement des producteurs : fourniture et subventions des intrants et équipements, redéploiement de l'appui- conseils, etc. »¹²⁰.

¹²⁰ Bio Goura Soulé, Cecilia Bellora, Roger Blein, « La réponse ouest-africaine à la crise des prix », Grain de sel n° 43, décembre 2008

Par ailleurs, « face à la flambée des prix des produits alimentaires, la CEDEAO a pris l'initiative d'une réunion extraordinaire des ministres de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture et du Commerce. Les conclusions de cette réunion ont été débattues par les Chefs d'État et de Gouvernement lors du Sommet de juin 2008. Ce dernier a adopté l'offensive régionale pour la production alimentaire et la lutte contre la faim. L'offensive s'articule autour de trois orientations majeures :

- l'accroissement rapide et durable des productions alimentaires ;
- la structuration des filières et la régulation des marchés ;
- la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables.

L'offensive régionale constitue une forme d'accélération du processus de mise en œuvre de la politique agricole régionale, l'ECOWAP. Pour la mettre en œuvre, la CEDEAO appuie l'élaboration de plans d'action d'urgence dans chaque pays, en concertation avec les organisations des Nations unies coordonnées au sein de l'Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Elle complète ces plans par un plan d'urgence régional. »¹²¹

Pour être moins dépendant des importations, une relance soutenue de la production locale est nécessaire comme l'envisage l'ECOWAP. Une telle relance nécessite une politique commerciale adaptée face à une concurrence très vive des importations notamment d'Asie, mais aussi pour lutter contre la forte variabilité des cours. L'UEMOA proposait dans son Plan directeur sur les filières prioritaires « d'analyser la faisabilité d'une reconfiguration des flux commerciaux au sein de la zone UEMOA, notamment par la modification du niveau du TEC, en faisant jouer les complémentarités évidentes entre les pays en raison du potentiel d'extension de la culture et des niveaux de compétitivité variables. L'UEMOA indiquait aussi qu'il convenait d'envisager dans le court terme des mesures appropriées de protection et ou d'incitation pour pallier l'effet de la variabilité des prix internationaux en soulignant que la TCI avait peu été utilisée et que le prix de référence ne concernait pas le prix du riz blanchi. Les réflexions sur la 5^{ème} bande et sur la recatégorisation des produits dans le cadre de la finalisation du TEC CEDEAO sont des options sur lesquelles travaillent actuellement la CEDEAO et l'UEMOA pour rendre les politiques sectorielles et commerciales plus cohérentes.

3.1.2. Les productions avicoles

De nombreux pays de la région sont producteurs de volailles soit traditionnels (Burkina Faso), soit de manière industriels (Côte d'Ivoire, Sénégal notamment). Il existe des flux régionaux notamment à partir du Burkina Faso vers la Côte d'Ivoire.

L'UEMOA indiquait en 2007 que « dans la plupart des pays de l'UEMOA, les filières avicoles modernes sont actuellement en crise face à la concurrence des importations venant principalement d'Europe, mais aussi du Brésil et des Etats-Unis, après l'avènement du TEC. Ces viandes bon marché ne concurrencent pas seulement la production avicole de l'Union, mais plus généralement l'ensemble de la viande produite, y compris la viande bovine (substitution par la viande de poulet). Pour l'UEMOA « la première mesure urgente est de revoir

¹²¹ Grain de sel déjà cité

la protection du TEC pour les filières avicoles afin de faire face à la disparition des filières modernes dans nombre de pays au sein de l'UEMOA. La modification des taux du TEC doit être différenciée selon les différents types de produits (poulet congelé, poulet entier, poulet en morceau, abats, etc.) concurrents aux produits locaux ¹²²». La réflexion sur l'utilisation d'outils de protection efficaces (réforme de la TCI et ou de la TDP, ou création d'une 5^{ème} catégorie pour le TEC) était également envisagée.

Les importations de volailles au Sénégal

Au Sénégal, la filière avicole commerciale, développée depuis une dizaine d'années aux côtés de l'aviculture traditionnelle, représente un poids économique évalué à plus de 10 milliards de francs CFA (d'euros) en termes de chiffre d'affaires. Cependant l'avènement, en janvier 2000, du tarif extérieur commun (TEC) à 8 pays d'Afrique de l'Ouest a été l'une des principales causes de sa précarisation. En effet, ce nouveau cadre a favorisé les importations de bas morceaux de poulets provenant principalement d'Europe.

Le volume des importations est passé de 1 137 tonnes en 1999, à 11 950 tonnes en 2003. Elles se sont élevées à près de 10 milliards de francs CFA en 2003, ce qui représente l'équivalent du chiffre d'affaires de la production commerciale locale de poulets de chair. Ces importations sont essentiellement constituées de morceaux congelés (86 %) et plus de 70 % de celles-ci proviennent de l'Union européenne.

Au total, les importations de poulets entiers et de bas morceaux au Sénégal ont réduit la production avicole "moderne" de l'ordre de 30 %. C'est sans conteste le prix de vente particulièrement bon marché des morceaux importés (5 fois moins cher que le "poulet du pays") qui a mis à mal la production locale. De plus, cette viande généralement vendue au poids est plus accessible aux petites bourses que les volailles produites localement qui sont vendues à l'unité. Cette situation a entraîné entre 2000 et 5000 pertes d'emploi dans la filière et la fermeture de près de 40 % des fermes commerciales. Elle a également des conséquences sur des milliers d'élevages traditionnels, privant des familles pauvres d'un complément de revenu indispensable.

Source : Oxfam France « L'Europe plume l'Afrique »

3.1.3. Le lait et les produits laitiers

L'incohérence du TEC de l'UEMOA concernant les produits laitiers importés a également été soulignée au Sénégal et au Burkina Faso.

Le Burkina Faso a développé de nombreux appuis à la filière lait pour promouvoir une production qui reste largement déficitaire face à des besoins croissants. Plusieurs dizaines de mini-laiteries ont ainsi été créées sur l'ensemble du territoire. Des tables lait associant l'ensemble des opérateurs ont également été instituées. Dans le cadre du Programme d'Investissement du Secteur de l'Élevage (PAPISE), le Burkina Faso a élaboré un Programme d'Appui à la Filière Lait visant à développer la production nationale et à réduire le

¹²² UEMOA, Plan Directeur des filières prioritaires, avril 2007

déficit. Pour les producteurs, le niveau du TEC relativement bas est une forte contrainte au développement de la production et explique la forte progression des importations de poudre de lait. De plus, le Burkina Faso n'applique pas la TVA sur le lait importé qui est pourtant un produit transformé. D'autres interlocuteurs pensent qu'étant donné le bas niveau de la production, il n'y a pas réellement concurrence entre les produits importés et produits locaux.

Le cas du lait au Sénégal

Le Sénégal privilégie depuis plusieurs décennies le recours aux importations de poudre de lait pour l'approvisionnement des marchés urbains. Entre 1990 et 2004, les importations ont augmenté de 66% en volume, passant de 150 à 250 millions de EqL, dont environ 80 % sous forme de poudre de lait. Cette croissance des importations qui s'est poursuivie les années suivantes est liée à la fois à la très forte croissance de la population en général et de la population urbaine en particulier, mais aussi à l'émergence de plusieurs industries laitières dakaroises qui utilisent la poudre de lait. On note une petite baisse des importations en volume en 2007 liée à la flambée des prix sur le marché international mais qui n'a pas enrayé la croissance du coût des importations qui est passé de 25 milliards de F CFA en 2002 à 58 milliards de Fcfa en 2007.

La suppression des taxes a accru la concurrence des filières laitières locales face aux produits importés. En effet, le niveau de protection de 5 % appliqué dans le cadre du TEC était déjà très faible et le Sénégal, en situation de take-pricers avait très peu de marge de manœuvre pour faire face à la volatilité des prix. La récente hausse des prix montre également les limites importantes des politiques commerciales et les risques de déstructuration du secteur laitier local avec les négociations en cours sur les accords de partenariat économique.

Le Sénégal a pourtant la volonté de développer cette production et à la demande de plusieurs organisations professionnelles et des services de l'élevage, élaboré un programme national de relance de la filière laitière (Prodelait) axé sur l'intensification de la production. Ce programme est devenu le « volet élevage » de la « Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (Goana) lancé par le Président de la République. Mais jusqu'en juin 2008 les appuis n'avaient pas fait l'objet de réalisations sur le terrain.¹²³

Source : GRET - IRAM

¹²³ GRET, IRAM, Etude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs, Alimenterre 2008, CFSI, SOS Faim Belgique, SOS Faim Luxembourg, septembre 2008

3.1.4. L'huile

Le cas de la concurrence des huiles importées est également un cas classique évoqué notamment par le Sénégal, qu'il s'agisse d'ailleurs d'huiles importées hors UEMOA ou d'huiles importées de Côte d'Ivoire.

Du fait de coûts de production beaucoup plus bas en Asie que dans la CEDEAO, mais également de la faiblesse de la protection appliquée aux frontières, les importations d'huiles ne cessent de progresser dans la région. Ces importations concernent plus particulièrement l'huile de palme.

Alors que la demande régionale ne cesse de progresser, le taux d'autosuffisance s'est fortement dégradé et le solde des échanges positif au début des années 1960 est devenu aujourd'hui de plus en plus négatif. Les pays ayant le plus fortement augmenté leurs importations, notamment d'Asie, sont le Bénin et le Togo, le Sénégal, et même la Côte d'Ivoire, dont la production a de plus en plus de difficultés à satisfaire la demande intérieure et à fortiori la demande régionale. Le Nigeria malgré, une production en progression constante, importe de l'huile de palme, avec de fortes variations selon les années.

Dans un contexte de forte croissance de la demande, une politique commerciale adaptée est indispensable pour favoriser le développement de la production d'huile considérée comme un produit stratégique par la CEDEAO et promouvoir les échanges régionaux. En effet, la concurrence, notamment des huiles importées d'Asie, est particulièrement vive et rend difficile l'atteinte de l'objectif de souveraineté alimentaire fixé dans l'ECOWAP. Cette protection doit toutefois tenir compte des capacités de transformation existantes, qui du fait d'une offre en matières premières insuffisante s'approvisionnent aujourd'hui en huiles brutes sur le marché mondial pour les raffiner.

3.1.5. Le concentré de tomate

Du fait d'une concurrence européenne et chinoise de plus en plus forte, renforcée par un taux de protection maximum de 20%, plusieurs pays ont abandonné la production de concentré de tomate comme le Burkina Faso et le Ghana. La SOCAS au Sénégal dénonce aussi cette concurrence déloyale du concentré importé qui bénéficie d'aide à la transformation concernant le concentré européen.

Pourtant de nombreux pays de la région souhaitent relancer la production de concentré notamment pour gérer une offre surabondante de tomates fraîche (cf. Burkina Faso). C'est le cas du Burkina Faso, du Ghana et de la Côte d'Ivoire qui prévoient d'ouvrir bientôt de nouvelles conserveries. Dans les discussions sur la 5^{ème} bande du TEC de la CEDEAO, il pourrait être envisagé de taxer le double concentré de tomate à 35 % contre 20 % aujourd'hui et ce produit serait classé comme "produit sensible" dans le cadre de l'APE avec l'UE et donc exclu de la libéralisation.

3.1.6. Les autres produits

Les autres produits cités dans les entretiens sont notamment :

- Le sucre concurrencé par des importations d'Europe mais aussi du Brésil ;
- La farine ;

- Les pâtes alimentaires ;
- Les jus de fruits.

3.1.7. Le respect de la qualité des produits agricoles importés

En dehors de la faiblesse du TEC, les agriculteurs et les opérateurs d’Afrique de l’Ouest dénoncent aussi les défaillances en matière de contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires importés dans la région.

Parmi les produits évoqués on peut citer notamment le cas des pâtes, des cuisses de poulet, des poudres de lait en provenance notamment d’Asie. Or, le non respect de la qualité représente une concurrence déloyale face à des produits qui respectent les normes.

Les importations de viandes frauduleuses

Les trafics de denrées alimentaires ont déjà touché plusieurs fois l’Afrique. Lors de la crise de la vache folle qui a sévi en Europe, certains pays africains ont été abreuvés de viande potentiellement contaminée. Plusieurs milliers de tonnes de bœuf anglais, impossible à écouler à cette date dans les pays européens, ont ainsi été acheminés vers le Nigeria par des chemins à la limite de la légalité et surtout, sans effectuer les tests nécessaires pour s’assurer de l’absence de risques pour les consommateurs africains.

Cette fois-ci, c’est le Sénégal qui est confronté à une affaire de viande douteuse. Le quotidien Le Soleil, a révélé que les autorités ont procédé, samedi, à la saisie de quatre tonnes de viande importée impropre à la consommation. Il s’agissait essentiellement de cuisses de poulet mais aussi de bœuf, mouton, chèvre, et d’œufs. Les services de l’hygiène et de l’élevage se sont rendus sur les marchés de Dakar pour effectuer des contrôles à la suite d’une enquête qui a mis en évidence l’existence, ces derniers mois, d’importations frauduleuses massives de viande.

Ce sont plus de trois mille tonnes d’ailes et de cuisses de poulet qui auraient, depuis le début de l’année, été importées de cette manière sur le territoire sénégalais à partir de pays voisins comme la Gambie et la Mauritanie. Cette viande ne répondrait pas aux exigences sanitaires indispensables. Elle aurait été transportée dans de mauvaises conditions, notamment en ce qui concerne le respect de la chaîne du froid, et n’aurait fait l’objet d’aucun contrôle. Certains de ces produits, congelés, vraisemblablement en provenance d’Europe de l’Est, d’Inde ou du Brésil «où des industriels américains ont délocalisé leur production», seraient impropres à la consommation depuis plusieurs années. Ils pourraient ainsi provoquer des intoxications alimentaires graves. Tant et si bien que, pour le directeur de l’élevage sénégalais, qui s’exprimait dans Le Soleil, «ces produits sont devenus une menace avérée pour la santé publique».

Les autorités sénégalaises ont rapidement annoncé le renforcement des dispositifs de vérification et ont pris des mesures destinées à équiper les laboratoires régionaux des instruments nécessaires pour effectuer des contrôles sanitaires plus efficaces. Elles ont aussi annoncé la suspension provisoire des importations de produits avicoles. Car au-delà des produits entrés frauduleusement, c’est la qualité de toute la viande de poulet importée qui est mise en question par les producteurs locaux. L’arrivée sur le marché national de cette «viande de dernière classe», qui provient des stocks invendus

dans les pays d'origine et ne répond pas toujours aux règles d'hygiène en vigueur, pose un problème sanitaire mais aussi économique. Moins chère, la viande d'importation prive les producteurs locaux de débouchés et de ressources. Ils demandent donc des contrôles et la mise en place de taxes pour rendre leurs produits plus compétitifs (...)

Source : RFI, Valérie Gass, octobre 2002

3.2. Dans le secteur industriel

Le secteur industriel dans la plupart des pays de la région demeure embryonnaire et n'a pas toujours été mis à niveau. Une grande partie de l'industrie concerne le secteur agro-alimentaire que nous avons déjà évoqué dans le point précédent. En dehors de l'agro-industrie, lors des entretiens, nos interlocuteurs ont mentionné plusieurs productions qui ont subi ou subissent encore une concurrence des importations considérée comme trop élevée ou déloyale :

- soit du fait de la mise en place du TEC (concurrence extra-régionale) ;
 - soit du fait de la mise en place de la zone de libre-échange UEMOA-CEDEAO
- Quelques pays soulignent que pour certaines industries basées sur l'importation d'intrants, le fait d'être enclavé est un désavantage important en termes de compétitivité.
- soit du fait de produits ne respectant pas les normes ou les règles d'origine.

Notons qu'en général ces produits sont aussi ceux pour lesquels les pays appliquent des valeurs de référence. Toutefois, ces valeurs de référence s'avèrent en souvent trop faibles face à une concurrence de plus en plus compétitive.

Sans être exhaustif les principaux secteurs ou filières industriels évoqués sont :

- La production de piles et batteries concurrencée par les productions asiatiques qui ne seraient pas toujours conformes aux normes (Burkina Faso, Sénégal) ;
- La filière tôle et fer à béton concurrencée aussi par des produits asiatiques qui ne seraient pas toujours conformes aux normes (Burkina Faso, Sénégal) ;
- La filière pneumatiques concurrencée par des produits asiatiques qui ne seraient pas toujours conformes aux normes (Burkina Faso) ;

Quelques tristes réalités industrielles

Aujourd'hui, la "bête noire" de Winner industrie, ce sont les piles asiatiques qui ont inondé nos marchés. "Ces piles, de qualité douteuse, ne sont soumises à aucune taxe si bien qu'elles sont vendues trois fois moins cher que celles que nous produisons", affirme, indigné le directeur commercial, Seydou Tiéné pour qui, "au-delà de nos industries qui perdent, c'est l'économie nationale qui perd". Et d'ajouter : "Winner ne craint pas la concurrence, mais souhaite qu'elle soit saine". "Le marché est inondé de pneus et chambres à air à moindre coût et de mauvaise qualité, qui noient nos produits. Ce qui est dommage pour nous qui relevons du secteur formel et qui de fait, subissons la pression fiscale et supportons des coûts de production non négligeables. Notre compétitivité est réduite et nous battons sérieusement de l'aile", regrette Isabelle Garango, directrice générale adjointe, la n°2 de SAP Olympic. "SAP Olympic va mal. Du fait de la concurrence déloyale, nous produisons à 50% de nos capacités", ajoute-t-elle.

Source : J. E. Source Carrefour Africain n°1 147 de novembre 2007

Industrie du cycle : La concurrence enterre la SIFA en décembre

« La Société industrielle du Faso (SIFA) mettra en décembre prochain, la clé sous le paillason. La rude concurrence des motos d'origine asiatique a eu raison du fleuron burkinabé des cycles et cyclomoteurs. Après maintes tentatives de reconquérir son marché perdu, la société a été contrainte d'annoncer la cessation de ses activités pour la fin de décembre 2009. De sources proches des travailleurs, un protocole d'accord a été signé le 11 juin 2009 à l'issue d'"âpres" négociations entre la direction et les employés, scellant définitivement le sort de cette entreprise créée en 1964. (...)

En 2000, alors qu'elle se vantait d'avoir produit environ 45 000 engins, la SIFA se voyait confrontée à une compétition jamais égalée. Le marché national connaissait pour la première fois une invasion d'autres marques de motocyclettes importées au début par des commerçants isolés, et après par des sociétés structurées telles Megamonde et Watam Kaizer. C'est la fin du monopole. La Yamaha, motocyclette "fétiche" de la SIFA vendue à 1 300 000 F CFA, est concurrencée par d'autres motos asiatiques de marque JC, Omaha et Sanili, cédées autour de 450 000 F CFA. C'est le début du calvaire. Dès lors, les prix abordables de ces motos "intruses" détournent les clients de la SIFA. Désormais, les facteurs qualité et durabilité de la marque Peugeot mis en avant par la SIFA sont battus en brèche par les concurrents. »

Source : sidwaya, Frédéric OUEDRAOGO 1er octobre 2009

- La production de plastique (Sénégal, Burkina Faso)

Dans le cas du Burkina Faso, FASOPLAST est confronté à la fois à une concurrence asiatique qui ne serait pas toujours conforme aux normes et à une concurrence régionale ivoirienne et ghanéenne qui bénéficie de coûts d'approche pour les intrants importés beaucoup plus faibles.

3.3. Les effets pervers de la politique commerciale du Nigeria

Au Nigeria, la politique commerciale tend à appliquer un niveau de protection élevé sur les filières considérées comme stratégiques. On pourrait en conclure que la politique commerciale est cohérente avec les objectifs sectoriels. Pour une organisation paysanne comme la Poultry Association of Nigeria (PAN), les niveaux de tarifs élevés et les interdictions d'importation sont d'ailleurs parfaitement justifiés pour soutenir la production locale. Loin d'être protectionniste et isolé dans la région en matière de politique commerciale, le pays est vu comme exemplaire car il est le plus puissant de l'Afrique de l'Ouest et applique une politique sans compromis vis-à-vis des pressions externes à la libéralisation. Ces dernières ont conduit, selon la PAN, à l'afflux actuel des importations de viande de volaille du Brésil, de France, de Turquie, etc. alors que la région aurait le potentiel pour satisfaire la demande régionale.

Les effets pervers de la politique commerciale nigériane sont cependant reconnus, notamment en matière d'incitation à la contrebande. Surtout, le principal facteur d'incohérence de la politique commerciale avec les politiques sectorielles agricole et industrielle est lié à l'imprévisibilité de la politique commerciale. Celle-ci ne s'inscrit pas dans le long terme et ne permet pas de construire sur la durée des orientations stratégiques sectorielles. Ainsi, les entreprises manufacturières du Nigeria indiquent parmi leurs plus grandes difficultés, l'impossibilité de planifier en raison de l'imprévisibilité de la politique commerciale¹²⁴.

