

ROPPA

Rencontre de réflexion sur les mesures de protection nécessaire pour le développement du secteur agricole en Afrique de l'ouest

Ouagadougou, Burkina Faso, 8 et 9 février 2009

Quelles mesures de sauvegarde du TEC pour renforcer le marché régional de la CEDEAO?

Jacques Berthelot, Solidarité

PLAN

Position du problème

Le TEC et la 5^e bande à 35%

Les mesures de sauvegarde envisagées par la CEDEAO

La CEDEAO doit disposer de DD consolidés communs et devenir Membre de l'OMC

La présence de 12 PMA en AO n'oblige pas à ouvrir le marché à 80% des exportations UE

La nécessité d'utiliser des prélèvements variables, protection agricole de très loin la plus efficace

Produits sensibles, produits spéciaux et mesures de sauvegarde

Position du problème

1^{er} objectif de la CEDEAO : renforcer son marché régional par une protection suffisante, notamment de l'agriculture

Elle a décidé de créer une 5^e bande tarifaire du TEC à 35%

Elle est sur le point d'adopter la liste des produits sensibles, agricoles ou non, à ne pas libéraliser et donc à placer en priorité dans la 5^e bande

Restent à décider les mesures de sauvegarde (MS) à actionner en cas de forte hausse des volumes importés ou de chute des prix à l'importation

Mais une protection satisfaisante à long terme du marché régional doit tenir compte des limites du TEC à 5 bandes et de ses MS, prendre en compte les négociations APE et OMC et innover fortement sans violer au fond l'OMC.

Le TEC et la 5^e bande à 35%

Un constat : si la CEDEAO est la région du monde la plus sous-développée c'est aussi qu'elle a le taux de protection agricole moyen appliqué le plus faible du monde : 13% contre 16% pour les PMA et 20% pour les PED.

Créer une 5^e bande tarifaire à 35% pour les DD appliqués est d'autant plus justifié que ces DD étaient en général bien supérieurs dans les Etats membres avant l'UEMOA.

La dépendance alimentaire accrue de l'Afrique de l'Ouest confirme la protection insuffisante du marché intérieur.

La population d'Afrique de l'Ouest a été multipliée par 3,1 de 1961 à 2006 et les importations alimentaires ont été multipliées par 28

La population d'AO est passée de 87 millions d'habitants en 1961 à 271 millions en 2006 quand les importations alimentaires passaient de 264 M\$ à 7,396 Md\$.