3.4. Les risques d'incohérence du TEC CEDEAO

Le processus en cours de définition du TEC CEDEAO est marqué par une évolution significative qui tend à remettre à plat le TEC de l'UEMOA appliqué en 2000 par un travail de re-catégorisation des produits à l'intérieur des bandes tarifaires et la création d'une 5^{ème} bande¹²⁵.

3.4.1. De la re-catégorisation du TEC UEMOA à la 5^{ème} bande du TEC CEDEAO

Le TEC de l'UEMOA avait déjà fait l'objet d'un travail de re-catégorisation des produits au moment de l'harmonisation des différents régimes tarifaires des Etats membres de l'UEMOA. En 1999, un an avant l'entrée en vigueur du TEC UEMOA, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO décidaient d'étendre le TEC UEMOA à l'ensemble des pays membres de la Communauté.

En 2006, lorsque les Chefs d'Etat et de gouvernement décident d'adopter le TEC CEDEAO, deux listes d'exception de type A et de type B sont établies pour tenir compte des ajustements à effectuer dans l'exercice d'harmonisation des régimes tarifaires non UEMOA avec le TEC UEMOA. Il faut souligner que l'esprit de ces listes d'exceptions est d'apporter des modifications marginales sur la catégorisation des l'ensemble des produits à l'intérieur des 4 bandes tarifaires du TEC UEMOA, à l'exception de quelques produits jugés particulièrement sensibles pour lesquels le Nigeria demandait la création 5^{ème} bande tarifaire. Ainsi, les

¹²⁴ OMC, Examen de politiques commerciales du Nigeria, avril 2005.

¹²⁵ La structure tarifaire reste finalement quasi inchangée à l'exception de l'introduction d'une 5^{ème} bande tarifaire.

exceptions de type A (article 12) concernent les produits pour lesquels les Etats membres demandent l'application de taux de taxation différents des taux du TEC UEMOA durant la période transitoire (de 2 ans). Les exceptions de type B (article 13) concernent les produits pour lesquels les Etats membres souhaitent des changements de catégorie. La liste des exceptions de type B a été établie par le département des douanes de la CEDEAO à partir des propositions de re-catégorisation de produits envoyés par les Etats membres non UEMOA. Pour chaque ligne tarifaire, elle comprenait le taux du TEC UEMOA, les taux proposés par les Etats non UEMOA et le taux proposé par la Commission de la CEDEAO.

Le processus de détermination des produits sensibles en 2007/08, dans le cadre de la négociation APE a beaucoup fait évoluer le travail de finalisation du TEC CEDEAO. Une méthodologie de détermination des produits sensibles a été définie. Elle reposait principalement sur de la mobilisation d'expertise nationale et internationale pour renseigner des indicateurs et des critères caractérisant les produits sensibles, des consultations de la société civile dans les pays et une méthode statistique d'agrégation de préférences (méthode Borda) pour consolider les listes nationales de produits sensibles.

En 2009, dans le cadre des travaux du CCG TEC CEDEAO sur le classement des produits dans la 5^{ème} bande, l'UEMOA a proposé une méthodologie qui se rapproche de celle mise en œuvre pour les produits sensibles. Elle vise à opérationnaliser par l'identification d'un certain nombre d'indicateurs chacun des 5 critères retenus pour caractériser les produits à classer dans la 5^{ème} bande. Comme indiqué plus haut, la 7^{ème} réunion du CCG TEC CEDEAO de mars 2010 a décidé de poursuivre la discussion politique entre Etats membres pour arriver à un compromis sur la liste des produits à classer dans la 5^{ème} bande, en attendant que soit examinée par les Etats membres la méthodologie proposée par l'UEMOA.

La priorité accordée aujourd'hui à la négociation politique entre les Etats membres se justifie selon le département des douanes de la CEDEAO par les leçons tirées du processus ayant conduit au choix des 35% pour le taux de la 5^{ème} bande tarifaire du TEC. Le département considère que l'approche basée sur de l'expertise externe et une consultation large de la société civile a trouvé ses limites avec la 5^{ème} bande. Plusieurs études avaient été conduites¹²⁶ sur le niveau de la 5^{ème} bande et avaient donné lieu à des résultats contradictoires. D'après le département des douanes, elles ont finalement été peu utilisées comme outils d'aide à la décision. Le choix des 35% est le résultat d'un compromis politique. Des discussions menées par la Commission ont eu lieu à la fois avec le Nigeria et avec l'UEMOA pour apprécier quel était le niveau acceptable pour chacune des parties. L'ordre de grandeur autour de 30%-35% est rapidement apparu.

La Commission de la CEDEAO a joué un rôle moteur dans le choix final des 35%, mais « dans l'ombre » car elle ne souhaitait ne pas « imposer » sa position et souhaitait au contraire laisser la place au dialogue politique entre Etats membres. La décision des 35 % dans un temps relativement court, est considérée par le département des douanes comme une réussite. Il souhaite poursuivre sur cette approche pour déterminer les produits à classer sous la 5^{ème} bande et pour finaliser le TEC (re-catégorisation concernant les 4 autres bandes, mesures complémentaires).

¹²⁶ CARANA et Gret-Iram à la demande de Oxfam et du ROPPA.

Dans cette perspective, le travail du département des douanes consiste à harmoniser les requêtes des Etats membres en matière de classement des produits dans la 5^{ème} bande, avec un travail non négligeable d'harmonisation des nomenclatures tarifaires. Ce travail apparaît très proche de celui qui avait été effectué sur les listes des exceptions de type B.

3.4.2. Les risques d'incohérence liés à une approche principalement politique

Les risques d'incohérence qui peuvent être relevés dans la méthode de finalisation du TEC CEDEAO poursuivie par le département des douanes, accordant la priorité à la négociation politique entre Etats membres, renvoient à plusieurs éléments :

- Tout d'abord, le travail du département porte principalement sur l'harmonisation des listes des Etats et apparaît en cela très technique. Il semble laisser peu de place à une réflexion sur la prise en compte des priorités sectorielles de la région pour assurer la cohérence du TEC finalisé avec ces priorités. Il pourrait être envisagé que le département se saisisse de la notion de cohérence des politiques pour avancer des propositions de re-catégorisation et les soumettre au Conseil des ministères puis à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.
- Ensuite, il ne semble pas prévu à ce stade de conduire des études d'impact et d'organisation des consultations avec la société civile.
- Enfin, les réunions du CCG TEC CEDEAO ne réunissent pas systématiquement des responsables des départements sectoriels de la CEDEAO, des représentants de ministères sectoriels, et des acteurs non étatiques. La CEDEAO dispose d'un budget permettant d'inviter deux représentants par Etat membre et quelques personnes ressource. Libre à chacun des Etats de choisir ses deux représentants –ils relèvent le plus souvent des ministères des finances, de l'économie, du commerce et de l'industrie– et de prendre en charge d'autres représentants.

D'après la liste des produits proposés par le CCG TEC CEDEAO à la 5^{ème} bande, de nombreux produits agricoles seraient à 35% : tous les produits de la viande, la farine, les huiles, les oignons, la pomme de terre, les eaux, bières, autres alcools... Les discussions sont encore en cours sur le lait, le beurre, le sucre, le concentré de tomates, les jus. Concernant les produits industriels, à noter que les ciments, les produits textile à base de coton, les peintures et parfums seraient taxés à 35%¹²⁷.

3.5. Les causes d'incohérence

3.5.1. Le processus d'élaboration de la politique commerciale commune de l'UEMOA à l'origine des incohérences

Pour la plupart des interlocuteurs tant nationaux que régionaux, les situations d'incohérence de la politique commerciale de l'UEMOA, et plus spécifiquement de son TEC, avec les politiques sectorielles sont liées à la genèse de cette politique et au processus de son élaboration.

¹²⁷ 7^{ème} réunion du CCG TEC CEDEAO, 8-12 mars 2010.

Ainsi, le processus d'élaboration de la politique commerciale commune a débuté en 1996 en pleine période de plan d'ajustement structurel qui visait à un désengagement de l'Etat des secteurs productifs et une libéralisation des échanges. Cet environnement économique international et la pression notamment des institutions de Bretton Woods ont fortement influé sur le choix d'un tarif extérieur commun simplifié (structure simplifiée à 4 taux) et particulièrement bas comparé à d'autres pays en développement et encore plus aux pays développés. Cette influence a donné l'impression d'une faible implication des Etats dans l'élaboration du TEC.

3.5.2. Des intérêts divergents entre les pays membres de l'UEMOA

L'autre élément qui a beaucoup influé sur le choix des niveaux du TEC de l'UEMOA est l'existence d'intérêts divergents au sein des pays de l'UEMOA, qui a conduit à s'aligner sur les pays les plus ouverts au détriment des pays dont le niveau de protection était le plus élevé. Ces pays, en général importateurs nets, arguaient du manque de disponibilité régionale pour un certain nombre de produits agricoles ou industriels. En compensation, les pays souhaitant conserver une protection plus élevée ont la possibilité d'utiliser la TCI ou les valeurs de référence qui sont d'application nationale.

Concernant l'ouverture interne, le désarmement tarifaire comme nous l'avons indiqué précédemment s'est accompagné d'un mécanisme de compensation qui a pu faire illusion, du moins en termes de rentrées fiscales, jusqu'à son arrêt en 2006 et de la TDP qui a été supprimée fin 2006.

3.5.3. Le leadership des finances et du commerce et le manque de concertation avec les sectoriels, le secteur privé et les OP

Par ailleurs, la concertation tant au niveau national que régional lors de l'élaboration du TEC de l'UEMOA a été menée par les représentants des Départements des finances et du Commerce. La façon d'appréhender le TEC a ainsi été fortement influencée par une vision fiscaliste du régime tarifaire. Il était attendu de la simplification de la structure tarifaire et de la réduction des taux une diminution de la fraude devant entraîner une hausse des recettes douanières. Les représentants des ministères ou des départements sectoriels notamment en charge de l'agriculture et de l'industrie ont été finalement peu ou tardivement associés.

Dans le cas de la CEDEAO, alors que pour les négociations APE, le département agriculture était très impliqué dans les négociations agricoles, notamment en mobilisant de l'expertise sur la méthodologie de détermination des produits sensibles, il l'est beaucoup moins dans le travail de finalisation du TEC. Il est invité à participer aux réunions du CCG TEC mais a peu l'occasion d'y participer en raison des problèmes de sous effectif du département et de la charge de travail de chacun. Certains ont souligné aussi qu'il y a peu, voire aucune, réunion préparatoire permettant au département agriculture de préparer en amont les discussions sur le secteur agricole et de s'assurer que les objectifs sectoriels agricoles sont bien pris en compte. Cependant, il faut souligner les engagements pris par la Commission de la CEDEAO dans le « compact régional » signé fin 2009 « d'une part, de poursuivre ou engager les réformes sectorielles nécessaires à l'objectif global de l'ECOWAP/PDDAA, en particulier la re-catégorisation des produits agricoles et alimentaires dans les cinq bandes du tarif extérieur commun et la définition et l'adoption d'une mesure de sauvegarde, com-

plémentaire au TEC ; d'autre part, de mettre en place un « comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation » pour assurer la cohérence des politiques sectorielles.

Concernant le département de l'industrie, les relations de travail avec le département du commerce et des douanes apparaissent plus étroites, et donc plus susceptibles de favoriser la cohérence. Au-delà des relations interpersonnelles, l'organisation interne de la Commission de la CEDEAO peut expliquer ces différences : le département industrie fait en effet partie du Commissariat du commerce et des douanes, or il est de la responsabilité du commissaire d'assurer la coordination entre les départements ; l'actuel directeur du département du commerce et des douanes était auparavant le directeur de l'industrie. Ceci contribue à faciliter le dialogue et créé un climat favorable à la cohérence des travaux.

Notons qu'au Nigeria, c'est le ministère fédéral des finances qui est en charge de l'application du TEC CEDAO, le TEC étant avant tout traité comme un revenu fiscal. Au-delà du TEC, l'élaboration de la politique commerciale est du ressort du ministère du commerce. A ce niveau, les faiblesses de la coordination entre les ministères du commerce et de l'agriculture sont également soulignées. Selon le ministère du commerce, le ministère de l'agriculture aurait tendance à fonctionner de son côté, sans communiquer de façon rapide et systématique au ministère du commerce les nouvelles évolutions de la politique agricole nigériane et régionale. Ainsi, si la politique commerciale comporte un volet sur l'agriculture, celui-ci n'est pas le fruit d'un travail conduit par le ministère de l'agriculture, mais résulte de l'examen de la politique commerciale du pays au regard de l'ECOWAP effectuée par le ministère du commerce.

Le secteur privé et les OP interviewés se sont aussi plaints du faible niveau de concertation au moment de l'élaboration du TEC de l'UEMOA. Ces derniers ont eu l'impression d'avoir été mis devant le fait accompli ce qui explique aussi les difficultés à faire appliquer les réglementations de l'UEMOA et de la CEDEAO. Dix ans après la mise en œuvre du TEC et alors que les négociations concernant le TEC CEDEAO sont fortement engagées, beaucoup de nos interlocuteurs plaident pour une remise à plat du TEC et une réflexion élargie sur les mécanismes de protection à la frontière.

De fait, les réunions du CCG TEC CEDEAO peuvent compter parmi leurs participants des représentants de la société civile : le ROPPA a déjà été invité, les représentants des industriels au Sénégal et des organisations nigérianes telles que NANTS, la MAN ont également l'occasion de participer aux discussions sur le niveau de la 5^{ème} bande. Cependant, ces réunions sont relativement restreintes et la participation de représentants de la société civile ne procède pas d'un processus de consultation large permettant de relayer les préoccupations des organisations de base au niveau national. Or, l'implication de la société civile apparaît comme un élément clé pour améliorer la cohérence.

3.5.4. L'absence de politique sectorielle commune au moment de l'élaboration du TEC de l'UEMOA

Il faut aussi souligner que le processus d'élaboration de la politique commerciale commune a débuté alors qu'il n'existait ni de politique industrielle commune, ni de politique agricole de l'Union. La mise en place du TEC de l'UEMOA a donc précédé l'élaboration des politiques sectorielle. De plus, au niveau national, les politiques sectorielles s'inscrivaient dans le cadre des plans d'ajustement sectoriel auxquels tous les pays de la région étaient soumis

et qui prônaient une ouverture accrue des marchés. Cependant, compte tenu des objectifs fixés dans les politiques sectorielles communes il aurait été envisageable de modifier la politique commerciale commune au moment de leur élaboration.

Le processus d'élaboration du TEC CEDEAO est un peu différent puisque l'ECOWAP existe ainsi que la PICAQ. Il est donc a priori plus facile d'envisager une discussion ouverte sur les instruments de politique commerciale pouvant être définis pour appuyer les politiques sectorielles. Les discussions sur la 5^{ème} bande montrent d'ailleurs que l'on a dépassé la seule réflexion de la re-catégorisation de certains produits pour les seuls pays de la CEDEAO, non UEMOA. La discussion s'est élargie à l'ensemble des pays de la région et a conduit à une mise à plat du TEC même si l'on se limite à un taux maximum de 35%. De plus, des réflexions ont été lancées à la fois sur les mesures de sauvegardes et les autres instruments de protection complémentaires (quotas, prélèvements variables,...).

3.5.5. Le manque d'études d'impacts ex ante et ex-post de la mise en œuvre du TEC

Les interlocuteurs rencontrés tant au niveau national que régional se sont plaints d'un manque d'études d'impact économique ex ante afin d'assoir les décisions en matière d'élaboration du TEC. Si des études d'impact ont été menées, celles-ci ont été d'une part, principalement axées sur les questions de recettes douanières et peu sur les enjeux socio-économiques, et d'autre part, insuffisamment diffusées et discutées. Il semble donc que finalement le choix du TEC de l'UEMOA a été très politique et fortement marqué par le contexte économique et institutionnel évoqué précédemment. Ainsi, pourquoi un choix de 4 bandes seulement et pourquoi des niveaux aussi bas ?

Pour conclure alors qu'une politique commerciale par nature transversale devrait appuyer des politiques sectorielles, la politique commerciale commune de l'UEMOA qui actait un désarmement tarifaire a semblé être une fin en soi.

3.5.6. La faiblesse des politiques sectorielles nationales

Un autre élément qui peut expliquer le manque de cohérence des politiques sectorielles avec les politiques commerciales est, dans certains cas, l'absence de politiques sectorielles ou leur non-actualisation ou encore la faiblesse de ces politiques compte tenu de l'évolution du contexte économique et commercial régional et international. Une telle situation renvoie à une faiblesse des institutions nationales.

3.5.7. La faiblesse des institutions et le turn over

Si le problème du turn over dans les administrations nationales, et plus globalement du manque de capacités dans ces institutions, est souvent mis en avant dans les pays d'Afrique de l'Ouest qui ont été visités, il semble que ce problème soit particulièrement aigu au Nigeria. D'une année sur l'autre les interlocuteurs dans les différents ministères peuvent changer. Cela a indéniablement des répercussions sur la conduite des discussions relatives à la politique commerciale et sur son imprévisibilité, facteur d'incohérence avec les objectifs sectoriels. Cette faiblesse des institutions et le turn over touche également les organisations régionales. Ainsi, les Départements notamment en charge notamment de la politique commerciale et de la concurrence sont insuffisamment étoffés, compte tenu de la multiplication

des cadres de négociations et de l'augmentation des plaintes concernant le non respect des réglementations communautaires.

3.5.8. Le manque de vision globale

Au niveau national comme au niveau régional, il n'existe pas toujours de cohérence d'ensemble des politiques publiques élaborées et mises en œuvre. Ce manque de vision globale est souvent renforcé par un cloisonnement des différentes administrations (Ministères sectoriels et transversaux, Primature ou Présidence au niveau national et Directions au niveau régional).

3.5.9. L'action des lobbies du secteur privé

L'action des lobbies privés peut aussi expliquer soit des choix de politiques publiques qui peuvent sembler incohérents, soit une non-application des règles communautaires. Le cas de l'huile de palme au Sénégal en est une illustration parmi d'autres.

Ainsi, le cas des pressions exercées par certaines entreprises monopolistiques sur le ministère fédéral des finances pour obtenir des dispositions tarifaires favorables a été rapporté par certains interlocuteurs au Nigeria. L'exemple d'un chef d'entreprise pouvant aller au ministère fédéral des finances pour défendre son dossier et y obtenir une interdiction d'importation a par exemple été donné. Les changements fréquents dans les listes d'importations prohibées seraient ainsi été imputés en partie à ce type de phénomène.

De plus, dans le cas du Nigeria, les organisations du secteur privé (OSP) dans le secteur industriel sont structurées autour de trois grandes organisations disposant tour à tour du leadership pour représenter les OSP dans les discussions sur la politique commerciale et tarifaire du Nigeria. Ces trois organisations, la Manufacturers Association of Nigeria (MAN), la National association of Chamber of Commerce et la Nigerian Employers Consultative Association (NECA), n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts sur le niveau de protection des matières premières et des produits finis à mettre en place. Le fait que chacune de ces organisations assure à tour de rôle la représentation du secteur privé a été avancé comme un des facteurs contribuant à l'imprévisibilité de la politique commerciale nigériane.

3.5.10. Les difficultés de la réforme institutionnelle de la CEDEAO

La réforme institutionnelle de la CEDEAO, se traduisant par le passage d'un Secrétariat exécutif à une Commission et l'adoption d'un nouveau régime juridique (Protocole Additionnel A/SP.1/06/06 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO) analogue à celui de l'UEMOA, est encore relativement récente¹²⁸. Aux yeux de nombre d'interlocuteurs, cette réforme ne semble pas complètement appropriée et cela peut expliquer les difficultés de la Commission et des Etats membres de faire en sorte que la Commission soit véritablement force de proposition et non une instance d'exécution des décisions des Etats membres. Si la réforme a été effective en matière d'organisation, elle n'est pas complètement achevée du point de vue de la reconnaissance de la supranationalité de la CEDEAO.

¹²⁸ 31^{ème} session de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, Ouagadougou, 19 janvier 2007.

3.5.11. La pression des bailleurs de fonds

L'engouement actuel des bailleurs de fonds pour la CEDEAO, qui se traduit par des financements importants¹²⁹, est mis en avant comme un élément pouvant interférer dans la recherche de cohérence entre objectifs de développement et politique commerciale. En outre, les partenaires techniques et financiers sont davantage dans une logique de pays que de région et peinent encore à se coordonner de façon satisfaisante (« stratégie du drapeau » encore prégnante)¹³⁰. La CEDEAO serait d'une certaine manière « tiraillée » entre d'une part, les bailleurs de fonds et d'autre part, les Etats membres.

Comme on l'a déjà évoqué, cette pression explique en partie l'élaboration du TEC UEMOA. Une telle pression existe aussi au niveau national, toutefois des mécanismes comme le cadre intégré pour les PMA favorisent une plus grande cohérence des actions des partenaires techniques et financiers qui doivent s'inscrire désormais dans le cadre de la Déclaration de Paris. Toutefois, pour prendre en compte les intérêts des pays en développement et des organisations régionales, ces derniers doivent pouvoir proposer un cadre de développement cohérent.

3.6. Les mécanismes et instruments existants

3.6.1. Les mécanismes institutionnels

a. Au niveau national

Il faut tout d'abord souligner la quasi-absence de mécanisme institutionnel national qui permette de traiter la cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles.

Toutefois, le cas du Nigeria est particulièrement intéressant puisque ce pays semble accorder une forte attention au caractère consultatif et participatif du processus d'élaboration des politiques publiques. Cette volonté d'impliquer le secteur privé se reflète dans le dispositif institutionnel d'élaboration de la politique commerciale. Les autorités nigérianes indiquent qu'elles recherchent un contact constant avec le secteur privé à travers des dialogues trimestriels avec les organisations du secteur privé. L'ensemble des acteurs non étatiques sont censés être étroitement associés à la définition des orientations de politique commerciale et tarifaire et sont régulièrement invités à apporter leur contribution.

Concrètement, les acteurs non étatiques participent ainsi au plus haut niveau de l'élaboration de la politique industrielle dans le cadre du National Council on Commerce and Industry (NCCI, Conseil national sur le commerce et l'industrie)¹³¹. Un bureau des or-

¹²⁹ La Commission européenne accorde 600 millions d'euros dans le cadre du 10^{ème} FED à la CEDEAO, alors que les taux de décaissement sont faibles (environ 30%).

¹³⁰ Une Task Force devrait être mise en place pour réfléchir avec la CEDEAO sur la coordination des partenaires techniques et financiers. Plusieurs groupes de travail sont constitués : le groupe agricole est coordonné par l'Espagne, le groupe intégration régionale par la Commission européenne et un groupe de travail porte sur des sujets déjà traités de façon coordonnée, tels que le renforcement de capacités (DFID) et la sécurité (Allemagne).

¹³¹ Il s'agit de l'instance la plus haute de définition de la politique publique sur les questions industrielles du pays. Elle propose un forum dans lequel le ministre du commerce et de l'industrie rencontre les commissaires responsables des questions commerciales et industrielles dans chaque Etat de la Fédération ainsi que

ganisations du secteur privé a été établi au sein du ministère fédéral de l'industrie pour renforcer et promouvoir les interrelations entre le gouvernement et les organisations du secteur privé¹³². Enfin, des consultations périodiques sont organisées à différents niveaux : secrétariat exécutif, point focal national, Conseil national sur le commerce et l'industrie, Conseil consultatif sur la politique commerciale et industrielle (Trade and Industrial Policy Advisory Council, voir encadré). Les points focaux nationaux d'information en particulier, ont été mis en place par le ministère du commerce et installés dans chaque ministère. Ces points focaux constituent des organes de consultation et de collaboration entre les ministères et organismes publics et le secteur privé en matière de commerce. Ces consultations sont à la fois l'occasion de diffuser de l'information et de recueillir les préoccupations des acteurs sur les questions de commerce et d'industrie.

S'agissant de la politique tarifaire, un Comité technique interministériel sur les tarifs (Nigerian Tariff Technical Committee) a été mis en place, dans lequel les ministères du commerce, de l'agriculture et de l'industrie sont membres. Il réunit également les associations sur les produits de base, les associations du secteur manufacturé, les associations sur le riz, la volaille, etc. Des sous-comités par secteur existent aussi : agricole, industriel, etc. La Poultry Association of Nigeria par exemple est membre du sous-comité agriculture. Cependant, le fonctionnement de ce Comité n'apparaît pas satisfaisant aux yeux de tous. Il consiste principalement, selon le ministère du Commerce et de l'Industrie, à revoir les positions tarifaires pour les faire passer de l'ancien régime tarifaire au nouveau régime intermédiaire 2008-2012.

Dispositif institutionnel d'élaboration de la politique commerciale et industrielle au Nigeria

Conseil consultatif sur la politique commerciale et industrielle

Objectifs : coordonner la formulation de la politique commerciale et les négociations commerciales parmi les ministres du gouvernement concernés, assurer le suivi de la mise en œuvre des accords commerciaux

Stratégie : examiner la politique commerciale en lien avec les besoins nationaux et les objectifs globaux de développement, faire des points réguliers sur les négociations à venir et les accords déjà conclus, et assurer la prise en compte des intérêts du Nigeria dans la formulation des accords internationaux

Ministère du commerce et de l'industrie

Conseil national sur le commerce et l'industrie

Réunit tous les ministres responsables du commerce et de l'industrie au niveau fédéral et des Etats de la Fédération, les organisations du secteur privé, les organisations internationales et toutes les parties prenantes
Organise des rencontres régulières pour examiner les questions en lien avec le commerce et l'industrie afin d'assurer la performance du secteur

l'ensemble des parties prenantes du secteur public et privé (Trade and Industrial Policy, draft, January 2009).

¹³² Trade and Industrial Policy, draft, January 2009.

Point focal national

Objectifs : fonctionner comme un forum pour des consultations et une collaboration systématiques entre les ministres du gouvernement, les agences, les acteurs de la recherche et le secteur privé, afin d'assurer une gestion effective des questions de commerce et d'industrie

Stratégie : identifier et discuter des principaux enjeux portant sur la politique commerciale et industrielle

Structure : un Comité sur les biens, un Comité sur les services et un Comité sur les droits de propriété intellectuelle. 15 sous-comités existent. Une des fonctions majeures des points focaux sera de pouvoir alimenter les Bureaux commerce et investissement à établir dans les ministères pertinents.

Secrétariat exécutif

Il doit être le mécanisme d'aide technique pour la coordination et l'harmonisation des activités du point focal national, du Conseil national sur le commerce et l'industrie et du Conseil consultatif sur la politique commerciale et industrielle

Objectifs : conseiller le ministre du commerce et de l'industrie sur les politiques et les initiatives en lien avec la politique commerciale et industrielle, fournir un appui technique pour les négociations commerciales internationales

Stratégie : suivre et conseiller les évolutions des politiques, conduire des études portant sur des questions clés

Source : Trade and Industrial Policy, draft, January 2009.

La participation des acteurs du secteur privé est rendue possible par la forte structuration des acteurs non étatiques, en particulier dans le secteur industriel. Les organisations du secteur privé dans le secteur des biens manufacturés sont reconnues comme étant particulièrement puissantes au Nigeria. Elles contribuent dans une grande mesure à assurer la cohérence de la politique commerciale avec la politique sectorielle. Même si les secteurs industriels ne sont pas toujours compétitifs vis-à-vis des importations de biens manufacturés, notamment en raison des coûts élevés de l'énergie qui pèsent sur les coûts de production, les associations du secteur privé parviennent à se faire entendre. Cette bonne structuration du secteur privé rend possible le processus de consultation des organisations du secteur privé au sein de Comités ministériels.

Dans le secteur agricole, les OP apparaissent moins structurées que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest francophone, où la « culture » OP ainsi que l'appui aux OP de la part des partenaires techniques et financiers sont plus forts. Pour autant, les échos des OP rencontrés sont globalement positifs sur la prise en compte des priorités agricoles dans la politique commerciale. Cette prise en compte semble à mettre au crédit du processus d'élaboration de la politique commerciale, qui met l'accent sur la consultation de la société civile et notamment des OP.

Notons cependant que si les organisations des acteurs non étatiques participant aux instances de consultation sont puissantes et ne semblent pas avoir de difficultés à faire entendre leur voix, leur représentation est parfois critiquée. Il est ainsi souligné qu'un faible nombre d'organisations sont censées représenter les intérêts des consommateurs et de l'ensemble de la population paysanne et que le processus de formulation de la politique commerciale peut se limiter à servir les intérêts d'une minorité agissante (OMC, 2005 ; Briggs, 2007).

Par ailleurs, le rôle de pivot attribué au Ministère fédéral du Commerce et de l'Industrie dans le processus de formulation de la politique commerciale, apparaît en décalage avec la faiblesse des moyens humains et financiers dont il dispose. L'importance accordée récem-

ment à ce ministère dans la hiérarchie gouvernementale, alors qu'il était jusque là relativement marginalisé en raison de la prédominance du secteur pétrolier, ne se traduit pas encore par des moyens adéquats. Il manque en particulier des capacités de recherche et d'analyse nécessaires à alimenter le processus de formulation de la politique commerciale. Il s'agit moins de créer des institutions de recherche et d'analyse car elles existent, que de développer les liens entre les décideurs politiques et le milieu de la recherche (Briggs, 2007).

b. Au niveau régional

Il existe une quasi-absence de mécanisme institutionnel régional qui permette de traiter la cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles.

Toutefois, les mécanismes de concertation mis en place dans le cadre des négociations APE et de l'élaboration du TEC CEDEAO sont des bases à exploiter et à renforcer pour mieux prendre en compte la cohérence de la politique commerciale commune avec les politiques sectorielle.

De plus, le Pacte régional ECOWAP/PDDAA signé par la CEDEAO fin 2009 prévoit la mise en place du « comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation » de la Commission de la CEDEAO pour assurer la cohérence des politiques sectorielles.

3.6.2. Les instruments et outils

Afin d'améliorer la cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles plusieurs instruments ont été et sont utilisés tant au niveau national que régional.

a. Les études d'impact

S'il y a eu peu d'études d'impact au moment de l'élaboration de l'élaboration du TEC, l'UEMOA a mené en 2007 une étude d'impact de l'Union douanière sur les économies des Etats membres¹³³ mais qui reste très macroéconomique.

Par contre, dans le cadre à la fois des négociations APE et de la mise en œuvre d'une 5^{ème} bande, la CEDEAO, mais également des Etats membres comme le Sénégal, ou des opérateurs économiques (ROPPA) ont réalisé des études d'impacts plus fines concernant notamment le secteur agricole.

Toutefois, il faut constater que ces études d'impacts sont peu nombreuses alors qu'elles sont nécessaires pour la prise de décision, tant au niveau national que régional (études ex ante et ex post) et pour le suivi de la mise en œuvre des mesures prises (ex post). Dans le cadre de l'élaboration du TEC CEDEAO de telles études pour les filières prioritaires définies notamment dans les politiques sectorielles communes seraient particulièrement indiquées.

b. Les mesures de sauvegardes disponibles

L'UEMOA a défini un certain nombre d'instruments permettant d'atténuer les effets des baisses de tarifs, notamment : la TCI, les valeurs de références, le droit anti dumping et les mesures dérogatoires en période de crise.

¹³³ UEMOA, Etude d'Impact de l'Union douanière sur les économies des Etats membres, mars 2007

Toutefois, ces mesures sont d'application nationale et seulement pour les pays de l'UEMOA, ce qui peut entraîner des distorsions de concurrence entre les pays de la région et des situations de détournement de trafic. Elles ne sont pas non plus toujours compatibles avec les règles de l'OMC (TCI et valeurs de références). Par ailleurs, les valeurs de référence semblent peu efficaces en termes de protection car trop faibles et le droit antidumping a rarement ou jamais été utilisé, car trop difficile à mettre en œuvre.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la CEDEAO travaille dans le cadre de l'élaboration du TEC CEDEAO à de nouvelles mesures de sauvegarde : TCI, TDP et droits compensateurs.

Notons que lors de nos entretiens, tant au niveau national que régional, nos interlocuteurs soulignaient la nécessité de réfléchir à d'autres instruments de politiques commerciales même s'ils ne sont pas permis par les règles de l'OMC : quota prix minimum à l'importation, prélèvement variables...

Enfin, le Sénégal a mis en place un mécanisme de régulation des marchés via les interprofessions pour limiter les importations au moment de la mise en marché des produits nationaux. Il s'agit d'une piste très intéressante pour réguler les marchés tout en étant compatible avec les règles de l'OMC, si tant est que l'ensemble des opérateurs jouent le jeu.

c. La recatégorisation dans le cadre du TEC CEDEAO et de la mise en œuvre d'une 5^{ème} bande

Le Comité sur le TEC de l'UEMOA a permis de re-catégoriser certains produits sans bien sûr sortir des quatre bandes initiales, mais les travaux sur le TEC CEDEAO et la mise en place d'une 5^{ème} bande a remis en partie à plat le TEC UEMOA. On assiste ainsi à un exercice de re-catégorisation en fonction notamment d'intérêts sectoriels nationaux et régionaux.

En dehors de la finalisation du TEC CEDEAO, il devrait être possible à tout moment pour un pays de demander la réunion du Comité conjoint du TEC CEDEAO pour faire des propositions argumentées de re-catégorisation.

d. Les stratégies d'aide pour le commerce

A partir des EDIC, certains pays travaillent aujourd'hui à l'élaboration de leur stratégie d'aide pour le commerce. L'UEMOA quant à elle a élaboré une stratégie d'aide au commerce régionale. On peut également mentionner le PAPED conjoint à l'UEMOA et à la CEDEAO qui peut être considérée étant donné sa construction comme la stratégie régionale d'aide au commerce, d'autant plus que les mesures décrites dépassent largement le seul cadre de l'APE.

Ces stratégies d'aide au commerce nationales et régionales pourraient servir de base aux interventions des bailleurs de fonds en matière d'appui notamment aux politiques commerciales nationales et régionales dans la région, y compris en matière de renforcement de capacités. Ces stratégies pourraient contribuer à améliorer la cohérence des interventions des différents partenaires techniques et financiers.

IV. LA NECESSAIRE HARMONISATION DES PROCESSUS CEDEAO ET UEMOA

Le rapprochement entre les 2 institutions est une tendance de fond, et s'inscrit dans la perspective de disposer à terme d'une seule organisation régionale en Afrique de l'Ouest. Des éléments témoignent de ce rapprochement, comme la nomination du Pr. Bamba à la Commission macroéconomique, alors qu'il était auparavant à l'UEMOA, ou le fait que la prochaine Présidence de la CEDEAO devrait revenir à un pays francophone (le Sénégal et le Burkina Faso sont les 2 seuls pays à avoir soumis des candidats).

L'UEMOA s'est engagée résolument dans un processus d'harmonisation de son schéma d'intégration avec celui de la CEDEAO afin d'élargir progressivement son champ de manœuvre à toute la région Ouest africaine. Pour l'UEMOA, c'est d'ailleurs dans ce contexte qu'il faut placer les actions menées conjointement avec la CEDEAO, en vue de négocier et de conclure un APE entre l'ensemble de la région Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) et l'Union Européenne, conformément au mandat reçu des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Cependant, il faut reconnaître que la concomitance de deux processus d'intégration régionale est un facteur de risques de duplication et d'incohérence. Diouf (2010) parle de superposition institutionnelle qui a comme conséquence une superposition de politiques commerciales et sectorielles. Ces politiques peuvent s'inspirer entre elles mais peuvent aussi être concurrentes¹³⁴. En outre, la question de la compétence exclusive de l'UEMOA pour la politique commerciale de ses Etats membres, en particulier la conclusion d'accords commerciaux avec des engagements tarifaires, se posera d'autant plus lorsque le TEC CEDEAO sera finalisé.

1. Cas d'incohérence ou de non coordination

La cohérence entre les deux processus d'intégration régionale est sans conteste une préoccupation centrale pour les deux organisations régionales. Quelques cas d'incohérence ou de non-coordination peuvent toutefois être relevés, mais ils renvoient beaucoup au décalage de rythme des deux processus, à la difficulté de construire des habitudes de travail collectives entre homologues des deux institutions et à des problèmes de coordination.

En revanche, on peut constater que les mesures prises pour améliorer la coordination entre les deux processus, telles que la mise en place d'un Secrétariat technique conjoint, peinent parfois à donner les résultats escomptés.

¹³⁴ Diouf E.H., Quête de cohérence dans l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest : OMC, APE et intégration régionale, Agence Africaine pour le Commerce et le Développement (2ACD), Genève, Suisse, septembre 2010.

Parmi les cas d'incohérence ou de coordination mis en évidence on peut notamment citer :

- **La finalisation du TEC CEDEAO**

Certains produits « re-catégorisés » au niveau de l'UEMOA apparaissent toujours dans la catégorie initiale dans les grilles tarifaires utilisées pour les discussions sur le TEC CEDEAO.

- **La non harmonisation des taux de TVA et du droit accise**

La CEDEAO comme l'UEMOA ont élaboré des règles d'harmonisation concernant la TVA et les droits d'accises, cependant :

- Pour la TVA les fourchettes d'application du taux applicable sont différentes pour les deux zones et il existe maintenant un taux réduit dans l'UEMOA et pas pour la CEDEAO. De plus, les possibilités d'exonération de TVA ne sont pas non plus harmonisées.

L'harmonisation des taux est d'autant plus difficile que les taux sont très différents d'un pays à l'autre pour les pays non-UEMOA et qu'il s'agit de volonté politique. Ainsi, le taux de TVA est de 5% au Nigeria qui ne semble pas prêt à aller vers une TVA à deux chiffres compte tenu des impacts sur les prix à la consommation. Ainsi la décision de l'ancien président de la République Obasanjo d'augmenter le niveau de la TVA avait déclenché de vives protestations, obligeant le président à revenir sur sa décision. De même, l'augmentation du taux de TVA au Ghana a conduit à des révoltes. Le principe de l'harmonisation a été adopté avec du retard en Gambie (processus débuté en 2010), en Sierra Leone et au Liberia (une mission de sensibilisation a été réalisée en 2009).

- Les listes communautaires des produits susceptibles d'être soumis à un droit d'accise et les fourchettes de taux applicables sont également différentes pour les deux zones.

- **La non existence de valeurs de référence régionales au sein de la CEDEAO ;**
- **Les mesures de sauvegarde prévues dans le cadre de l'Union douanière de la CEDEAO sont différentes de celles qui existent aujourd'hui dans le cadre de l'UEMOA ;**
- **L'absence de mécanisme de plainte en dehors de la saisine de cours de justice de la CEDEAO, alors que l'UEMOA dispose d'un tel mécanisme ;**
- **L'absence de mandat donné à la CEDEAO pour les négociations commerciales bilatérales contrairement à l'UEMOA qui dispose d'un tel mandat ;**
- **L'absence à la CEDEAO, contrairement à l'UEMOA, de mécanisme régional d'harmonisation des positions nationales dans les négociations commerciales internationales.**

2. Les mécanismes et instruments mis en place

Plusieurs exemples de dispositifs conjoints UEMOA et CEDEAO illustrent la volonté des deux organisations de renforcer la coordination. Si certaines expériences apparaissent positives, d'autres se heurtent à des problèmes de fonctionnement.

2.1. Le Comité conjoint de gestion du TEC CEDEAO

Mis en place au moment de la décision des Chefs d'Etat et de gouvernement d'adopter le TEC CEDEAO, le CCG TEC CEDEAO réunit les responsables des départements concernés des deux institutions.

Si les avis semblent s'accorder sur le fait que ce dispositif a été utile pour coordonner le travail des pays de l'UEMOA d'une part, et des pays non-UEMOA d'autre part, des problèmes de fonctionnement ont également été soulevés, notamment : l'absence de calendrier clair, le non respect des échéances, le manque de méthodologie, etc.

De plus, il faut souligner que l'UEMOA dispose de son propre comité de gestion du TEC qui permet d'harmoniser les positions des Etats membres de l'UEMOA avant les réunions du CCG TEC CEDEAO.

L'existence de deux comités soulève la question de la duplication actuelle des instances et à terme, une fois le TEC CEDEAO finalisé, de l'intérêt de maintenir le CG TEC UEMOA, et plus largement de maintenir au niveau de l'UEMOA une compétence en matière de négociation d'accords commerciaux. Le maintien de deux Comités de gestion et de la compétence de l'UEMOA en matière d'accords commerciaux constitue une source potentielle d'incohérence.

2.2. Le Comité ministériel de suivi UEMOA-CEDEAO pour les négociations APE

Constitué des Ministres en charge du Commerce et des Finances de l'UEMOA et de la CEDEAO, il donne les orientations techniques, assure le suivi des négociations et valide leurs résultats. Il est en contact direct avec le Comité régional de négociation, l'équipe ministérielle de facilitation et le Conseil des Ministres de la CEDEAO. Ce dernier donne les orientations politiques, adopte le mandat de négociation et conclut l'accord au terme des négociations.

L'existence de ce Comité ministériel montre l'implication politique des pays de l'Afrique de l'Ouest dans les négociations APE.