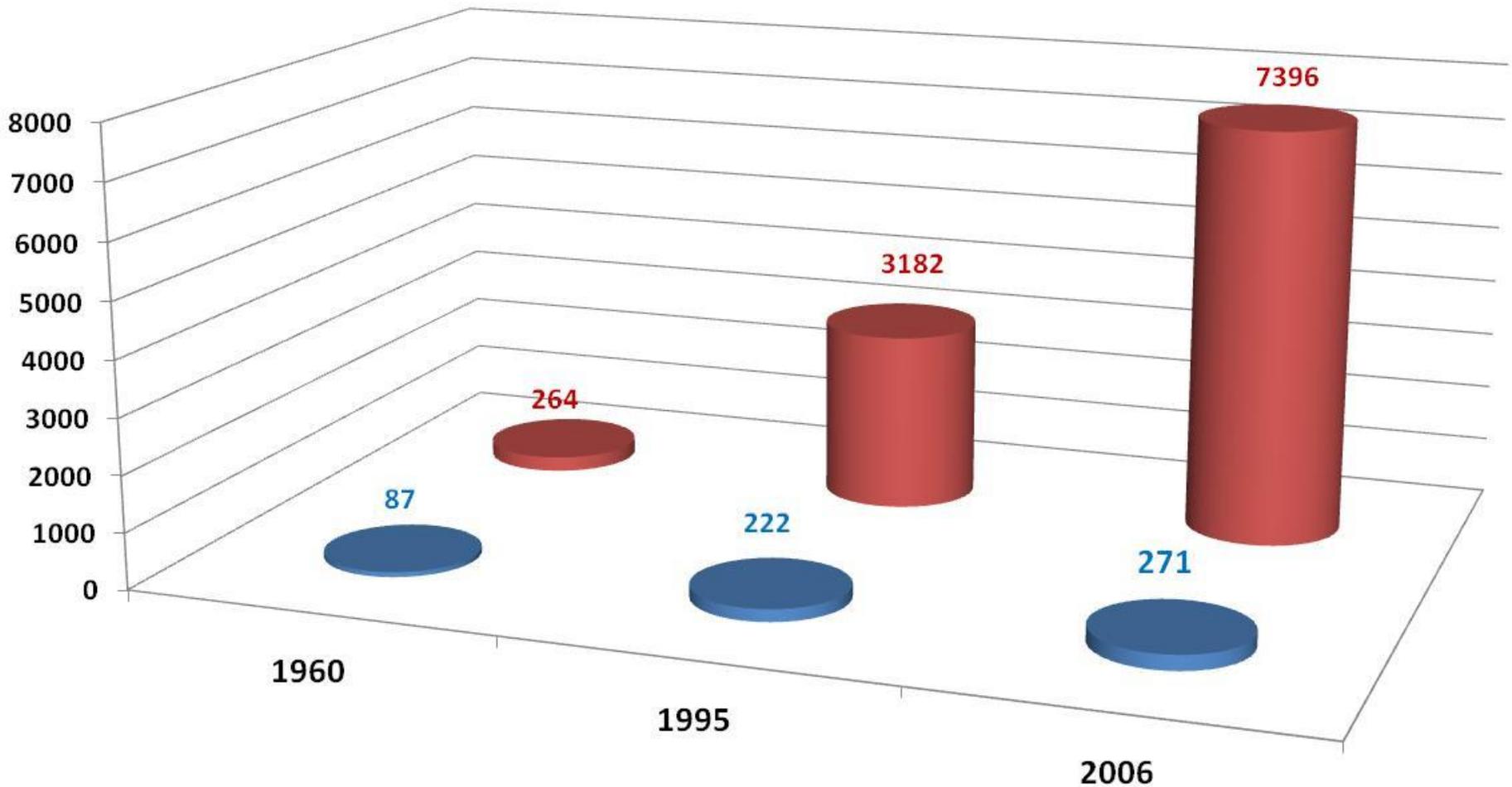
De 1995 à 2006 la population a augmenté de 22% (de 222 à 271 M) et les importations alimentaires ont été multipliées par 2,3 (de 3,182 Md\$ à 7,396 Md\$).

Par combien les importations alimentaires seront-elles multipliées en 2050 quand l'AO aura 616 M d'habitants?

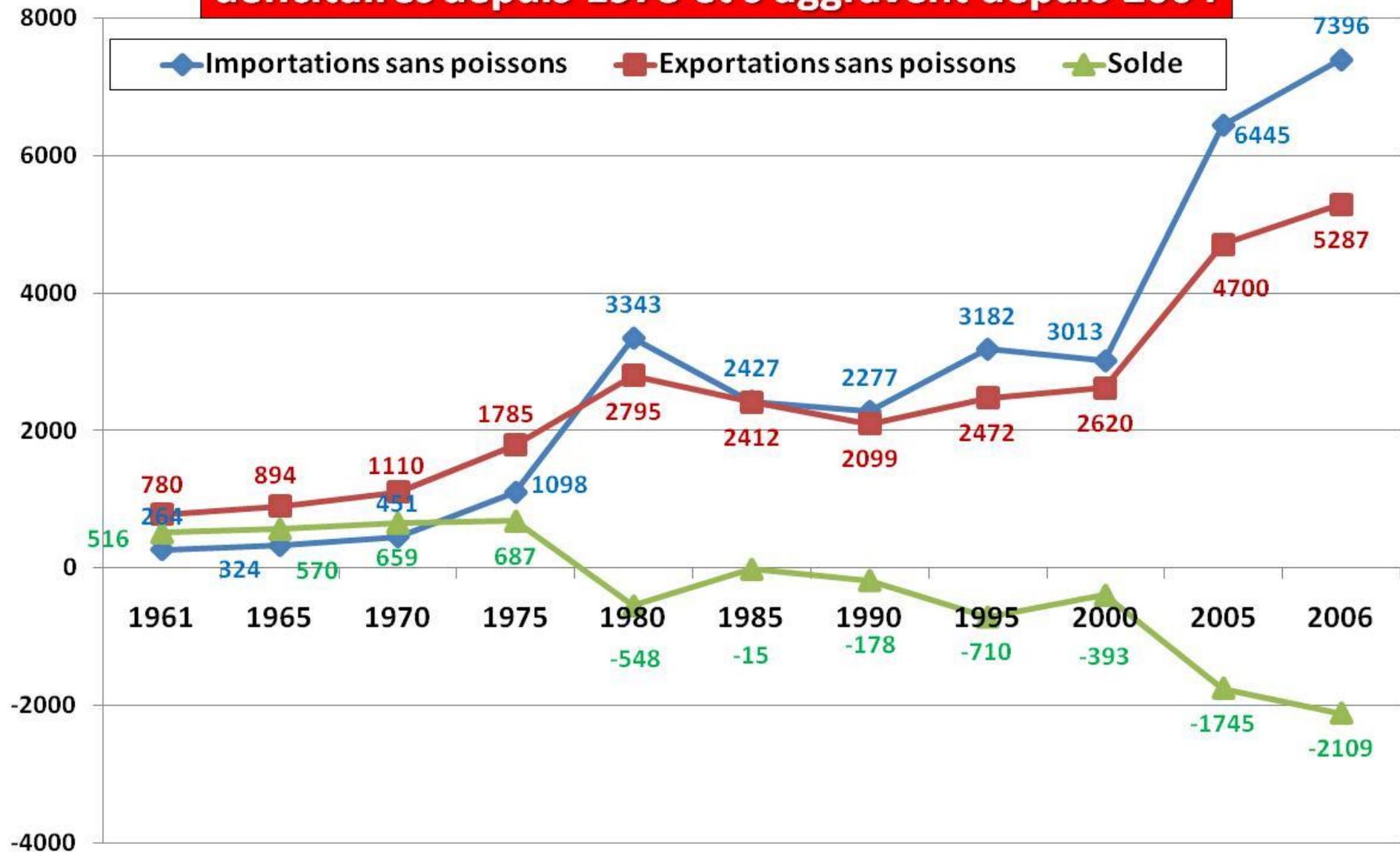
La population d'Afrique de l'Ouest a été multipliée par 3,1 de 1961 à 2006 et les importations alimentaires ont été multipliées par 28