2.3. Le Secrétariat Technique Conjoint

Le STC a été mis en place suite à l'Accord de coopération et de partenariat entre l'UEMOA et la CEDEAO signé en mai 2004. Cet accord vise à renforcer la convergence entre les deux organisations régionales, à harmoniser les programmes d'intégration et à rationaliser et mettre en commun les ressources. Il a commencé à être effectif avec le projet de mécanisme de suivi-évaluation du PIR.

Le STC est donc par définition un dispositif institutionnel permettant d'améliorer la cohérence entre les deux organisations. Il traite de tous les domaines de coopération entre les deux organisations régionales, en particulier : la convergence des politiques économiques (comprend le DSRRP), l'Union douanière et la fiscalité intérieure, les programmes sectoriels (agriculture, industrie...), les négociations APE et le FED.

Il se réunit désormais deux fois par an et passe en revue l'ensemble des domaines de coopération. Il rassemble des responsables de l'ensemble des départements ou directions des deux organisations. Les réunions du STC sont suivies de réunions entre les Chefs des deux institutions (rencontres institutionnelles). Ces réunions visent pour les rapporteurs du STC à faire remonter les principaux points de discussion ou de désaccord qui nécessitent que des orientations et des décisions soient prises.

2.3.1. Des résultats positifs...

Le STC a permis des progrès importants dans le processus de convergence entre les deux organisations, au moins pour soulever des problèmes et avoir des discussions franches. Il y a consensus sur sa pertinence au regard du respect de la décision des Chefs d'Etat d'aller vers une institution unique.

Concernant l'union douanière, la coordination entre les deux institutions est plus approfondie dans le cadre du CCG TEC UEMOA-CEDEAO, que dans le cadre du STC. Cependant, le STC a plusieurs avantages :

- les discussions sont globales –l'union douanière est traitée en même temps que les autres domaines de coopération et devant l'ensemble des départements– ce qui permet de partager l'information et de mettre tous les responsables à niveau. Cela contribue à une meilleure articulation entre d'une part, le chantier concernant le commerce et d'autre part, le chantier sur les objectifs de développement (DSRRP, DCP, PER) et avec les programmes sectoriels. Ainsi, le STC recommande d'accélérer « *les négociations sur le TEC-CEDEAO en tenant compte des objectifs de développement régional et des politiques sectorielles adoptées par la région* »¹³⁵ ;
- Le STC a contribué à renforcer les discussions inter-départements. En amont des réunions du STC, tous les directeurs techniques (douanes, commerce, industrie, agriculture, surveillance multilatérale) doivent se rencontrer pour discuter des questions à l'ordre du jour du STC. Ils font remonter en réunion STC les points de divergence qui, s'ils ne sont pas résolus, sont également remontés par le STC au niveau des Chefs des deux institutions. Il revient à ces Chefs de donner les orientations. Cela impose un rythme de réunions plus dense et des relations de travail plus fréquentes.

2.3.2. ... mais des difficultés de fonctionnement

Les problèmes de fonctionnement soulevés sont principalement liés au fait qu'il s'agit d'un nouvel organe (encore en phase d'apprentissage) et qu'il faut encore assoir sa crédibilité.

¹³⁵ Rapport de la 3^{ème} réunion du STC, 17-18 octobre 2008.

L'enjeu est de passer de l'étape de la reconnaissance de sa pertinence à l'étape de la crédibilité.

Malgré le rythme des réunions, la coordination ne va pas de soi, or le STC ne peut pas imposer aux directions techniques de se réunir. Si chaque technicien n'a pas rencontré son homologue avant une réunion du STC, la première journée de la réunion permet de le faire.

Il est souligné que la coordination fonctionne bien au niveau du secteur industriel, en raison de très bonnes relations de travail entre les responsables du secteur, mais ce n'est pas le cas au niveau de l'agriculture, où chaque département sectoriel tend à travailler de son côté. La nécessité d'une meilleure harmonisation des programmes agricoles PAU/ ECOWAP est soulignée.

Les dysfonctionnements semblent se situer au niveau des techniciens et peuvent s'expliquer par les enjeux de pouvoir qui existent entre les deux organisations. Les inquiétudes des techniciens de l'UEMOA sont sans doute fortes que leur poste soit supprimé avec le rapprochement des deux organisations. En outre, depuis les négociations APE, la priorité est plutôt donnée par les partenaires techniques et financiers à la CEDEAO, en tant qu'organisation la plus représentative de l'Afrique de l'Ouest.

Les difficultés de coordination sont différentes suivant les domaines de coopération. Ceci peut s'expliquer par les positions différentes entre l'UEMOA et la CEDEAO dans chacun de ces domaines :

- pour l'industrie et le TEC, la CEDEAO s'appuie sur l'expérience de l'UEMOA (PIC et TEC UEMOA) ;
- pour les négociations APE, l'UEMOA et la CEDEAO n'ont pas d'autre choix que de travailler en coopération car ils doivent négocier ensemble suivant la feuille de route adoptée ;
- pour l'agriculture, il existe aujourd'hui deux politiques agricoles et aucune des deux institutions ne semble prête à faire de concession.

Deuxième PARTIE

RECOMMANDATIONS

Il s'agit ici, notamment sur la base des expériences qui ont réussi, des bonnes pratiques identifiées et des retours des différents acteurs rencontrés de traiter à la fois des mécanismes institutionnels pouvant être mis en place et des instruments mobilisables pour renforcer la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, à la fois au niveau national et régional.

I. A DESTINATION DES ETATS ET DES ORGANISATIONS REGIONALES

Concernant les recommandations à destination des Etats et des organisations régionales, le diagnostic a montré qu'il existe, tant au niveau national que régional, des dispositifs visant à échanger de l'information, à collaborer et ainsi à contribuer à la cohérence des politiques pouvaient exister (cellules, comités, secrétariat conjoint...). L'enjeu n'est donc pas tant de créer de nouveaux dispositifs que de veiller à ce qu'ils fonctionnent efficacement et remplissent leurs missions.

En outre, dans la situation actuelle de faiblesse des capacités des institutions nationales et régionales, en grande partie liée au sous-effectif de ces institutions, il serait sans doute peu efficace de recommander de façon générale la mise en place de nouveaux dispositifs institutionnels.

Enfin, il peut s'avérer plus efficace de développer une prise de conscience de l'intérêt de la cohérence et des habitudes de travail adéquates parmi les responsables techniques et politiques des institutions, quitte à conserver le caractère informel des relations, que de s'attacher nécessairement à formaliser ces relations par la mise en place de dispositifs.

Aussi, pour améliorer la cohérence des politiques commerciales avec les politiques sectorielles, au-delà de développer des mécanismes institutionnels qui favorisent indirectement la cohérence, il apparaît nécessaire que la notion de cohérence devienne un sujet de travail à part entière pour les responsables techniques et politiques.

1. Renforcer les compétences au niveau national et régional en matière de politiques publiques et de cohérence de ces politiques

1.1. Au niveau national

Dans l'ensemble des pays de la sous-région, le Ministère en charge du Commerce a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale commerciale en tenant compte :

- d'une part, de lieux de négociation de plus en plus nombreux : processus d'intégration régionale (UEMOA/CEDEAO), négociations APE, autres négociations bilatérales, négociations OMC ;
- d'autre part, des politiques sectorielles nationales qui doivent être cohérentes avec les politiques communautaires (PAU, ECOWAP, PIC, PICA...) ;

- tout en associant l'ensemble des acteurs concernés (cf. Comité de suivi des négociations par exemple).

Il est donc indispensable dans chaque pays de donner toute la place que le Ministère du Commerce mérite et qu'il soit renforcé pour remplir l'ensemble de ses missions, ce qui suppose de :

- renforcer les effectifs en charge notamment de l'élaboration et du suivi de la politique commerciale ;
- renforcer les compétences existantes (renforcement de capacités), en particulier en matière :
 - d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique commerciale nationale ;
 - de suivi de la politique commerciale communautaire ;
 - de préparation et de suivi des négociations commerciales bilatérales et multilatérales, y compris dans un cadre régional ;
 - de cohérence de la politique commerciale nationale avec les engagements régionaux et internationaux et avec les politiques sectorielles.

Par ailleurs, comme nous l'avons évoqué précédemment, le manque de cohérence de la politique commerciale avec les politiques sectorielles pose la question du processus d'élaboration de ces politiques publiques. Les responsables sectoriels doivent être en mesure de faire des propositions et d'apporter leur contribution à l'élaboration des politiques commerciales et à la définition des positions négociations dans le cadre des négociations commerciales, ce qui implique qu'ils se familiarisent avec ces politiques commerciales et ces négociations commerciales.

Il est donc indispensable que les Ministères concernés, en particulier le Ministère en charge de l'Agriculture et celui en charge de l'Industrie, soient aussi renforcés, notamment en matière :

- d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de politique sectorielle ;
- de connaissance de la politique commerciale nationale et régionale et des négociations commerciales bilatérales et multilatérales ;
- de cohérence des politiques sectorielles avec la politique commerciale nationale et les engagements régionaux et internationaux.

1.2. Au niveau régional

Lors des entretiens, il a été souligné la faiblesse des institutions régionales en charge de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la politique commerciale commune.

Il est donc urgent de renforcer les Départements de l'UEMOA et de la CEDEAO en charge de la politique commerciale commune :

- renforcer les effectifs des Départements ;
- renforcer les compétences existantes, en particulier en matière :
 - d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique commerciale ;
 - de préparation et de suivi des négociations commerciales bilatérales et multilatérales ;
 - de cohérence de la politique commerciale commune avec les politiques commerciales nationales, avec les politiques sectorielles communes et les engagements internationaux.

Par ailleurs, de la même façon qu'au niveau national, il est indispensable que les Départements sectoriels concernées au sein de la CEDEAO et de l'UEMOA, en particulier le Département en charge de l'Agriculture et celui en charge de l'Industrie soient aussi renforcés, en particulier en matière :

- d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques sectorielles ;
- de connaissance de la politique commerciale régionale et des négociations commerciales bilatérales et multilatérales ;
- de cohérence des politiques sectorielles avec la politique commerciale régionale et les engagements régionaux et internationaux.

2. Améliorer la concertation intersectorielle

2.1. Au niveau national

Pour améliorer la cohérence de la politique commerciale nationale tant avec les politiques sectorielles, qu'avec les politiques commerciales communes (CEDEAO, UEMOA) et avec les engagements internationaux (APE, ALE et OMC), il est proposé de renforcer lorsqu'elle existe, ou de mettre en place **une « cellule » qui se donne pour objet d'assurer la cohérence des politiques.**

Il s'agit d'une cellule qui peut être informelle. Pour assurer l'inter-sectoriel elle pourrait être logée à la Primature et animée conjointement avec le Ministère en charge du Commerce. Elle réunirait régulièrement les différents départements ministériels concernés, afin de faire le point sur la cohérence de la politique commerciale, sur la base à la fois du mécanisme de suivi mis en place et des plaintes déposées concernant la mauvaises application ou la non-application des règles communautaires ou les situations de pratiques anormales. Les représentants du secteur privé et des OP devraient être également associés aux travaux de cette cellule.

Outre l'organisation de réunions régulières sur la thématique, la cellule devrait réaliser des notes sur les différents aspects de la cohérence de la politique commerciale (avec la politique commerciale communautaire, avec les engagements internationaux et avec les politiques sectorielles) et un rapport annuel sur la cohérence de la politique commerciale natio-

nale. Les activités et les rapports de la cellule pourraient être mis en ligne sur le site de la Primature et du Ministère en charge du commerce lorsqu'il existe.

Si l'on ne souhaite pas multiplier les mécanismes institutionnels, il est également possible d'élargir le champ de compétence des cellules ou comités de négociations commerciales à la cohérence des politiques commerciales.

Enfin, il est nécessaire de prévoir une mise en réseau des cellules nationales qui pourrait être animé et coordonné par les unités régionales sur la cohérence des politiques commerciales.

2.2. Au niveau régional

Comme nous l'avons vu précédemment une des principales causes d'incohérence entre la politique commerciale commune et les politiques communes sectorielles est que la politique commerciale commune a été élaborée sans associer étroitement les Départements sectoriels.

A l'instar de l'expérience européenne pour améliorer la concertation inter Départements, les mécanismes et outils suivants pourraient être mis en place au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO :

- **Mise en place d'une unité spécifiquement consacrée à la cohérence des politiques commerciales à la Présidence de l'UEMOA et de la CEDEAO afin de favoriser une approche intersectorielle. Elle peut être animée conjointement avec le Département en charge du commerce.** Cette unité agira comme point focal pour le suivi de la cohérence des politiques commerciales. Elle aurait pour mission d'organiser des réunions avec des parties intéressées internes et externes, sur l'organisation et la coordination des travaux de la Commission sur la cohérence des politiques commerciales. Elle appuiera ses travaux à la fois sur le groupe inter-services, sur le mécanisme de suivi de la politique commerciale et sur les travaux de l'observatoire des pratiques anormales.

De plus, les unités régionales pourront s'appuyer sur les travaux du réseau des cellules nationales qu'elles animeront et coordonneront.

Comme pour les cellules nationales, ces unités régionales pourraient réaliser des notes régulières et un rapport annuel sur la cohérence des politiques commerciales communs. Les différents travaux et rapports seraient mis en ligne sur les sites de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Enfin, ces unités régionales pourraient aider à mieux préciser les options prises en matière de filières stratégiques à développer au niveau régional, en tenant compte des potentialités et complémentarités des pays de la région. Des choix ont déjà été effectués, au niveau des filières agricoles et agroalimentaires par exemple (dans la PAU et l'ECOWAP), mais il reste à les traduire de façon claire dans les politiques commerciales de la région et à en suivre la mise en application.

- **Mise en place au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO d'un groupe interservices informel sur la cohérence des politiques commerciales** et qui regroupe des membres des Départements concernés sous la coordination de la Présidence. Il fonctionnerait comme un forum d'échange de points de vue sur les questions liées à la cohérence des

politiques commerciales. Dans le même temps, il fournirait des informations sur les politiques adoptées par les Départements concernés.

3. Associer plus étroitement les représentants du secteur privé et des OP à l'élaboration de la politique commerciale

Le secteur privé, les organisations professionnelles agricoles et la société civile en général vivent sur le terrain les problèmes de cohérence des politiques commerciales, tant vis-à-vis des politiques sectorielles qu'entre le niveau national et régional des politiques. Par leur capacité d'interpellation des pouvoirs publics, l'implication de ces acteurs dans l'élaboration de la politique commerciale apparaît donc comme un élément déterminant pour améliorer la cohérence de ces politiques.

La consultation de la société civile est à effectuer à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique commerciale, qu'il s'agisse de la participation à des études d'impact ex-ante puis ex-post, aux divers dispositifs d'élaboration de la politique, ou aux dispositifs de mise en œuvre et de suivi.

Ils doivent être associés aux travaux des Unités ou cellules en charge de la cohérence des politiques commerciales, y compris au niveau régional.

Par ailleurs, il convient de mieux les informer à la fois sur les réglementations communautaires et sur les mécanismes de plaintes (cf. points suivants).

4. Définir des objectifs réalistes et prévoir les coûts d'ajustement et une vision globale

Dans le diagnostic des incohérences existant entre les politiques commerciales nationales et les engagements communautaires, il est apparu que ces incohérences étaient souvent liées à des retards dans l'application des dispositions communautaires au niveau national. Les coûts d'ajustement engendrés par ces dispositions, et en particulier les pertes de recettes douanières, semblent également avoir été sous-estimés. D'une manière générale, les organisations régionales ont eu tendance à se fixer des échéances trop serrées, au risque de perdre en crédibilité.

Il s'agit également de tenir compte du fait que les processus d'intégration régionale UEMOA et CEDEAO sont relativement jeunes, les divergences d'intérêt parfois fortes et que dans ce contexte l'intérêt communautaire a tendance à s'éclipser au profit des intérêts nationaux.

Aussi, il est important pour les organisations régionales de prendre la mesure du temps qu'implique des processus institutionnels d'élaboration des politiques communautaires, en particulier s'ils ont l'ambition d'être participatifs et d'assurer une cohérence des politiques. C'est par exemple la volonté exprimée par la CEDEAO concernant la définition des échéances pour le processus de convergence multilatérale.

5. Améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques commerciales et de leur cohérence

5.1. Au niveau national

Comme nous l'avons déjà évoqué, il n'existe pas à proprement parler aujourd'hui de mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la politique commerciale nationale avec un objectif de mise en cohérence. Ce sont les Directions du Commerce ou du Commerce extérieur qui en général élaborent et suivent la mise en œuvre de la politique commerciale.

A l'exception du CRADES au Sénégal et du CAPES au Burkina Faso, il n'existe en général pas de mécanisme au niveau national qui puisse réaliser le suivi de la politique commerciale nationale et de sa mise en cohérence avec les politiques sectorielles et les différents engagements pris au niveau régional et national.

Il est donc indispensable pour chaque pays de mettre en place un tel mécanisme ou de le renforcer.

Ce dispositif prévoirait :

- une base de données statistiques informatisée, permettant une meilleure connaissance des flux commerciaux intra-régionaux, ainsi qu'avec le reste du monde ;
- un mécanisme de suivi du régime commercial du pays, et de sa mise en œuvre par les Etats membres ;
- un mécanisme d'évaluation de l'impact de la politique commerciale du pays et de la région sur les activités économiques, et particulièrement sur certaines filières agricoles et branches industrielles susceptibles d'être directement affectées par les modifications du TEC ou l'utilisation de sauvegarde ou d'autres instruments de politiques commerciales ;
- un mécanisme de suivi permettant d'évaluer la cohérence et la conformité de la politique commerciale nationale avec la politique commerciale commune et les engagements internationaux (règles et principes de l'OMC, APE...).

Les mécanismes de surveillance nationaux devraient être harmonisés et mis en réseau au niveau régional ce qui permettrait de croiser les informations nationales.

Les mécanismes nationaux pourraient ainsi aussi utiliser les informations des autres pays et celles provenant du mécanisme de plainte et des différents observatoires des pratiques anormales.

5.2. Au niveau régional

Il s'agit ici de mettre en place au plus vite au sein de l'UEMOA (comme cela est déjà prévu) et de la CEDEAO un **dispositif de surveillance de la politique commerciale** prévoyant :

- une base de données statistiques informatisée, permettant une meilleure connaissance des flux commerciaux intra-régionaux, ainsi qu'avec le reste du monde ;

- un mécanisme de suivi du régime commercial de l'Union douanière, et de sa mise en œuvre par les Etats membres.
Ce suivi, pourrait s'appuyer notamment sur les mécanismes de suivi nationaux mis en réseau ;
- un mécanisme de suivi permettant d'évaluer la cohérence et la conformité de la politique commerciale commune de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi que des pratiques commerciales des Etats membres, avec les règles et principes de l'OMC et les engagements commerciaux bilatéraux (APE et autres) ;
- un mécanisme d'évaluation de l'impact de la politique commerciale du pays et de la région sur les activités économiques, et particulièrement sur certaines filières agricoles et branches industrielles susceptibles d'être directement affectées par les modifications du TEC ou l'utilisation de sauvegarde ou d'autres instruments de politiques commerciales.

Les activités du dispositif de surveillance de la politique commerciale devraient s'appuyer sur des mécanismes de suivi au niveau national qui seraient harmonisés et mis en réseau (cf. point précédent), sur les activités des observatoires sur les pratiques anormales et sur le mécanisme de plaintes.

Par ailleurs, **les mécanismes de suivi des les pratiques anormales (OPA, ATP, OCAL)** sont un moyen de contrôle et d'identification très efficace des cas de non respect des engagements communautaires sur le schéma de libéralisation des échanges. Leur mise en place a permis des progrès dans certains pays avec une diminution des barrages (cas du Burkina Faso par exemple). Leurs activités doivent être pérennisées et élargies aux corridors encore non couverts et aux pays de la CEDEAO non-couverts. L'ensemble de ces rapports devraient pouvoir être disponibles sur les sites internet de la CEDEAO et de l'UEMOA.

5.3. Des études d'impact systématiques

Les entretiens ont montré le manque d'études d'impact ex ante au moment de la mise en œuvre du TEC UEMOA, mais aussi le manque d'études d'impact ex post.

Afin d'améliorer la cohérence de la politique commerciale de l'UEMOA et de la CEDEAO, il est indispensable de systématiser :

- d'une part, les études d'impact ex ante lors de toute modification des politiques commerciales communes ;
- et les études d'impact ex-post pour évaluer les effets potentiels et réels des mesures de politique commerciale mises en œuvre.

Ces études constituent un outil fondamental pour assurer la cohérence, même si leur principe se heurte encore à un certain scepticisme quant à leur intérêt et à leur utilité dans la prise de décision. Certaines études ont été conduites par la CEDEAO par exemple, au sujet de l'application du SLE. Elles ont permis de constater que le mécanisme de compensation des pertes de recettes douanières fonctionnait mal. La conduite de ces études serait une des fonctions clés des dispositifs de suivi et d'évaluation proposés ci-dessus.