■ Population en millions

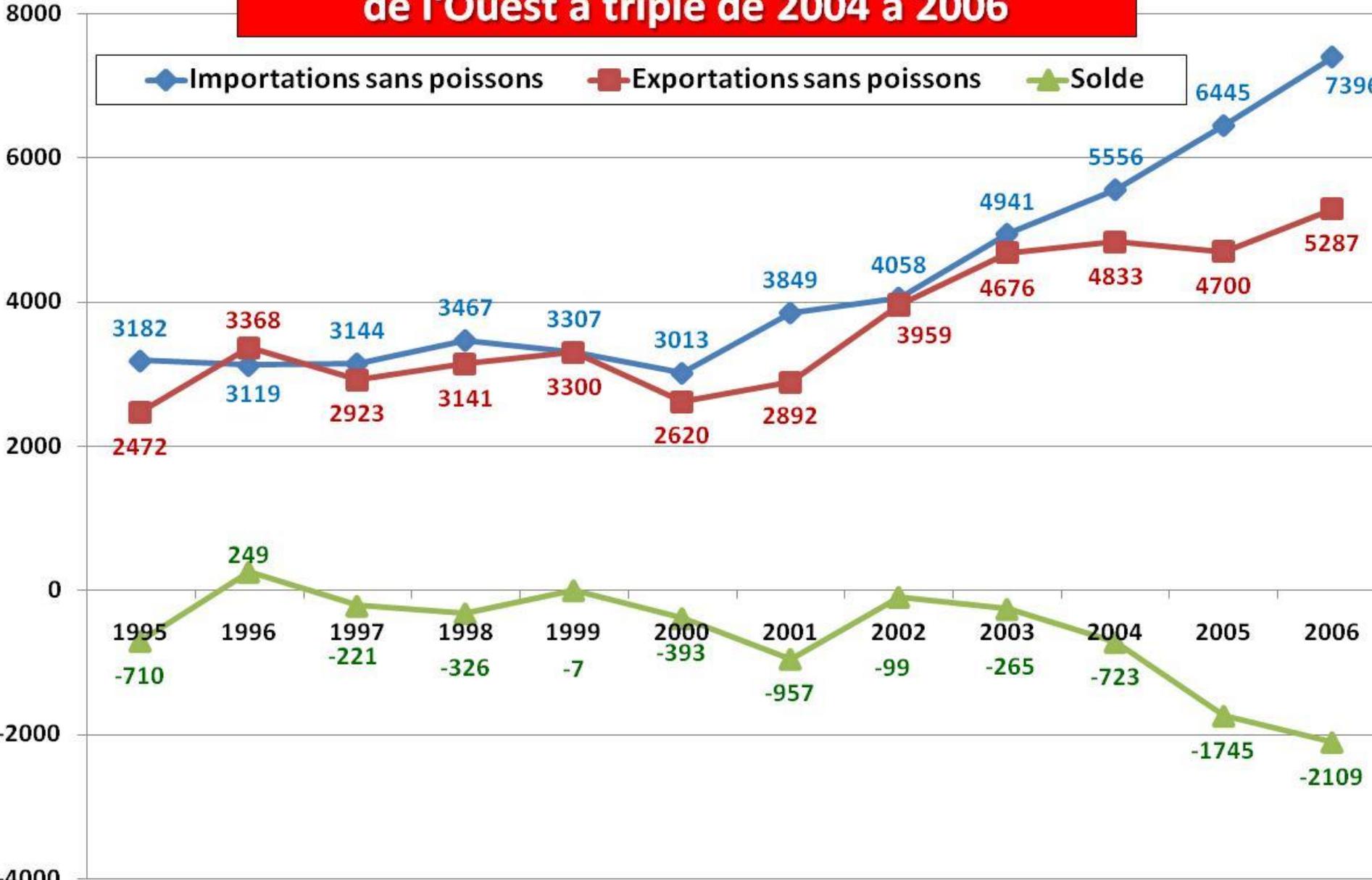
■ Importations alimentaires en 1000 \$



Les échanges alimentaires d'Afrique de l'Ouest sont déficitaires depuis 1978 et s'aggravent depuis 2004