Ainsi, à l'occasion de l'élaboration du TEC CEDEAO, il est indispensable de mener des études d'impact ex-ante pour les principales filières prioritaires identifiées dans les politiques sectorielles (PAU-ECOWAP, PIC-PICAO). Ces études devraient à la fois traiter du taux du TEC, mais également des instruments de protection disponibles (TDP, TCI, valeurs de références, droits compensatoires, mesures de sauvegarde...) ou qui pourrait être négociés à l'OMC (quotas, prix minimum à l'importation, prélèvements variables...).

Dans l'attente d'une seule politique commerciale commune, ces études doivent être menées de manière concertée par la CEDEAO et l'UEMOA, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (cf. sur la TVA).

Pour mener de telles études, s'il peut être fait appel ponctuellement à des expertises externes, il serait également important que l'UEMOA et la CEDEAO dispose d'équipes renforcées au sein des Départements en charge du commerce pouvant conduire des expertises en interne et suivre les études menées en externe (cf. aussi 2.2).

Ces équipes doivent disposer des informations statistiques nécessaires (cf. 2.2.), disposer des compétences nécessaires en matière d'analyse économique et de statistiques, ce qui peut nécessiter un renforcement des capacités existantes et de nouveaux recrutements et associer ponctuellement les cadres des Départements sectoriels concernés (notamment en charge de l'agriculture et de l'industrie).

Les Etats membres doivent également réaliser, à l'instar du Sénégal, leurs propres études d'impact pour leur permettre de défendre leur position au niveau national, régional et international en matière de choix de politique commerciale, en cohérence notamment avec leur choix de politique économique générale et leur choix de politiques sectorielles.

6. Renforcer les mécanismes de plainte et de règlement des différends

S'il existe déjà des mécanismes de plaintes au niveau régional, et en particulier à l'UEMOA, ces mécanismes doivent être renforcés et mieux connus tant au niveau national et que régional.

Notons tout d'abord que les opérateurs qui souhaitent déposer une plainte auprès de l'UEMOA peuvent passer par le niveau national qui ensuite la transmet au niveau régional, avec éventuellement l'appui du pays, ou passer directement au niveau régional.

Si les deux modes de saisine peuvent être conservés, passer par le niveau national a plusieurs avantages :

- d'une part, le pays du plaignant peut s'associer aux opérateurs ;
- d'autre part, cela favorise le suivi du règlement du conflit commercial ;
- et surtout, cela facilite la mise en œuvre des mesures de coercition éventuelles, qui sont d'application nationale.

6.1. Au niveau national

Il s'agit essentiellement :

- de préciser quelle structure reçoit les plaintes relatives à une mauvaise application des réglementations communautaires ou à des pratiques anormales, qui instruit ces plaintes et les transmet auprès de l'UEMOA ou de la CEDEAO. Généralement, il s'agit de la Direction du Commerce, parfois de la Direction de la Concurrence parfois des Douanes.

Des activités de renforcement de capacités doivent être prévues pour chaque pays et coordonnées au niveau régional, afin d'améliorer le recueil et le suivi des plaintes.

- ensuite, de faire connaître auprès des opérateurs les mécanismes de plainte existants et les procédures à suivre, à travers des séances d'information, d'articles de presse et de spots radio ou télé... ;
- enfin, de diffuser régulièrement, auprès de ces opérateurs les informations concernant les cas d'incohérence et leur traitement au niveau régional.

6.2. Au niveau régional

Concernant l'UEMOA, le mécanisme de plainte existe mais il est nécessaire :

- de renforcer les effectifs de la Direction de la Concurrence qui a en charge le traitement des plaintes ou de créer un guichet spécifique ;
- de coordonner les activités de cette direction avec :
 - les activités de la Direction des Douanes qui reçoit aussi parfois des plaintes ;
 - les activités de l'OPA et des autres mécanismes de suivi des pratiques anormales (ATP, OCAL...) ;
 - les activités du futur mécanisme de surveillance.
- d'améliorer la coordination avec les mécanismes de plaintes nationaux afin de renforcer l'efficacité de l'ensemble du système de plainte ;
- de programmer des activités de renforcement de compétences au niveau national et régional pour améliorer le recueil et le traitement des plaintes et leur harmonisation ;
- d'améliorer la connaissance des mécanismes de plaintes et de leur résultats en lien avec les Etats-membres via :
 - des séances d'informations dans les différents pays à destination des institutions nationales concernées, ainsi que des représentants du secteur privé, des OP et de la société civile ;
 - la mise sur le site net de l'ensemble de informations relatives au mécanisme de plainte et aux plaintes en cours et déjà réglées.

Concernant la CEDEAO, il s'agit de mettre en place un dispositif de plainte opérationnel au sein de la Commission de la CEDEAO, de type guichet, à destination des Etats et des opérateurs économiques plaignants comme cela existe à l'UEMOA. Ce guichet, ou cette unité, pourrait être logé au sein du département Secteur privé de la Commission de la CEDEAO, plus proche du terrain que le département des douanes travaillant avec les gouvernements et le département commerce axé sur les politiques. Une équipe entièrement dédiée au fonctionnement de cette unité, dont les compétences seraient avant tout opérationnelles, devrait être mise en place. Le financement devrait également être structurel, et pourrait provenir en partie d'un pourcentage des amendes payées par l'importateur ou par les autorités douanières du pays, suivant la partie à qui l'enquête de la CEDEAO donnerait raison.

Par ailleurs, dans le cas par exemple de blocage de produits périssables à une frontière ou d'autres cas nécessitant une action rapide, il faudrait prévoir une **procédure d'urgence**, associant les institutions nationales concernées.

Dans les deux cas la saisine de la cours de justice UEMOA ou CEDEAO devrait être le dernier recours après le rôle de conciliation joué par les organisations régionales.

Enfin, les deux mécanismes régionaux doivent être coordonnés et leur périmètre d'action doit être clairement défini pour éviter toute confusion.

7. Renforcer les mécanismes de contrôle et la mise en œuvre des mesures de coercition

Pour que les mécanismes de plainte soient crédibles, il faut que les mécanismes de contrôle soient efficaces et que les mesures de coercition soient réellement mises en œuvre.

Ainsi, il est indispensable :

- De renforcer et de rendre plus efficaces au niveau national les différents services de contrôle en lien avec les services régionaux s'ils existent, notamment les Douanes et les services vétérinaires ;
- De faire appliquer la Directive sur la limitation des contrôles sur les axes routiers inter-Etats et la Décision relative à la mise en application des dispositions de la Directive et qui fixe les modalités pratiques des contrôles assorties au plan régional de contrôle routier adopté par le Conseil des Ministres de l'Union, le 16 décembre 2005. Un nouveau Plan élargi à l'ensemble de la CEDEAO pourrait être élaboré ;
- De préciser les mesures de coercition correspondant à la non-application des réglementations communautaires ou aux cas de mauvaises pratiques, concernant soit un opérateur, soit un Etat ;
- De mettre en œuvre les postes de contrôle juxtaposés (cf. la Décision n° 08/2001/CM/UEMOA, relative au financement du Programme communautaire de construction de onze postes de contrôle juxtaposés aux corridors prioritaires inter-Etats adoptée, le 26 novembre 2001, par le Conseil des Ministres de l'UEMOA)
- D'harmoniser et d'interconnecter des systèmes informatiques douaniers pour permettre de sécuriser toute la chaîne d'informations et de disposer d'une base de don-

nées centralisée accessible à tous les Etats membres. Ainsi, la transmission des données électroniques précédant la marchandise sera privilégiée dans ce processus ;

- De réfléchir au niveau régional aux possibilités de renforcement des instances de coercition notamment les cours de justice régionales ;
- De renforcer la volonté politique des Etats :

Il s'agit de mobiliser la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui a un rôle d'orientation et d'impulsion politique du processus d'intégration, mais surtout le Conseil des Ministres qui joue également un rôle d'impulsion politique notamment pour certains dossiers techniques difficiles.

Il est en effet rappelé que ¹³⁶ « le Conseil des Ministres de l'UEMOA est l'organe qui assure la représentation et la défense des intérêts des Etats membres. Aux termes de l'article 6 du Traité UMOA, il assure la direction de l'Union. Dans le processus décisionnel, le Conseil apparaît comme l'organe « législatif » titulaire de l'Union. Il est en effet habilité par l'article 42 du Traité à adopter une catégorie importante d'actes de droit dérivé (les règlements, les directives et les décisions). Selon les dispositions du Traité UEMOA, le Conseil assure la mise en œuvre des orientations générales définies par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il se réunit au moins deux (2) fois par an. Donc le rôle dévolu au Conseil par le Traité devrait se traduire par une accentuation de l'implication politique pour le traitement de certains dossiers difficiles lorsqu'il lui est rendu compte que leur mise en œuvre n'est pas satisfaisant. Le Conseil peut ainsi donner mandat à son Président ou à un de ses membres de rencontrer les autorités nationales des Etats membres qui ont des difficultés pour mettre en œuvre une réforme afin d'en connaître les raisons et proposer des solutions. »

Rappelons également que le manque de volonté politique et les rapports de force entre les pays de la région peuvent probablement expliquer la non application des sanctions prévues par la CEDEAO en cas de non respect des engagements communautaires (suspension du droit de vote, de l'assistance de la Communauté...).

8. Améliorer l'information et la sensibilisation sur les mesures et règlements communautaires et nationaux

Une des raisons évoquées de la non-application des mesures règlementaires réside dans le manque d'information et de sensibilisation à la fois des agents chargés d'appliquer les règlements et des opérateurs qui doivent les respecter.

Il est donc indispensable que les deux organisations régionales mettent en œuvre, en lien avec les Etats-membres, une politique d'information et de sensibilisation très active concernant notamment :

¹³⁶ UEMOA Note novembre 2007 déjà citée.

- La réglementation commerciale régionale en vigueur et l'application au niveau national : TEC, règles d'origine, mesures de sauvegarde, valeurs de référence, mesures de sauvegarde... ;
- Les normes SPS et techniques ;
- Les mécanismes de plaintes ;
- Les autres politiques communes ;
- Le fonctionnement des organisations régionales ;
- Les implications des négociations commerciales en cours (OMC, APE...)

Par ailleurs il est indispensable que les informations concernant ces différents thèmes ainsi que les informations relatives à l'OPA et aux plaintes soient facilement accessibles sur les sites Internet de la CEDEAO et de l'UEMOA.

9. Améliorer la participation de l'UEMOA et de la CEDEAO à l'OMC et la défense des intérêts de la région dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales

9.1. Finaliser le TEC CEDEAO et régler le problème de la libre pratique

Pour pouvoir notifier l'Union douanière de l'UEMOA et la future Union douanière de la CEDEAO, au titre de l'article XXIV sur les accords de libre échange, l'UEMOA et la CEDEAO doivent mettre en œuvre le principe de la libre pratique, qui pose un problème de recettes fiscales pour de nombreux pays. Elle pose aussi la question de la bonne application du régime de transit.

Cela suppose donc de travailler sur les autres mesures fiscales permettant de combler cette baisse de recettes. Sur ce point le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté la Décision n° 10/2006/CM/UEMOA portant adoption du Programme de transition fiscale au cours de sa session du 23 mars 2006. Ce programme devrait être appliqué urgemment mais devrait aussi être élargi à l'ensemble des pays de la CEDEAO. Des mesures de soutiens complémentaires pourraient être aussi envisagées pour les pays enclavés qui craignent le plus la mise en œuvre de la libre pratique.

Une expertise spécifique pourrait être mise en œuvre concernant les effets de la mise en place de la libre-pratique, du lien entre libre-pratique et l'application du régime de transit, enfin sur les mécanismes à mettre en œuvre pour limiter les effets de la mise en œuvre de la libre-pratique. A noter à cet égard que l'examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali d'octobre 2010 mentionnent qu' « une étude est en cours sur la mise en place du régime de la libre pratique dans l'UEMOA, en vue de mettre fin au double

ou multiple dédouanement des produits mis à la consommation sur le territoire douanier de l'Union »¹³⁷.

9.2. Mettre en place le Comité consultatif pour les négociations commerciales prévu à l'UEMOA et l'élargir à la CEDEAO

Comme indiqué précédemment, le Comité consultatif pour les Négociations Commerciales, en relation avec les Comité Nationaux de Négociations Commerciales, et sous la supervision de la Commission de l'UEMOA, sera chargé à titre principal :

- D'assister la Commission de l'UEMOA dans la conclusion de négociations commerciales en suscitant et facilitant les échanges d'idées pour les prises de décisions communes ;
- De servir de cadre pour faciliter la préparation des négociations et contribuer à assurer la cohérence entre les objectifs de développement économique durable de l'Union et les objectifs du système commercial multilatéral de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- De contribuer à améliorer la concertation entre la Commission de l'UEMOA et les Administrations compétentes des Etats membres, en vue de la détermination des positions de négociations harmonisées de l'Union ;
- De proposer l'argumentaire devant soutenir les positions communes de négociation de l'Union ;
- De contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre de la politique commerciale de l'Union par la prise en compte des politiques sectorielles communes ;
- De dégager et proposer des positions communes de négociation de l'Union sur les principales questions en discussion au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- D'aider la Commission de l'UEMOA et les Etats membres à disposer d'un pool de négociateurs qualifiés, à même de défendre efficacement les positions de négociation de la région ;
- De contribuer à l'identification des besoins de renforcement des capacités commerciales et de négociation des Etats membres ;
- De mener la réflexion sur toutes les questions relatives aux accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), aux accords commerciaux régionaux, notamment les Accords de Partenariat Economique (APE) et autres accords commerciaux ;
- D'entreprendre une évaluation périodique de la mise en œuvre des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), des accords commerciaux régionaux ainsi que des bénéfices qui en découlent et des difficultés rencontrées.

¹³⁷ OMC, Examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, Compte-rendu provisoire, WT/TPR/M/236, 18 octobre 2010 (point 245, p. 36).

Il est urgent de mettre en place un tel mécanisme et d'en faire un outil commun UEMOA/CEDEAO.

9.3. Mettre en place le mécanisme de coordination portant sur l'ensemble des processus de négociation dans lesquels l'UEMOA est engagée et l'élargir à la CEDEAO

La Commission de l'UEMOA a aussi proposé la mise en place **d'un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA.**

Comme cela a été évoqué ce mécanisme de coordination doit avoir pour objectif général de veiller à ce que la capacité de négociation de la région reste durable et avoir pour attributions de :

- Répondre aux exigences techniques des négociations commerciales actuelles, en particulier dans des domaines requérant des connaissances spécialisées (agriculture, commerce des services, aspects de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires, commerce et environnement, obstacles techniques au commerce) ;
- Veiller à ce que les problèmes particuliers auxquels l'UEMOA fait face soient pris en considération dans les négociations, en particulier les questions tarifaires, les préférences commerciales, le traitement spécial et différencié et les questions relatives au dossier coton ;
- Œuvrer à assurer la cohérence et la concordance des positions adoptées par la région dans les différents forums sur toutes les questions couvertes par les dispositions pertinentes du Traité ;
- S'assurer que les Missions permanentes des pays Membres de l'UEMOA à Genève et dans les autres capitales étrangères pertinentes travaillent de manière coordonnée ;
- Veiller à ce que les systèmes de communication et de coordination soient en mesure de saisir les préoccupations de tous les pays, afin d'intégrer ces dernières dans les positions avancées et les articuler au sein d'une position régionale unifiée ;
- Etablir des alliances de collaboration efficaces et créer des structures de communication nécessaires pour faciliter le dialogue avec les gouvernements, le secteur privé, la société civile et le public en général ;
- Etablir les alliances stratégiques nécessaires avec les groupes de pays en développement ayant des intérêts similaires.

Un tel mécanisme devrait être élargi à la CEDEAO. Enfin, il faut le plus rapidement possible prévoir **la mise en place d'une représentation si possible commune de l'UEMOA et de la CEDEAO à l'OMC.**

Il convient de souligner également que ce mécanisme devrait veiller à ce que les pays ne prennent pas des engagements dans différents espaces de négociation qui compromettraient l'intégration régionale. Ceci est particulièrement valable pour les négociations commerciales relatives aux marchandises (agricoles et non agricoles), mais aussi concernant les négociations sur les services. Les enjeux dans le domaine des services sont en effet très

importants, notamment sur la question des investissements, où les pays développés ont généralement des intérêts offensifs vis-à-vis de l'Afrique de l'Ouest, qui s'expriment au niveau multilatéral et de plus en plus au niveau bilatéral (les APE en étant un exemple).

9.4. Travailler au niveau des représentations régionales des Etats dans les négociations commerciales

D'une part, concernant les négociations bilatérales, hors APE, et en dépit des difficultés à effectuer un transfert de souveraineté dans ce domaine, il serait pertinent d'harmoniser les mandats de l'UEMOA et de la CEDEAO, en se basant sur le traité de l'UEMOA révisé.

D'autre part, concernant les négociations commerciales internationales, il est urgent d'aborder la question de la représentation des intérêts nationaux par les organisations régionales, à l'instar de ce qui existe actuellement pour l'Union européenne et donc de leur donner mandat de négociation. Cette question doit être traitée au plus haut niveau (Conférence des Chefs d'Etat).

9.5. Renforcer les mécanismes de concertation de suivi des négociations nationales

Comme cela a déjà été évoqué, il existe dans la plupart des pays des Comités ou des cellules de suivi des négociations commerciales. Il est prévu dans le cadre du Comité consultatif pour les négociations commerciales de l'UEMOA une harmonisation de ces mécanismes qui auraient à traiter des différentes négociations (OMC, APE, autres bilatéraux, aide au commerce...), avec pour objectif d'éviter la démultiplication des structures.

Il est important que ces mécanismes puissent bénéficier du soutien des organisations régionales afin d'être actives dans la définition des positions de négociations. Cela suppose des relations beaucoup plus régulières et plus intenses entre le niveau national et le niveau régional. Une mise en réseau de ces structures doit être prévue afin de partager les expériences et les informations entre chacun des Etats.

Outre des actions en matière de renforcement de capacités, ces structures doivent pouvoir disposer des financements nécessaires à leur bon fonctionnement. De plus, elles doivent pouvoir disposer des informations et mobiliser les expertises nécessaires permettant de construire les positions de négociation nationales.

9.6. Poursuivre et renforcer les actions en matière de renforcement des capacités

Il existe ou a existé de nombreux appuis concernant le renforcement des compétences sur les négociations commerciales et financés par de multiples bailleurs de fonds. De tels appuis sont nécessaires mais il existe souvent des duplications et au total des pertes d'efficacité et de ressources pourtant limitées.

Il pourrait être utile que la CEDEAO et l'UEMOA en lien avec les Etats membres fassent le point sur :

- les actions réalisées depuis 10 ans et les actions en cours en matière de renforcement de capacités ;
- les autres offres disponibles non mobilisées aujourd'hui ;
- les besoins en renforcement des capacités concernant les négociations commerciales au sens large (processus d'intégration régionale, OMC, APE, autres négociations bilatérales, aide au commerce...) en fonction des différents publics cibles.

Sur cette base, il pourrait être préparé un cadre général pour les actions de renforcement de capacités qui soit coordonnées au niveau régional et dans lequel s'inscrirait les différents bailleurs de fonds ou organismes internationaux ou nationaux de formation.

9.7. Mieux utiliser les revues de politiques commerciale pour améliorer la cohérence des politiques commerciales

Ce point est développé dans les recommandations à destination de l'OMC en III. 1.

9.8. Travailler avec l'OMC sur les consolidations au niveau régional et sur l'appartenance à la CEDEAO et l'UEMOA de PED de statuts différents

Par ailleurs, la CEDEAO et l'UEMOA doivent construire des propositions communes à présenter à l'OMC concernant deux points particulièrement sensibles :

- Harmoniser et régionaliser les droits consolidés notifiés à l'OMC par les différents Etats-membres.

Il s'agit, d'une part de travailler avec l'OMC pour définir les modalités permettant d'aboutir à une consolidation régionale, d'autre part, de travailler avec l'ensemble des pays membres à la définition des droits consolidés régionaux qui seraient notifiés à l'OMC. Ainsi comme le proposent le Bénin, le Burkina Faso et le Mali dans le cadre de leur examen de politique commerciale « dans la mesure où l'adoption de la cinquième catégorie pourrait entraîner un dépassement pour certains États de leurs taux consolidés à l'OMC, il est envisagé, en conformité avec les dispositions de l'article XXVIII du GATT, que des négociations soient ouvertes à l'OMC, en temps utile, par l'ensemble des États de la CEDEAO pour aboutir à la révision des consolidations initiales. Ce processus devrait également permettre de trouver une solution adéquate au problème actuel de dépassement des taux consolidés par les taux appliqués par des États membres de l'UEMOA »¹³⁸.