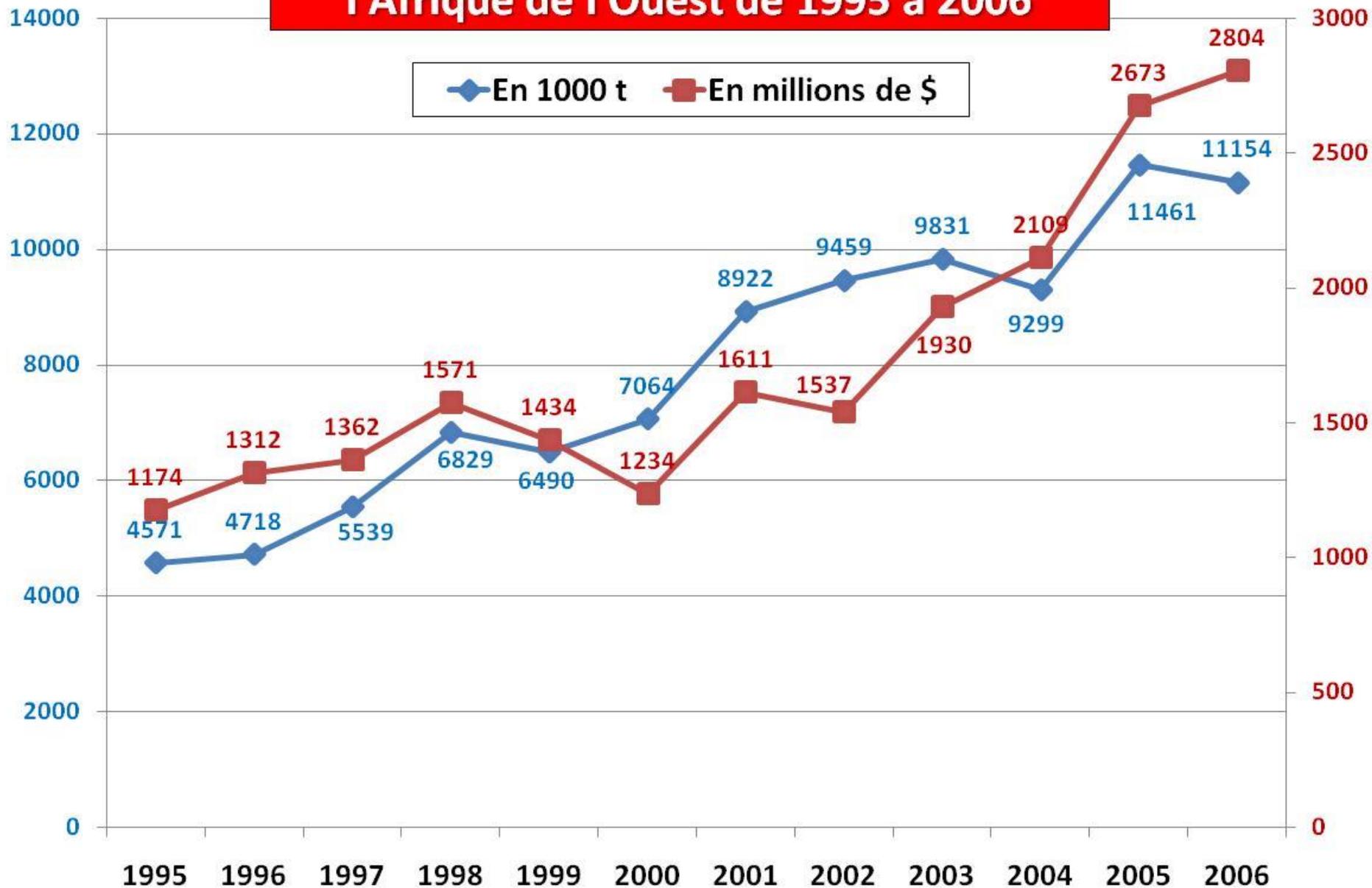


Le déficit des échanges alimentaires d'Afrique de l'Ouest a triplé de 2004 à 2006

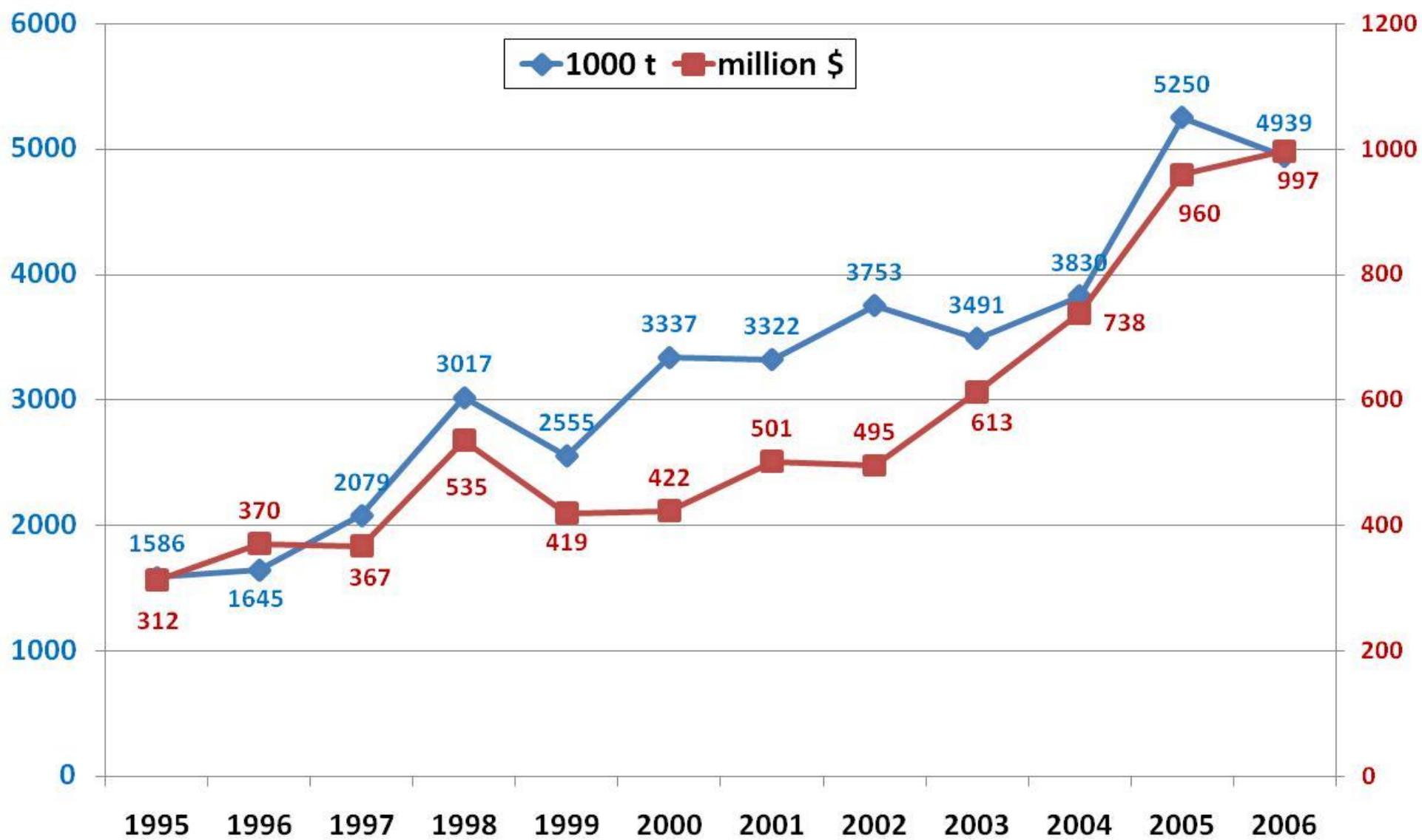


Source : FAOSTAT

Explosion des importations de céréales de l'Afrique de l'Ouest de 1995 à 2006