- Préparer une proposition à remettre à l'OMC pour faire valoir le droit du statut de PMA dans le cadre d'une Union douanière contenant des PED – PMA et PED non-PMA.

¹³⁸ OMC, Examen des politiques commerciales, Bénin, Burkina Faso, et Mali, Compte rendu provisoire de réunion, WT/TPR/M/236, 18 octobre 2010

9.9. Réfléchir au niveau régional sur les différents instruments de protection pouvant être mis en œuvre pour défendre les intérêts de la région

Outre la finalisation du TEC comprenant la 5^{ème} bande, il est urgent d'ouvrir les réflexions de manière commune au niveau de la CEDEAO et de l'UEMOA sur les autres instruments de protection pouvant être mobilisés.

Il s'agit notamment :

- Des mesures de sauvegardes (TCI, TDP) ;
Il s'agit ici de travailler activement sur les propositions de MSS en cours de négociation afin que les mesures complémentaires au TEC CEDEAO soient à terme compatibles avec les engagements OMC.
- Des droits compensatoires ;
- Du droit antidumping ;
- Des valeurs de références qui pourraient être élargies et surtout augmentées et seraient compatibles avec les règles de l'OMC ;
- Des autres mesures disponibles même si elles sont aujourd'hui contraires aux règles de l'OMC : quotas, prix minimum à l'importation, prélèvement variable... ;
- De la régulation des marchés basée sur l'organisation des filières et les interprofessions.

Il s'agit de compléter l'arsenal de politique commerciale existant tout en étant force de proposition dans les négociations en cours et à venir. Il convient de souligner également que les règles de l'OMC en matière de mesures de sauvegarde (article XIX du GATT traité dans l'Accord sur les sauvegardes) offrent des marges de manœuvre importantes. Elles indiquent les procédures à respecter, mais n'imposent rien quant à la nature des mesures qui peuvent être appliquées. Celles-ci peuvent par exemple consister en des restrictions quantitatives, plus efficaces dans certaines situations que des droits de douane additionnels. La réflexion sur l'arsenal de politique commerciale disponible et sur les argumentaires juridiques à mobiliser peut ainsi aboutir à la mise en place de mesures plus efficaces, compatibles OMC et plus solides que des mesures actuelles axées par exemple sur les aspects SPS.

10. Améliorer la coordination entre l'UEMOA et la CEDEAO

Il convient tout d'abord d'avancer la réflexion sur la meilleure façon d'aller vers une organisation régionale unique pour conduire le processus d'intégration régionale en termes d'organisation institutionnelle et de pas de temps.

Entre temps, il s'agit en priorité de renforcer le dispositif existant qu'est le Secrétariat technique conjoint, dont l'objectif est précisément d'améliorer la coordination entre les deux institutions régionales et notamment de :

- Renforcer l'animation du Secrétariat technique conjoint par de nouveaux recrutements ;

- Systématiser la participation aux réunions : tenue de réunions communes, invitation d'une organisation aux réunions de l'autre afin que chacune prenne part aux travaux de l'autre.

Ainsi, la CEDEAO est désormais invitée à participer aux réunions du CG TEC UEMOA ;

- Systématiser les consultations réciproques sur l'élaboration de projets/ programmes : transmission de versions draft pour observations et commentaires ;
- Veiller à la similarité de l'architecture institutionnelle : la mise en place dans chaque organisation d'une architecture institutionnelle similaire ou proche facilite les relations entre homologues sur des sujets communs et donc l'établissement de relations de travail suivies, d'échanges et de contacts réguliers ;
- Développer les échanges d'expériences ;
- Développer des projets communs UEMOA-CEDEAO : dans le cadre d'un projet commun, les réunions de coordination sont programmées et budgétées, ce qui permet de moins laisser le champ au bon vouloir des techniciens et aux contraintes de calendrier des uns et des autres ;
- Coordonner les mécanismes de suivi évaluation ;
- Coordonner les mécanismes de plainte ;
- Coordonner les actions d'information et de sensibilisation ;
- Coordonner et harmoniser le programme de transition fiscale ;
- Coordonner les positions de négociations commerciales en dehors de l'APE.

Concernant les réglementations existantes outre la finalisation et la mise en œuvre du TEC CEDEAO, il s'agit aussi d'harmoniser :

- Les taux de TVA ;
- Les droits d'accises ;
- Les valeurs de références.

Enfin, pour conclure, l'UEMOA a élaboré une stratégie d'aide au commerce qui devrait servir de base aux interventions des bailleurs de fonds en matière d'appui notamment aux politiques commerciales nationales et régionales dans la région, y compris en matière de renforcement de capacités. Il est nécessaire que la CEDEAO élabore une telle stratégie qui soit coordonnée avec celle de l'UEMOA. Le PAPED commun aux deux structures pourrait servir de base à une stratégie commune.

II. A DESTINATION DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

- 1. Prendre mieux en compte la dimension régionale dans les programmes et projets de développement nationaux**
- 2. Prendre mieux en compte la cohérence des appuis sectoriels ou transversaux avec les politiques commerciales dans leurs appuis tant au niveau national que régional**

S'appuyer sur les stratégies d'aide au commerce nationales et régionales pour améliorer la coordination avec les autres partenaires techniques et financiers et mieux répondre aux attentes des pays et organisations régionales.

- 3. Poursuivre et renforcer les programmes de renforcement des capacités au niveau national et régional, à destination :**

- Des institutions nationales et régionales en charge de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques commerciales ;
- Des institutions nationales et régionales en charge de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles et transversales ;
- Du secteur privé et des OP.

Concernant plus particulièrement :

- L'élaboration et la mise en œuvre de politique commerciale ;
- La cohérence des politiques ;
- Le suivi des négociations commerciales et la mise en œuvre des engagements.

Le renforcement de capacités peut s'effectuer par la mise à disposition d'une assistance et d'une expertise ponctuelle, en fonction des besoins des acteurs.

Il peut également donner lieu à la mobilisation d'une assistance technique de plus longue durée, telle que celle qui a été délivrée auprès de la Commission de l'UEMOA ou celle qui est actuellement en place au niveau du département de l'agriculture et de l'environnement au sein de la CEDEAO ou encore au Sénégal auprès de la Direction du Commerce.

Concernant l'assistance technique fournie au niveau national, il est nécessaire de la former aux enjeux régionaux.

III. A DESTINATION DE L'OMC

1. Faire des revues de politique commerciale des mécanismes et outils de cohérence des politiques commerciales

L'exercice de revue de la politique commerciale constitue déjà un exercice permettant d'identifier les cas d'incohérence des politiques commerciales nationales, non pas seulement avec les notifications des Etats et les règles de l'OMC, mais aussi avec les politiques sectorielles et les engagements régionaux de ces Etats.

Concrètement, il s'agirait :

- Comme pour l'UEMOA, d'associer plus étroitement la CEDEAO aux revues commerciales de la région, en invitant des représentants du département commerce de la CEDEAO, voire des autres départements concernés, aux séances de travail organisées dans les pays à l'occasion des revues ;
- D'arriver progressivement à une seule revue pour l'ensemble des pays de la région. Cela est prévu pour l'UEMOA¹³⁹. Il serait nécessaire d'aller progressivement dans cette voie pour la CEDEAO ;
- De prévoir dans les revues une nouvelle partie consacrée à la cohérence entre les politiques commerciales nationales et régionales, et avec les engagements de l'OMC.

2. Assister l'UEMOA/CEDEAO pour représenter l'ensemble de leurs Etats-membres

- Lorsque la CEDEAO sera une Union douanière avec un TEC finalisé, appuyer la CEDEAO pour faire le choix d'une notification sous l'article XXIV du GATT ou la Clause d'habilitation ;
- Dans l'attente, travailler étroitement avec l'UEMOA pour que les deux organisations puisse mieux représenter ses Etats membres (accompagner la CEDEAO et l'UEMOA dans la mise en place d'une représentation à Genève, la participation en tant qu'observateur à l'ensemble des séances de travail dans le cadre du cycle de Doha...);

3. Favoriser en lien avec la CEDEAO et l'UEMOA la notification de droits consolidés régionaux

- Avant que la CEDEAO devienne une Union douanière, travailler avec l'UEMOA pour permettre au plus vite une notification des tarifs et autres droits au niveau de l'UEMOA en remplacement des droits consolidés nationaux, en conformité avec les dispositions de l'article XXVIII du GATT ;

¹³⁹ A noter également qu'une revue unique de politique commerciale existe déjà pour la SACU (deux revues ont été menées en 1998 et 2003).

- Lorsque la CEDEAO sera une Union douanière remplacer la consolidation au niveau de l'UEMOA par une consolidation au niveau de la CEDEAO, en conformité avec les dispositions de l'article XXVIII du GATT ;
- Prévoir des appuis techniques concernant le processus de consolidation des tarifs et autres droits au niveau régional.

4. Traiter activement le problème de cohérence lié à l'appartenance de PMA et de non-PMA à une Union douanière

Un travail d'expertise est urgent sur cette thématique alors que les négociations en cours ne sont pas encore terminées et d'autant plus que d'autres zones en Afrique sont dans la même situation (COMESA, SADC, CEMAC). Une expertise particulière conduite pour l'UEMOA et la CEDEAO serait particulièrement utile et novatrice dans le cadre des négociations en cours dans le cycle de Doha pour le développement.

5. Relancer et renforcer les programmes d'assistance technique

- Relancer les programmes d'assistance technique du type JITAP auprès de l'ensemble des pays de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi que des deux OIR en coordination étroite avec les programmes existants (cf. Hub and Spokes) ;
- Multiplier les programmes de renforcement de capacité à destination des négociateurs nationaux et régionaux, à Genève et dans les pays afin d'atteindre une masse critique de négociateurs ;
- Renforcer les programmes de renforcement des capacités du secteur privé et des OP.

6. Contribuer au renforcement des dispositifs nationaux et régionaux de suivi des négociations commerciales

En fonction des besoins exprimés dans le cadre d'une coordination avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers, contribuer au renforcement des dispositifs de suivi des négociations via :

- Des appuis financiers pour prendre en charge les négociateurs nationaux et régionaux, y compris les représentants du secteur privé et des OP ;
- Des appuis techniques et financiers pour permettre un bon fonctionnement des mécanismes de suivi.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACICI	Aide pour le commerce et le Cadre Intégré renforcé
ACP	Afrique Caraïbe Pacifique
ACR	Accord commercial régional
ADI	Autres droits et impositions
AFD	Agence française de développement
AELE	Association regroupant l'Islande, le Lichtenstein, la Norvège et la Suisse
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AIE	Accord d'intégration économique
ALE	Accord de libre échange
AO	Appel d'offres
AOF	Afrique Occidentale française
APE	Accord de Partenariat Economique
APEI	Accord de Partenariat Economique intérimaire
APER	Accord de Partenariat Economique Régional
ARM	Agence de régulation des marchés
ATP	
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CAF	Coût Assurance Fret
CAPES	Centre d'analyse des politiques économiques et sociales
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCIA-BF	Cadre intégré du Commerce de l'Industrie et de l'Artisanat au Burkina Faso
CCR	Chambre Consulaire Régionale
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Commission Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CCG/TEC CEDEAO	Comité conjoint de gestion du TEC CEDEAO
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

CNP	Comité national de pilotage
CNNCI	Comité national des négociations commerciales internationales
CNUCED	Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)
COSEC	Conseil sénégalais des chargeurs
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CPVI	Contribution pour le Programme de Vérification des Importations
CRADES	Centre de recherche et d'analyse des échanges et statistiques
CRECQ	Comité régional de coordination de la qualité
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAF	Distribution Alimentaire du Faso
DCC	Droit compensateur CEDEAO
COSEC	Conseil Sénégalais des Chargeurs
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EAC	East African Community
ECDPM	Centre européen pour la gestion des politiques de développement
ECOWAP	Politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest
EDIC	Etude diagnostic pour l'intégration commerciale
ESA	Eastern and Southern Africa
ESP	Equivalent subvention à la production
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
IRCPA	Initiative de renforcement des capacités productives en Afrique
JITAP	Joint Technical Assistance Programm
LOASP	Loi d'orientation agrico-sylvo-pastorale
MAN	Manufacturers Association of Nigeria
MEPC	Mécanisme d'examen de politiques commerciales
NCCI	National Council on Commerce and Industry (Conseil national sur le commerce et l'industrie)
NECA	Nigerian Employers Consultative Association

NFSP	National Food Security Programme (Programme national de sécurité alimentaire)
NEEDS	National Economic Empowerment and Development Strategy
NORMCERQ	Secrétariat régional de la normalisation, de la certification et de la promotion de la qualité
NPF	Clause de la nation la plus favorisée
OCAL	
OCI	
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIE	Office International des Epizooties
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMPI	Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
ONUDI	Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel
OP	Organisations paysannes
OP	Organisations paysannes
OPA	Observatoire des Pratiques Anormales
OSP	Organisation du secteur privé
PACD	Projet de Promotion d'une Agriculture Compétitive et Durable
PAPED	Programme de développement pour l'APE en Afrique de l'Ouest
PAPISE	Programme d'Investissement du Secteur de l'Elevage
PAU	Politique Agricole de l'Union
PC	Prélèvement Communautaire de la CEDEAO
PCS	Prélèvement Communautaire de Solidarité de l'UEMOA
PD	Prix du déclenchement
PED	Pays en développement
PER	Programme économique régional
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PGUE	Prix garanti Union européenne
PGUSA	Prix garanti Etats-Unis d'Amérique
PIC	Politique Industrielle Commune (UEMOA)
PICAO	Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

PMA	Pays les moins avancés
PNIA/PRIA	Plans nationaux et régionaux d'investissement
PNSA	Programme national sécurité alimentaire
PRI	Plan régional d'investissement
PRI	Politique de redéploiement industriel
PROSDRp	Programme sectoriel de Développement Rural productif
REXPACO	Renforcement de l'expertise francophone en négociation des accords commerciaux et d'investissement
ROPPA	réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SACU	Southern Africa Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SDI	Schéma Directeur d'Industrialisation
SDI-BF	Stratégie de développement industriel au Burkina Faso
SDR	Stratégie de développement rural
SIA	Sustainability Impact Assessment
SLE	Schéma de libération des échanges
SOAC	Système Ouest Africain d'Accréditation
SOAMET	Secrétariat ouest-africain de métrologie
SPC	Système de préférences commerciales
SP/CPSA	Secrétariat permanent de coordination des politiques sectorielles agricoles
SPG	Système de préférences généralisées
SSATP	Programme des Politiques de Transport en Afrique Sub-saharienne
STC	Secrétariat technique conjoint
STRADEX	Stratégie Nationale du Développement et de Promotion des Exportations sénégalaises
TCI	Taxe Conjoncturelle à l'Importation
TDP	Taxe dégressive de protection
TEC	Tarif extérieur commun
TIFA	Trade and Investment Framework Agreement
TRIE	Transit Router Inter-Etats de marchandises
TSA	Tout sauf les armes
TSC	Taxe de sauvegarde

TSD	Traitement spécial et différencié
UD	Union douanière
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGP APE	Groupement d'Intérêt Economique
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
WATH	West Africa Trade Hub : Partenariat technique du Centre Ouest Africain pour le Commerce

BIBLIOGRAPHIE

1. Donateurs et documents généraux

- Agence de Coopération et d'Information pour le Commerce Internationale, Rapport sur le Forum de l'ACICI : L'aide pour le commerce et le Cadre Intégré renforcé, Genève 3 mai 2007
- Bio Goura Soulé, Cecilia Bellora, Roger Blein, « La réponse ouest-africaine à la crise des prix », Grain de sel n° 43, décembre 2008
- Commission Européenne, Aid for trade monitoring report 2009, Bruxelles, avril 2009.
- Diouf E.H., Quête de cohérence dans l'élaboration des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest : OMC, APE et intégration régionale, Agence Africaine pour le Commerce et le Développement (2ACD), Genève, Suisse, septembre 2010.
- ECDPM, Coopération au développement dans les APE - Aide pour le Commerce, Atelier de consultation sur le programme régional d'aide pour le commerce de l'Afrique Centrale, Yaoundé, 11 septembre 2007.FAO, « Aide au Commerce », Comité des produits, Soixante-sixième session, Rome, 23 – 25 avril 2007, CCP07/13
- GREAT, « TEC et sauvegarde commerciale », M. Coulibaly et D. Plunkett, Les cahiers du GREAT Cahiers n°22, juin-septembre 2007
- GREAT, « Du TEC UEMOA depuis 2000 au TEC CEDEAO pour 2008 », M. Coulibaly et D. Plunkett, Les cahiers du GREAT Cahiers n°17, avril-juin 2006
- GRET, IRAM, Etude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs, Alimenterre 2008, CFSI, SOS Faim Belgique, SOS Faim Luxembourg, septembre 2008
- GRET/IRAM, L'aide au commerce : Diagnostic, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Direction des Politiques de Développement, DPDEV/PEA, juin 2008.
- GRET- Enda Diapol, Produits spéciaux et Mécanisme de sauvegarde spéciale pour les filières agro-alimentaires au Sénégal, Décembre 2006
- ICTSD, Eclairage sur les négociations. De Doha à Cotonou, Vol. 5 No. 6, novembre-décembre 2006.
- JEICP/ILEAP, Aide au commerce : une perspective africaine, avril 2006
- Observatoire des Pratiques Anormales sur les corridors Inter-Etats, 11ème rapport de l'OPA/UEMOA, février 2010.
- Organisation du Couloir Abidjan-Lagos (OCAL), <http://www.watradehub.com/fr/activites/tradewinds/aug10/supprimer-les-barrieres-au-commerce-de-abidjan-lagos> et

<http://www.borderlesswa.com/sites/default/files/resources/mar10/ALCO-ATP-TradeHub-report-fr.pdf>

- OCDE/OMC, Rapport conjoint de 2006 sur l'assistance technique et le renforcement des capacités liées au commerce, avril 2007.
- OCDE, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, OCDE, Paris du 28 février au 2 mars 2005
- ODI/ECDPM : The New EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008», 31 mars 2008.
- OIF, Etude sur les opportunités commerciales en Afrique centrale, Pays francophones des sous-régions Mékong, CEMAC et UEMOA, Programme de promotion du commerce Sud-Sud, janvier 2008.
- OIF, Projet « Réduire les obstacles à l'intégration économique régionale », bilan 2008
- OIF, Projet Hub and Spokes « Renforcement des capacités du groupe ACP en formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales », bilan 2008
- OIF, Projet Rexpaco « Renforcement de l'expertise francophone en négociation d'accord commerciaux », bilan 2008
- OMC, Examen des politiques commerciales, Bénin, Burkina Faso, et Mali, Compte rendu provisoire de réunion, WT/TPR/M/236, 18 octobre 2010
- OMC, Aid-for-Trade related Events/Meetings and CTD Sessions, 2009
- OMC, Mécanisme du cadre consultatif du Directeur Général pour le coton, WT/L/702, 19 novembre 2007
- OMC, Communication par la Zambie au nom du groupe des PMA, « Aide pour le commerce : une perspective des PMA », WT/AFT/W/22, 29 juin 2006.
- OMC, Communication par le Bénin au nom du groupe africain, « Document conceptuel : point de vue de l'Afrique sur l'aide pour le commerce : portée et lacunes », WT/AFT/W/21, 21 juin 2006
- OMC, Organisation internationales et intergouvernementales, Situation des organisations ayant demandé le statut d'observateur au Conseil général, WT/GC/W/470, 20 mars 2002
- OMC, Le rapport final de la réunion organisée à Dar Es Salaam en novembre 2007 intitulée « Mobiliser l'aide pour le commerce : gros Plan sur l'Afrique »
- Oxfam France « L'Europe plume l'Afrique »
- South Centre, Aide au commerce et assistance financière pour la mise en œuvre des APE, Document analytique, Genève, mai 2007

2. UEMOA

- UEMOA, Examen des politiques commerciales du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, Eléments de réponse de la Commission de l'UEMOA aux questions posées par les Etats membres de l'OMC, octobre 2010.
- UEMOA, Stratégie régionale de mise en œuvre du programme d'aide pour le commerce de l'UEMOA

- UEMOA, Programme régional de promotion commerciale, http://www.cgeci.org/cgeci/index.php?option=com_content&view=article&id=540:uemoa-lancement-dun-programme-de-promotion-commerciale&catid=54
- UEMOA : Projet de décision n° /.../2010/CM/UEMOA portant création d'un Comité consultatif régional pour les négociations commerciales
- UEMOA, Directive N°02/2009/CM/UEMOA portant modification de la directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée
- UEMOA, Directive N°03/2009/CM/UEMOA portant modification de la directive N°03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998, portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de droits d'accise
- UEMOA, Note d'orientation sur la méthodologie de détermination des produits à classer dans la 5ème bande tarifaire, juillet 2009.
- UEMOA/CEDEAO, Mémoire sur le programme de l'APE pour le développement, (PAPED), avril 2009.
- UEMOA/CEDEAO/CE, Négociations de l'Accord de Partenariat Economique entre l'Afrique de l'Ouest et la Communauté Européenne, Projet de texte conjoint, avril 2009.
- UEMOA, Traité modifié de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), janvier 2009
- UEMOA/CEDEAO, Programme de l'APE pour le développement, (PAPED) et annexes, version draft, décembre 2008.
- UEMOA, Accord de Partenariat Economique Afrique de l'Ouest – Union Européenne, Task Force de Préparation Régionale, Réunion du Secrétariat, Dakar, 18-19 février 2008.
- UEMOA, Note sur la politique commerciale commune de l'Union économique et monétaire ouest africaine, 2007
- UEMOA, Règlement N°06/2007/CM/UEMOA portant adoption du plan directeur des filières agricoles prioritaires dans l'espace UEMOA, 2007
- UEMOA, Note sur les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce intra communautaire au sein de l'UEMOA, novembre 2007
- UEMOA, Plan Directeur des filières prioritaires, avril 2007
- UEMOA, Etude d'Impact de l'Union douanière sur les économies des Etats membres, mars 2007
- UEMOA, Libre-échange et tarif extérieur commun : quels avantages pour les opérateurs économiques ?, Séminaire national des leaders d'opinion, de Guinée Bissau, Bissau, février 2007
- UEMOA, Proposition d'un mécanisme de coordination des pays membres de l'UEMOA, février 2007
- UEMOA, Rapport de la réunion des experts, Réunion de concertation des Ministres chargés du commerce des Etats membres de l'UEMOA, Dakar, 13-15 novembre 2006.

- UEMOA, Lettre du programme qualité UEMOA, Bulletin d'information n°6, juin-août 2005. Adresse consultée : <http://www.UEMOA.int/ONUDI/Bull6.pdf>.
- UEMOA, Règlement N°16/2005/CM/UEMOA portant modification du règlement N° 19/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 modifiant le règlement n°03/99/CM/UEMOA du 25 mars 1999 portant adoption du mécanisme de la taxe dégressive de protection au sein de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).
- UEMOA, Les grandes orientations de la Politique Agricole de l'UEMOA, mars 2002
- UEMOA, Acte additionnel n°05/99 portant adoption de la politique industrielle de l'UEMOA
- UEMOA, Note sur la définition d'une politique commerciale commune pour les Etats Membres de l'UEMOA, juin 1998
- UEMOA, Acte Additionnel N° 04/96 du 10 mai 1996 de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA

3. CEDEAO

- CEDEAO, 38^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Communiqué final, Sal, 2 juillet 2010.
- CEDEAO, Mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA, Plan régional d'investissement pour la mise en œuvre des programmes mobilisateurs, draft n°1, 2 juin 2010.
- CEDEAO, Rapport de la 7^{ème} réunion du Comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du TEC de la CEDEAO, Cotonou, 8-12 mars 2010.
- CEDEAO, Note sur la politique commerciale commune de la CEDEAO, draft, avril 2010.
- CEDEAO-UEMOA, Rapport de la 5^{ème} réunion du Secrétariat technique conjoint UEMOA-CEDEAO, Abidjan, 6 novembre 2009.
- CEDEAO, Rapport de la 14^{ème} réunion du Comité de gestion du TEC de l'UEMOA, Ouagadougou, du 31 août au 4 septembre 2009.
- CEDEAO, Rapport de la 6^{ème} réunion du Comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du TEC de la CEDEAO, Ouagadougou, du 10 au 14 Février 2009.
- CEDEAO-UEMOA, Protocole sur le Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO, Rencontre ordinaire du Comité ministériel de suivi, point 4, Banjul, 28-31 octobre 2008.
- CEDEAO-UEMOA, Rapport de la 3^{ème} réunion du Secrétariat technique conjoint UEMOA-CEDEAO, Ouagadougou, 17-18 octobre 2008.
- CEDEAO-UEMOA, Rapport de la 2^{ème} réunion du Secrétariat technique conjoint UEMOA-CEDEAO, Ouagadougou, 22-23 mai 2008.
- CEDEAO, Draft for studies for the finalization of the ECOWAS Common External Tariff, Carana Corporation, USAID, 15 May 2008.

- CEDEAO, Plan à moyen terme 2008-2010, présentation de Jean de Dieu Somda, Vice-président de la Commission, 19 novembre 2007.
- CEDEAO, Plan stratégique de la CEDEAO volume I, Vision stratégique 2020, draft rev2, 2007.
- CEDEAO-UEMOA, Rapport de la 1^{ère} réunion du Secrétariat technique conjoint UEMOA-CEDEAO, Ouagadougou, 14-15 mai 2007.
- CEDEAO, 31^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d’Etat et de gouvernement, Ouagadougou, 19 janvier 2007.
- CEDEAO, Politique industrielle commune de l’Afrique de l’Ouest, PICAQ, novembre 2006.
- CEDEAO, Décision A/DEC.17/01/06 portant adoption du TEC, 2006.
- CEDEAO, Décision A/DEC /01/05 portant adoption de la politique agricole de la CEDEAO, la conférence des chefs d’état et de gouvernement, 3 pages, 2005.
- CEDEAO/ECOWAP, Projet de politique agricole de la CEDEAO, annexes à la décision, 18 pages, 2005.
- CEDEAO, NEPAD, Plan d’actions régional 2006-2010 pour la mise en œuvre de la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP) et du PDDAA/NEPAD en Afrique de l’Ouest, juin 2005, 49 pages, 2005.
- CEDEAO, Agir Promouvoir, Politique commerciale commune des Etats membres de la CEDEAO, rapport final, 2004.
- CEDEAO, Décision de l’Autorité des Chefs d’Etat et de gouvernement A/DEC.1/5/83 du 30 mai 1983.
- CEDEAO, Traité révisé de la CEDEAO, 1993.

4. Burkina Faso

- OMC, Examen des politiques commerciales, Bénin-Burkina Faso et Mali, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/236, 30 août 2010
- Ministère du Commerce, Burkina Faso, « Le défi de la diversification des exportations dans un pays enclavé, Étude diagnostique sur l’intégration commerciale pour le programme du Cadre Intégré pour l’assistance technique liée au commerce », Rapport final 2009
- ONUDI, Evaluation indépendante, Appui à l’initiative privée et renforcement des capacités des entreprises agro-industrielles, mars 2009
- Décret N°98551/PRES/PM/MCIA portant adoption de la Stratégie de Développement Industriel du Burkina Faso (SDI-BF).
- Etude diagnostique sur l’intégration commerciale pour le programme du Cadre Intégré pour l’assistance technique liée au commerce : le défi de la diversification des exportations dans un pays enclavé, 2009
- Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA) du Burkina Faso, juin 2008
- Banque africaine de développement, Burkina Faso, Document de stratégie par pays axé sur les résultats, revue à mi-parcours 2005 – 2009, décembre 2007

- Burkina Faso- Commission Européenne, Document de stratégie de coopération et programme indicatif pour la période 2001-2007
- JITAP, Rapport final, revue de gestion, décembre 2007
- Fond africain de développement, Burkina Faso, Profil de gouvernance pays, juillet 2005
- OMC, Examen des politiques commerciales, Burkina Faso, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/132, 24 mai 2004
- Document de stratégie de développement rural à l'horizon 2015, janvier 2004
- Commission économique pour l'Afrique, Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA), Le Processus du DSRP au Burkina Faso, novembre 2002
- Lettre de politique de développement du secteur privé, (JO N° 40 2002), 2002
- Comité ministériel de suivi des négociations commerciales multilatérales, Décret N° 2000-400/PRES/PM/MCIA du 13 septembre 2000
- OCDE/OMC, Les indicateurs indirects de l'Aide pour le commerce, Burkina Faso

5. Sénégal

- Pacte national ECOWAP/ PDDAA du Sénégal : Pour soutenir la mise en œuvre du programme d'investissement agricole (PNIA) dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté
- Note de l'IFRI, Les «émeutes de la faim au Sénégal, un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance, Alain Antil, mars 2010
- OMC, Examen des politiques commerciales, Niger et Sénégal, Rapport du secrétariat, WT/TPR/S/223, 7 octobre 2009
- AFD, Etude sur la compétitivité du riz de la vallée du fleuve Sénégal (vfs) sur les marchés nationaux et régionaux, rapport provisoire, juillet 2009
- CRES, Identification des domaines de soutien de la CEDEAO dans le cadre du programme communautaire de développement : le cas du Sénégal , juillet 2009
- Ministère de l'Economie et des Finances, Etablissement de la liste des produits du Sénégal éligibles à la 5ème bande du tarif extérieur commun (tec) de la CEDEAO, avril 2009
- CNCR, Compte rendu de l'atelier international sur « la crise alimentaire : les voix paysannes vers les voies de la souveraineté alimentaire », janvier 2009
- Ministère de l'Agriculture, Programme agricole 2008-2009 La grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
- La grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA)
- Ministère des Mines, de l'Industrie, de la Transformation alimentaire des produits agricoles et des PME, Loi d'Orientation N° 2008-29 du 28 juillet 2008 relative à la promotion et au développement des Petites et Moyennes Entreprises, juillet 2008
- Assises nationales au Sénégal, mai 2009

- Ministère des Mines de l'Industrie et des Petites et Moyennes entreprises, Lettre de politique sectorielle des PME, avril 2009
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Politique commerciale et développement agricole au Sénégal, Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international, 2008
- Le Cabinet Sen Ingénierie Consult, Rapport final de la mission d'évaluation à mi-parcours du projet PACD, Dakar juillet 2008
- Loi d'Orientation sur la Stratégie de Croissance Accélérée, Loi n° 2008-03 du 08 janvier 2008
- JITAP, Rapport final, revue de gestion, décembre 2007
- Cadre intégré de développement du commerce extérieur du Sénégal (matrice d'action), mars 2007
- Ministère du Commerce, Conseil interministériel sur le plan REVA, retour vers l'agriculture, Contribution du ministère du commerce, juillet 2006
- GEOMAR, document de synthèse pour la formulation de la stratégie de croissance accélérée pour la Grappe « agriculture et agrobusiness », juin 2006
- Le programme national de développement agricole (P.N.D.A), 2003
- „JITAP, le Sénégal et le système commercial multilatéral : l'impact des accords de l'OMC, négociations et mise en œuvre, décembre 2005
- Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat, Lettre de politique de développement de l'industrie, juin 2005
- Sénégal, loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, Loi n°2004-16, adoptée à l'Assemblée nationale, le 25 mai 2004
- Le programme national de développement agricole (P.N.D.A), 2003
- Décret n° 2001-1072 portant création du comité national des négociations commerciales internationales, décembre 2002
- Cuzon J.R., Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, Quelles politiques agricole et commerciale sont nécessaires dans les pays en développement pour tirer profit de la libéralisation ? », septembre 2002
- Commission économique pour l'Afrique, Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA), Le Processus du DSRP au Sénégal, novembre 2002
- Etude diagnostic de l'intégration commerciale, Dakar mars 2002
- Ministère de l'agriculture, Note d'orientation
- Ministère du commerce, Note sur le comité national des négociations Commerciales internationales au Sénégal
- OCDE/OMC, Les indicateurs indirects de l'Aide pour le commerce, Sénégal

6. Nigeria

- Ademola Oyejide, A. Ogunkola and A. Bankole, Import Prohibition as a Trade Policy Instrument: The Nigerian Experience, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case32_e.htm
- Briggs Inye Nathan, Nigeria: Mainstreaming Trade Policy into National Development Strategies, African Trade Policy Center, Work in Progress N°52, January 2007.
- Kolawole Adebayo, Valerie Rhoë, Institutional capacity for designing and implementing agricultural development policies and strategies in Nigeria, IFPRI, Nigeria Strategy Support Program (NSSP), Background Paper No. NSSP 008, December 2009.
- Ministry of Trade and Industry, Trade and Industrial Policy of Nigeria, draft, January 2009.
- OMC, Examen de politiques commerciales du Nigeria, avril 2005.
- NEEDS I, II
- Nouvelle politique agricole
- Nigeria/ECOWAS/NEPAD, Nigeria, Review of on-going agricultural development efforts, brochure 1.
- Nigeria/ECOWAS/NEPAD, Nigeria, Agricultural growth, poverty reduction and food security: past performance and prospective outcomes, brochure 2.
- Nigeria/ECOWAS/NEPAD, Nigeria, Strategic options and sources for agricultural growth, poverty reduction and food security, brochure 3.
- Nigeria/ECOWAS/NEPAD, Nigeria, Long term funding for agricultural growth, poverty reduction and food security, brochure 4.
- Nigeria/ECOWAS/NEPAD, Nigeria, Strategic analysis and knowledge support system (SAKSS) to inform and guide the CAADP implementation process, brochure 5.

7. Sites internet

- UEMOA : www.uemoa.int
- CEDEAO : www.ecowas.int
- OMC : www.wto.org
- Système d'information sur les accords régionaux de l'OMC (SI-ACR) <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>
- Ministère fédéral des finances : <http://www.customs.gov.ng/ProhibitionList/import.php>.
- www.industrie.gouv.sn
- West Africa Trade Hub (publication des rapports de l'Observatoire des pratiques anormales) : <http://www.watradehub.com/fr>
- Borderless – Commerce sans frontière en Afrique de l'Ouest <http://www.borderlesswa.com> (publication des rapports de l'Observatoire des pratiques anormales)

- Organisation internationale de la Francophonie : <http://www.espace-economique.francophonie.org/>
- www.jitap.orgf
- www.ecdpm.com
- www.acp-eu-trade.org/
- www.agritrade.com
- The agribusiness and trade promotion project www.agribizafrika.org

ANNEXES

1. Guide d'entretien de l'étude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest

Les principaux questionnements à aborder dans le cadre des interviews sont présentés ci-après. Des documents sont également listés. Si des documents manquent dans cette liste et vous semblent indispensables à prendre en compte merci de nous les indiquer.

1. La cohérence des politiques commerciales nationale et régionale (UEMOA et CEDEAO) avec les objectifs globaux de développement et les autres politiques sectorielles.

Nous traiterons ici des points suivants:

1.1. La cohérence des politiques commerciales nationales (Sénégal, Burkina Faso et Nigeria) avec :

A) Les objectifs globaux de développement

Questionnements :

- Les documents de politique générale intègrent-ils le développement du commerce comme élément contribuant au développement ?
- La politique commerciale définie et mise en œuvre vise-t-elle à atteindre les objectifs globaux de développement que se fixe le pays ?
- Si des incohérences existent à ce niveau pouvez-vous les indiquer ? Existe-t-il notamment des cas où la politique commerciale interfère négativement avec la politique générale de l'Etat et donc « contrecarre les objectifs de développement » ? Quels sont les effets de ces incohérences ?
- Pouvez-vous préciser les causes de ces incohérences (prédominance d'un Ministère dans l'élaboration de la politique générale, faibles capacités et faibles moyens du Ministère du Commerce, manque de concertation/coordination interministérielle, faible implication du secteur privé et de la société civile, manque de sensibilisation sur le lien entre commerce et développement...)
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés pour améliorer la cohérence à ce niveau (Comité interministériel, cadre intégré, EDIC, renforcement de capacités...)? Ont-ils permis de renforcer la cohérence ?

- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau (y compris en termes de renforcement des mécanismes et instruments existants) ?

Les principaux documents utilisés ici sont :

- o Sénégal : DSRP et Stratégie de croissance accélérée
- o Burkina Faso : CSLP
- o Nigeria : (à préciser)

B) Les politiques sectorielles, notamment la politique agricole et la politique industrielle

Questionnements :

- Existe-t-il ou avez-vous identifié par le passé des cas d'incohérence entre votre politique commerciale et vos politiques agricole et industrielle ?
- Si oui, pouvez vous préciser ces cas d'incohérence et leurs effets sur le secteur agricole ou le secteur industriel de votre pays (exemple : protection trop faible empêchant le développement de certaines productions, normes nationales trop élevées empêchant l'exportation.... ?)
- Quelles sont d'après vous les causes de ces cas d'incohérence (faiblesse des capacités des ministères concernés, manque de concertation régionale/nationale, manque de coordination interministérielle, faible implication du secteur privé et de la société civile, faible connaissance des enjeux commerciaux pour les secteurs agricoles et industriels, ...)
- Concernant plus particulièrement l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale, existe-t-il une multiplication de documents stratégiques ? Si oui, cela est-il source d'incohérences ?
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés pour améliorer la cohérence entre votre politique commerciale et les politiques sectorielles (Comité interministériel, cadre intégré, études d'impacts préalables et a posteriori, mise en place d'instruments de politiques commerciale spécifiques (TCI, droits additionnels, normes, prohibition...), mécanisme de suivi... ?
- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau (y compris en termes de renforcement des mécanismes et instruments existants) ?

Les principaux documents utilisés ici sont :

- Sénégal : GOANA, la Lettre de politique sectorielle de développement de l'industrie : la politique de redéploiement industriel (PRI)
- Burkina Faso : PASA, Lettre de Politique pour le Développement du Secteur Privé" de et le Programme d'Appui à la Compétitivité et au Développement de l'Entreprise (PACDE) a été lancé en 2003.
- Nigeria : (à préciser)

1.2. *La cohérence des politiques commerciales régionales (CEDEAO et UEMOA) avec :*

A) Les objectifs globaux de développement

Questionnements :

- Les grands objectifs des organisations régionales et les documents de politique générale intègrent-ils le développement du commerce comme élément contribuant au développement ?
- Les politiques commerciales communes définies et mise en œuvre pour l'UEMOA ou en cours de définition pour la CEDEAO visent-elle à atteindre les objectifs globaux de développement que se fixent les 2 régions ?
- Si des incohérences sont identifiées à ce niveau pouvez-vous les indiquer ? Existe-t-il notamment des cas où la politique commerciale interfère négativement avec les politique générale des régions et donc « contrecarre les objectifs de développement » ?
- Quelles sont d'après vous les causes de ces incohérences (prédominance d'une DG en matière d'élaboration de politique générale, faible capacité des DG et notamment de la DG commerce, manque de concertation/coordination inter-DG, faible implication du secteur privé et de la société civile, manque de sensibilisation sur le lien entre commerce et développement...)
- Concernant plus particulièrement l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale commune, existe-t-il une multiplication documents stratégiques ? Si oui cela est-il source d'incohérences et comment ?
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés pour améliorer la cohérence à ce niveau (Comité inter DG, redéfinition du PER, renforcements de capacité de la DG commerce ...) ?

- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau (y compris en termes de renforcement des mécanismes et instruments existants) ?

Les principaux documents utilisés ici sont :

- UEMOA : les grands objectifs de l'UEMOA, PER, Politique commerciale commune
- CEDEAO : les grands objectifs de la CEDEAO, PCD, éléments de la politique commerciale commune en cours d'élaboration

B) Les politiques sectorielles, notamment la politique agricole et la politique industrielle commune

Questionnements :

- Existe-t-il ou avez-vous identifié par le passé des cas d'incohérence entre la politique commerciale commune et les politiques sectorielles communes (agricole et industrielle) ?
- Si oui pouvez-vous indiquer des cas d'incohérence qui ont d'ailleurs pu être identifiés par des Etats membres et analyser leurs effets sur le secteur agricole ou le secteur industriel de la région (exemple : protection trop faible empêchant le développement de certaines productions, normes trop élevées... ?)
- Quelles sont d'après vous les causes de ces cas d'incohérence (TEC trop bas, manque de concertation régionale/nationale, manque de coordination entre DG, faible implication du secteur privé et de la société civile, faible connaissance des enjeux commerciaux pour les secteurs agricoles et industriels, manques de capacités et de moyens des DG...)
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés au niveau régional, pour améliorer la cohérence entre la politique commerciale et les politiques sectorielles communes (renforcement de capacité des DG concernées, Comité inter DG, études d'impacts, réflexion sur des instruments de politiques commerciale spécifiques (TCI, droits additionnels, normes, mesures de sauvegardes, prélèvements variables prohibition...)) ?
- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau (y compris en termes de renforcement des mécanismes et instruments existant) ?

Les principaux documents utilisés ici sont :

- UEMOA : Politique commerciale commune, PIC, PAU
- CEDEAO : Eléments de la politique commerciale commune en cours d'élaboration, PICA, ECOWAP

2. LA COHERENCE OU L'HARMONISATION DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES AVEC LES POLITIQUES COMMERCIALES REGIONALES (UEMOA ET CEDEAO) ET ENTRE LES PROCESSUS UEMOA ET CEDEAO

L'UEMOA dispose d'une politique commerciale commune, et celle de la CEDEAO est en cours de finalisation pour ce qui concerne la politique extérieure. La question du transfert de la compétence des politiques commerciales du national au régional est un enjeu important pour assurer la cohérence des politiques commerciales entre ces deux niveaux. Ce transfert est effectif dans le cadre de l'UEMOA : les accords commerciaux bilatéraux des membres de l'UEMOA sont remplacés par des accords entre l'UEMOA et les pays tiers avec la mise en place du TEC de l'UEMOA. Le TEC est en cours de finalisation au niveau de la CEDEAO pour le volet extérieur.

Le non respect par les Etats des engagements communautaires peut conduire à des situations d'incohérence entre les mesures de politiques commerciales adoptées par les Etats et celles définies au niveau régional. Ainsi, l'expérience de la crise alimentaire a montré que les Etats pouvaient prendre des mesures de suspension des droits de douane, ou des mesures d'interdiction des exportations dans la région, en contradiction avec le TEC de l'UEMOA et le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO.

Plus que de manque de cohérence on peut donc ici plutôt parler de manque d'harmonisation des politiques commerciales

2.1. La cohérence ou l'harmonisation des politiques commerciales nationales avec les politiques commerciales régionales (CEDEAO et UEMOA)

Questionnements :

- Existe-t-il ou a-t-il existé de manière structurelle ou ponctuelle, des cas de non harmonisation ou de non harmonisation des politiques commerciales nationales avec les politiques commerciales régionales concernant notamment :
 - La libre circulation des marchandises au sein de la CEDEAO/l'UEMOA (pour quels pays)
 - Les droits de douanes appliqués différents du TEC (si oui sur quels produits, y compris dans le cas de mesures ponctuelles (cf. lors de la crise alimentaire)
 - Les droits notifiés à l'OMC non harmonisés au niveau régional

- Les autres droits et taxes aux frontières (notamment droits d'accise quels produits ?), (pour quels pays dans le cas de l'UEMOA et de la CEDEAO)
- Les autres mesures aux frontières (prohibition, quotas tarifaires, prix minimum, valeurs de références....)(pour quels pays dans le cas de l'UEMOA et de la CEDEAO)
- Les droits et taxes à l'exportation
- La fiscalité intérieure
- Les règles d'origine
- Les normes

Concernant les éléments autres que le TEC qui doit s'appliquer à tous les Etats membres, existe-t-il déjà des règles communes ou des processus d'harmonisation au sein de l'UEMOA et/ou de la CEDEAO ?

Rmq : pour les organisations régionales (l'UEMOA et la CEDEAO), indiquer les cas de non harmonisation ou de non respect des engagements communautaires, par/pays (voire produits le cas échéant) et pas seulement pour le Sénégal, le Burkina Faso et le Nigeria.

- Quelles sont ou quelles pourraient être les effets de ces incohérences notamment en termes d'intégration régionale ?
- Quelles sont d'après vous les causes de ces « incohérences » (manque d'évaluation avant la définition des politiques commerciales régionales, mauvaise connaissance des textes communautaires, manque de concertation régionale/nationale, manque de coordination interministérielle et inter DG, existence d'économies au statut différents (PMA, non-PMA), faible capacité de la part de l'UEMOA et de la CEDEAO pour faire appliquer les engagements) ?
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés au niveau national et au niveau régional pour améliorer la cohérence entre les politiques commerciales nationales et régionale ?
- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau ?

2.2. *La cohérence ou l'harmonisation des deux processus d'élaboration de politique commerciales régionale (CEDEAO et UEMOA)*

Les politiques commerciales de l'UEMOA et de la CEDEAO n'avancent pas au même rythme, que ce soit en matière de commerce extérieur ou de commerce intra-régional, ce qui peut potentiellement engendrer des problèmes de cohérence :

- le TEC de l'UEMOA est adopté depuis 2000 alors que celui la CEDEAO est en cours de finalisation

- l'UEMOA dispose d'une politique commerciale commune, celle de la CEDEAO est en cours d'élaboration
- l'UEMOA dispose d'une monnaie commune, ce n'est pas le cas de la CEDEAO
- l'harmonisation des législations nationales en matière de TVA est un chantier avancé au niveau de l'UEMOA, alors qu'il débute au sein de la CEDEAO...
- Pouvez-vous indiquer précisément les différents thèmes d'incohérence ou de non harmonisation actuels entre l'UEMOA et la CEDEAO en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique commerciale commune (y compris le problème de duplication) ?
- Quelles en sont les causes et les conséquences, notamment en termes d'intégration régionale ? de différences de procédures ? de moyens humains ? d'appuis extérieurs ?
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés au niveau des deux sous-régions pour améliorer la cohérence à ce niveau (renforcement de capacités, dispositifs conjoints –par exemple le CCG TEC UEMOA/ CEDEAO, redéfinition des mandats...) ?
- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau (y compris en termes de renforcement des mécanismes et instruments existants) ?

3. LA COHERENCE DES POLITIQUES COMMERCIALES NATIONALES ET REGIONALES AVEC LES ENGAGEMENTS BILATERAUX ET INTERNATIONAUX (UEMOA ET CEDEAO) ET L'ARTICULATION DES LIEUX DE NEGOCIATION

Les Etats d'Afrique de l'Ouest sont engagés de façon concomitante dans trois grands espaces de négociation commerciale :

- un espace de négociation régional qui porte en particulier sur la finalisation du TEC au niveau de la CEDEAO et ainsi sur la constitution d'une Union douanière ;
- un espace de négociation bilatéral, notamment entre la région et l'Union européenne, pour un Accord de partenariat économique (APE) ;
- un espace de négociation multilatéral, qui renvoie à l'enceinte de l'OMC dont tous les Etats d'Afrique de l'Ouest sont membres (à l'exception du Libéria qui a le statut d'observateur).

Ces trois processus de négociation sont imbriqués et il convient que les positions de négociation qui sont portées dans l'une des enceintes soient cohérentes avec les positions portées dans les autres enceintes.

Questionnements :

- Existe-t-il des incohérences ou des difficultés d'harmonisation des positions défendues dans les différentes enceintes de négociations, sachant qu'à l'OMC se sont les Etats qui négocient, alors que dans le cadre des APE ce sont la CEDEAO et l'UEMOA qui négocient pour les Etats-membres ?
- Sur quels points des négociations y a-t-il ou pourrait il y avoir des incohérences ou des contradictions entre les différents niveaux de négociation (niveau des droits, droits consolidés/droits appliqués, normes, règles d'origine, statut des pays PMA/non PMA...) ?
- Existe-t-il dans votre pays des cas de non respect des engagements pris au niveau international (OMC) concernant : les droits appliqués/droits consolidés, les autres droits et taxes à la frontière les autres mesures à la frontière, le traitement national, les normes, les règles d'origine ?
- Quelles sont d'après vous les causes de ces incohérences, de ces contradictions (manque d'évaluation avant la définition des positions, manque de coordination nationale/régionale, faible connaissance des négociations, manque de concertation régionale/nationale, manque de coordination interministérielle et inter DG, faible implication du secteur privé et de la société civile, existence d'économies au statut différents (PMA, non-PMA), multiplication des instances de concertation... ?
- Quels mécanismes institutionnels et instruments ont été mis en œuvre ou sont actuellement développés au niveau national et au niveau régional pour améliorer la cohérence à ce niveau et une meilleure articulation des négociations en cours ?
- Quelles autres solutions pourraient être envisagées pour améliorer la cohérence à ce niveau ?

QUELQUES INDICATIONS COMPLEMENTAIRES

- **Les causes des situations d'incohérence, de non harmonisation, de non respect des engagements peuvent être multiples, notamment :**
 - un problème de leadership et de gouvernance. Les institutions qui orientent le processus peuvent être diverses entre pays et entre le niveau national et le niveau régional (Ministère de l'économie et des finances, Ministère du commerce...);
 - un manque de coordination interministérielle ou inter DG et de consultation des professionnels des secteurs. Les administrations sectorielles, comme la société civile et le secteur privé, peuvent par exemple être insuffisamment associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques commerciales. S'il existe des

comités interinstitutionnels dans la plupart des pays de la CEDEAO, il est nécessaire de comprendre leur fonctionnement et d'identifier ce qui pourrait être amélioré dans les dispositifs existants ;

- un manque de sensibilisation concernant la nécessaire cohérence des politiques ;
- une tendance à la multiplication des documents de politiques économiques et des instances de dialogue ;
- un manque d'informations stratégiques permettant de faciliter la cohérence, etc. ;
- l'existence d'économies au statut différent (PMA/non PMA) ;
- des négociations multiples.

- **Face à ces causes multiples les mécanismes organisationnels et les instruments pour améliorer la cohérence sont aussi multiples :**

- Comité interministériel et inter-DG
- Cadre intégré renforcé
- Cellule ou cadre de concertation sur les négociations commerciales
- Mise en œuvre d'étude d'évaluation des politiques commerciales (préalable et à posteriori)
- Programmes d'harmonisation régionaux (normes, fiscalité intérieure,...)
- Mécanismes de suivi et d'informations
- Elaboration de rapports réguliers au niveau national et régional sur la cohérence des politiques commerciales
- Renforcement de capacités des institutions concernées au niveau national et régional ainsi que du secteur privé et de la société civile...

Il s'agit ici surtout d'identifier les mécanismes institutionnels et les outils existants et de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les résultats des mesures déjà prises pour renforcer la cohérence ?
- Quelles sont les bonnes pratiques identifiées ?
- Comment rendre les dispositifs existants plus performants ?
- Quels mécanismes ou outils complémentaires mettre en œuvre ?

2. Liste des contacts

2.1. Burkina Faso

Ministère du Commerce de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat

- . Sériba OUATTARA – Directeur Général du Commerce
mcia@cenatrin.bf
- . Madame ZONGO – Directrice du Commerce extérieur
mail
- . Adama Amba TRAORE – Directeur Général du Développement Industriel
dgdi@cenatrin.bf
- . Bernard Hamadou BELEM - Directeur des Etudes et de la Planification
- . Benard G. ZOUGOURI – Conseiller Général de la Promotion du Secteur privé
bzougouri@yahoo.fr
- . K. Anselme SOME – Juriste, Chef de Service de la Coopération Commerciale (DG Commerce)
kipiter@yahoo.fr
- Nazaire PARE _ Coordonnateur du Projet d'Appui à la Compétitivité et au Développement de l'Entreprise
pnazaire@hotmail.fr
- . Fleurette Mâlaka MIANGOZARA Fleurette Mâlaka, Conseillère Nationale Hub adn Spokes
malakafleurette@yahoo.fr

Secrétariat Permanent e la coordination des politiques sectorielles agricoles (SPCPSA)

- . Boniface BATIONO - Secrétaire Permanent
tionoli@yahoo.fr

Direction des Ressources Animales

Mme Haoua GNOUMOU – DGPM - DVRD

Chambre de Commerce et d'Industrie

Maison de l'Entreprise

- . Eleonore C.KYELEL – Conseillère en gestion d'Entreprise
clarakyelem@yahoo.fr

Office national du Commerce extérieur (ONAC)

- . Justin B. BAYII – Directeur Général
jbayii@onac.bf
- . Maurice SAMA – Chef de service assistance aux entreprises

msama@onac.bf

Confédération Paysanne du Faso

Saïdou Eric OUEDRAOGO

Groupement professionnel des Industriels (GPI)

Ousmane TIEMTORE – Secrétaire Permanent

gpi@fasonet.bf

FAO

. François RASOLO – Représentant de la FAO au Burkina Faso

Francois.Rasolo@fao.org

Ambassade de France

. Agnès CLANCIER – Conseiller régionale de Coopération pour l’Afrique de l’Ouest (UEMOA-CEDEAO)

agnes.clancier@diplomatie.gouv.fr

AFD

. Patrice TRANCHANT _ Directeur de l’AFD au Burkina Faso

Patricia AUBRAS – Chargée de mission Secteur privé, Collectivités locales, Energie

aubras@afd.fr

. Claude TORRE - Chargé de mission AFD à la Représentation permanente de l France auprès des NU à Rome

torrec@afd.fr

Délégation de la CE

. Françoise LELOSQ

francoise-marie.le-losq@cec.eu.int

. Karsten MECKLENBURG – Premier secrétaire Chef de section Politique, Commerce, Presse

karsten.mecklenburg@ec.europa.eu

2.2. Sénégal

Ministère du Commerce

. Seydina NDIAYE – Conseiller Technique du Ministre du Commerce

seydina4@yahoo.fr

. Magatte NDOYE

magattendoye@gmail.com

- . Ibrahima BA - Directeur Adjoint du Commerce Intérieur
spdc2009@yahoo.fr
- . Mamadou DIEYE – Conseiller Technique Communication
mdieye3@yahoo.fr
- . Abdul Madjidi DIALLO – Direction du Commerce Extérieur
abdoulmaj2003@yahoo.fr
- . Amadou BA – Chef de la Division des Négociations Commerciales Internationales
amadeousba@gmail.com
- . Robert NIOUKY – Adjoint du Directeur du Commerce Extérieur
rsniouky2@yahoo.fr
- . Marcelle A. da SILVEIRA – Conseiller National Hub and Spokes
mattiogbedas@yahoo.fr
- Mamadou DIEYE – Conseiller Technique Communication
mdieye3@yahoo.fr
- . Anne Wagner – Conseiller Technique
amjwagner@gmail.com

Ministère de l’Agriculture

- . Dr Ndiobo DIENE Conseiller technique au Cabinet du Ministre
ndiobodiene@yahoo.fr

Ministère de l’Industrie

- . Boubacar DIEME - Chef de Division Direction de l’Industrie
boubacardieme53@hotmail.com

Ministère de l’Economie et des Finances

- . Iba Mar OUMARE – Conseiller Technique Ministère de l’Economie et des Finances
imoulare@yahoo.fr
- . Oumy Ndiaye SARR Conseiller du Directeur de la Prévision et des Etudes Economiques
oumy.sarr@dpee.sn

Douanes

- . El Hadji Ndiaga GUEYE – Chef du Bureau Origine et Valeur

. Malick MBAYE
Malickmbaye11@yahoo.fr

Syndicat Professionnel Des Industries et des Mines du Sénégal (SPIDS)

. Mariétou COULIBALY – Secrétaire Générale
mcoulibaly@spids.sn

Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES)

. Youssoupha DIOP – Directeur Exécutif Adjoint
cnes@sentoo.sn

Conseil National de Concertation des Ruraux (CNCR).

Marius DIA – Coordonnateur Cellule d'appui technique
marius.dia@cncr.g
. Yoro Idrissa THIOYE – Conseiller en politiques agricole
. yoroidrissa.thioye@cncr.org

AFD

. Denis CASTAING – Directeur
castaingd@afd.fr
. Alexandra DIABY
diabya@afd.fr
. Laurent BIDDISCOMBE
biddiscombel@afd.fr
. Simon GOMIS
gomiss@afd.fr

Ambassade de France

. Jean-Michel BERGES – Conseiller Régional Développement rural – Environnement
jean-michel.berges@diplomatie.gouv.fr

Délégation de l'Union européenne

. Christophe DE VROEY - Conseiller Politique, Commerce et Communication
Christophe.de-vroeey@ec.europa.eu

2.3. Nigeria

Ministère fédéral du commerce et de l'industrie

. Mr Sunday OGHAEYI

oghayei@yahoo.com

Ministère fédéral de l'agriculture

. Nathaniel LONG MUT - Directeur de la recherche et de la planification

nylongmut@yahoo.com

Ministère fédéral des Affaires étrangères

. Felix Y. PWOL – Directeur

fypwol@msn.com

Ministère fédéral des Finances

. Mr Y.M. IBRAHIM – Bureau du budget

National Association of Nigerian Traders (NANTS)

. Aniekan Ukpe

Ani_abasi@yhaoo.com

Poultry Association of Nigeria

. S.O. AKPA – Directeur général

Sne_nigeria@yahoo.com; poultassocnig@yahoo.com

Ambassade de France

. François GUENON - Premier Conseiller

Francis.GUENON@diplomatie.gouv.fr

. Vincent Huyghues Despointes – Conseiller économique et commercial, Chef des services économiques

Vincent.huyghuesdespointes@dtpe.fr

. Jean-Pierre GAY – Conseiller de coopération et d'action culturelle

Jean-pierre.gay@diplomatie.gouv.fr

. Yves MERCIER – Attaché de coopération

Yves.mercier@diplomatie.gouv.fr

. Marjolaine MITAUT – Chargée de programme, Fonds social de développement

Marjolaine.mitaut@diplomatie.gouv.fr

AFD

. Adesoji ADEMOLA – Chargé de projet

ademolaa@afd.fr

2.4. UEMOA

Département du Marché Régional, du Commerce, de la Concurrence et de la Coopération

. Alain Faustin BOCCO – Directeur du Commerce Extérieur

alain.bocco@ueoa.int

. Amadou DIENG – Directeur de la Concurrence

amadou.dieng@uemoa.int

. Adebayo Samson BALOGOUN - Chef de la Division Transport Maritime

asbalogoun@uemoa.int

. Adama DIOMANDE - Chargé des questions de concurrence

adama.diomande@uemoa.int

Département du Développement de l'Entreprise, des télécommunications et de l'Energie (DDE)

. Balla DIONG - Directeur de l'Entreprise, de l'Industrie et de l'Artisanat (DDE)

bdiong@uemmoa.int

. Poukilipo Julien DJATYO-KOLANI – Chargé de l'Industrie (DDE)

poukilipodja@uemoa.int

. Lancina KI – Chargé du Secteur privé

lki@uemoa.int

. Koffi N'GOYE.- Directeur de la Normalisation et de la Promotion de la Qualité

kngoye@uemoa.int

Département du Développement Rural, des Ressources Naturelles et de l'Environnement

. Issoufou DARE - Directeur des Ressources Animales et Halieutiques, Chef de Cabinet du Commissaire à l'agriculture

issoufou.dare@uemoa.int

. Seyni HAMADOU – Chargé de l'Agriculture

shamadou@uemoa.int

. Tchambakou AYASSOR – Chargé de l'agriculture

tayassor@uemoa.int

Bureau de restructuration et de mise à niveau (BRMN)

. Sa Sylvanus TRAORE – Directeur

sasylvanus@yahoo.fr

Présidence

. Jean-François VAVASSEUR – Conseiller du Président pour la mise en œuvre du Programme Economique Régional (PER)

jfvavasseur@uemoa.int

2.5. CEDEAO

Département du commerce, des douanes et du tourisme

. Mr. Gilles HOUNKPATIN – Directeur

hounkpingilles@yahoo.fr; ghounkpatin@ecowas.int

. Adou KOMAN – Chargé de programme principal commerce

aksylvere@yahoo.fr

. Antoine Sileté AGBADOME – Conseiller régional OIF en négociations commerciales

agbadome@yahoo.fr

. Dominique FIFATIN – Conseiller APE

fifatind@yahoo.fr

. John Olympio – Conseiller Commission européenne

jolympio@jbosgroup.com

. Ahounou V.G. Ambroise – Consultant TEC

avgambroise@gmail.com; avgahounou@ecowas.int

Département de la surveillance multilatérale

. Dr Nelson Olalekan Magbagbeola – Chargé de programme principal de la surveillance multilatérale

nomagbagbeola@gmail.com; nmagbagbeola@ecowas.int

Département du secteur privé (concurrence, investissement)

. Enobong Umoessien – Chargé de programme principal de la promotion des affaires/entreprise

Eno.ecowasps@yahoo.com

Département du développement agricole

. Dr. Rui Luis SILVA – Directeur

silva_rui@yahoo.com ; ruisilva52@gmail.com

. Alain SY TRAORE – Chargé de programme principal filières et marchés

syalaintraore@yahoo.fr; satraore@ecowas.int

. Dr Vivian N. IWAR – Chargé de programme principal élevage

vniwar@ecowas.int

. Yamar MBODJ – Responsable ECOWAP/ PDDAA

mbodjyamar@yahoo.fr

. Laurent DENIAU – Conseiller technique auprès du département du développement agricole

deniau.laurent@gmail.com

Secrétariat Technique Conjoint UEMOA-CEDEAO

. Aurel-Omer A. FAVI – Chargé de programme du mécanisme de suivi et évaluation du Programme Indicatif Régional

romeaf@yahoo.fr; afavi@ecowas.int

2.6. OMC

Division de l'examen des politiques commerciales

. Catherine HENNIS-PIERRE – Conseiller

. Michael KOLIE – Conseiller

Ambassade du Burkina Faso auprès de la Confédération helvétique

. Ambroise M. BALIMA – Conseiller économique

Mission permanente de la République du Sénégal auprès de l'Office des Nations Unies

. Ndiaga MBOUP - Conseiller