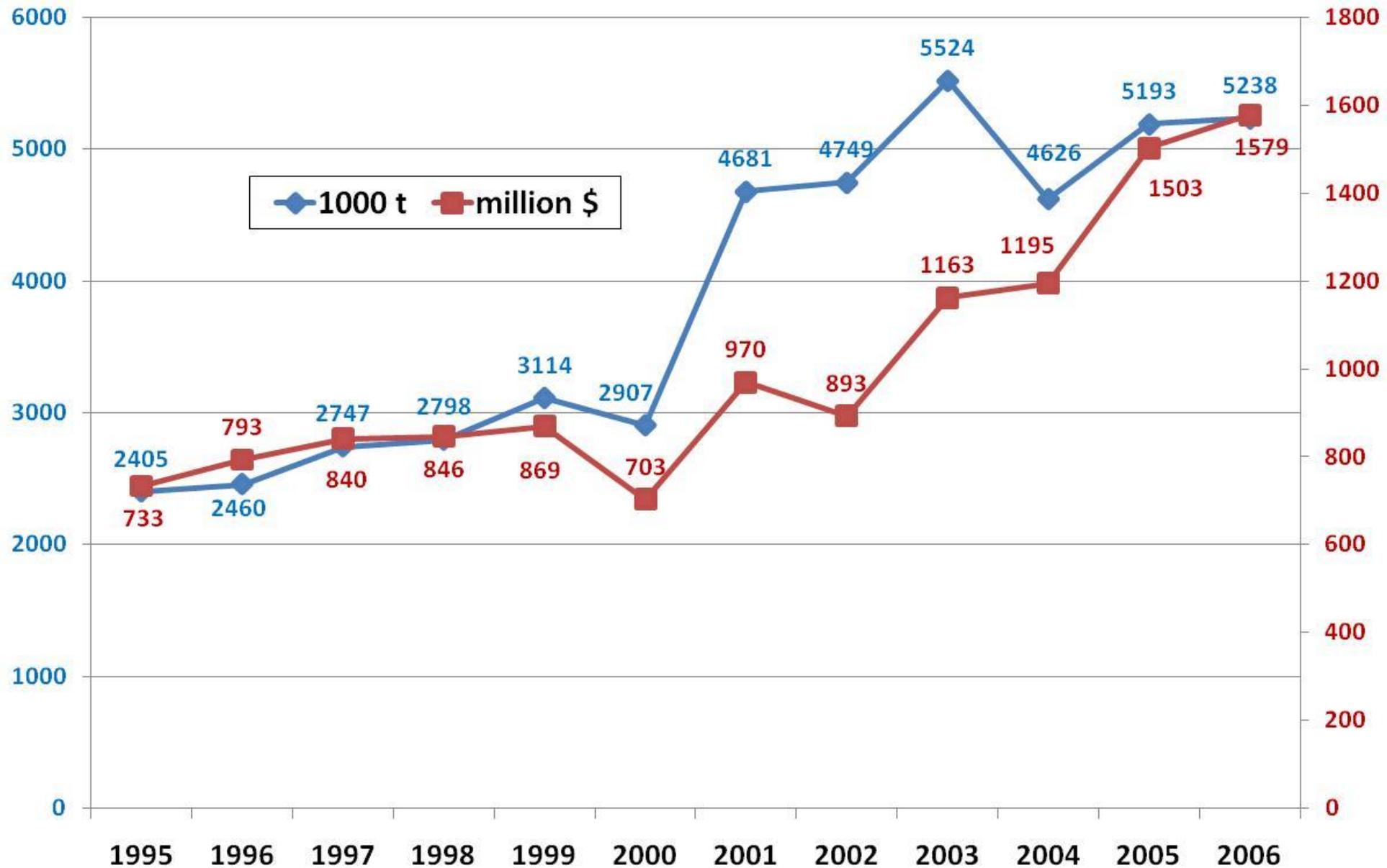


Triplement des importations de blé de l'Afrique de l'Ouest de 1995 à 2006

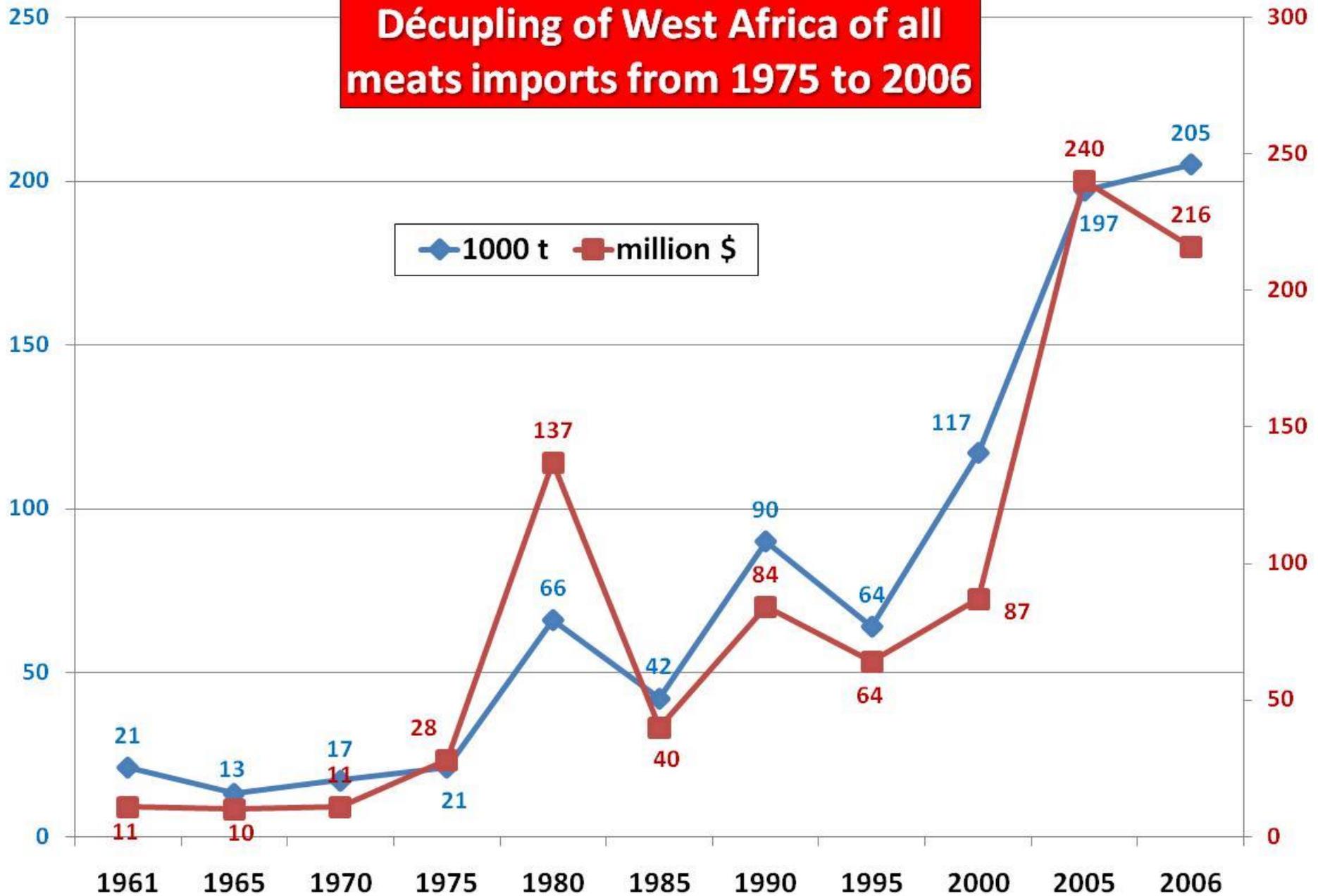


Source : FAOSTAT

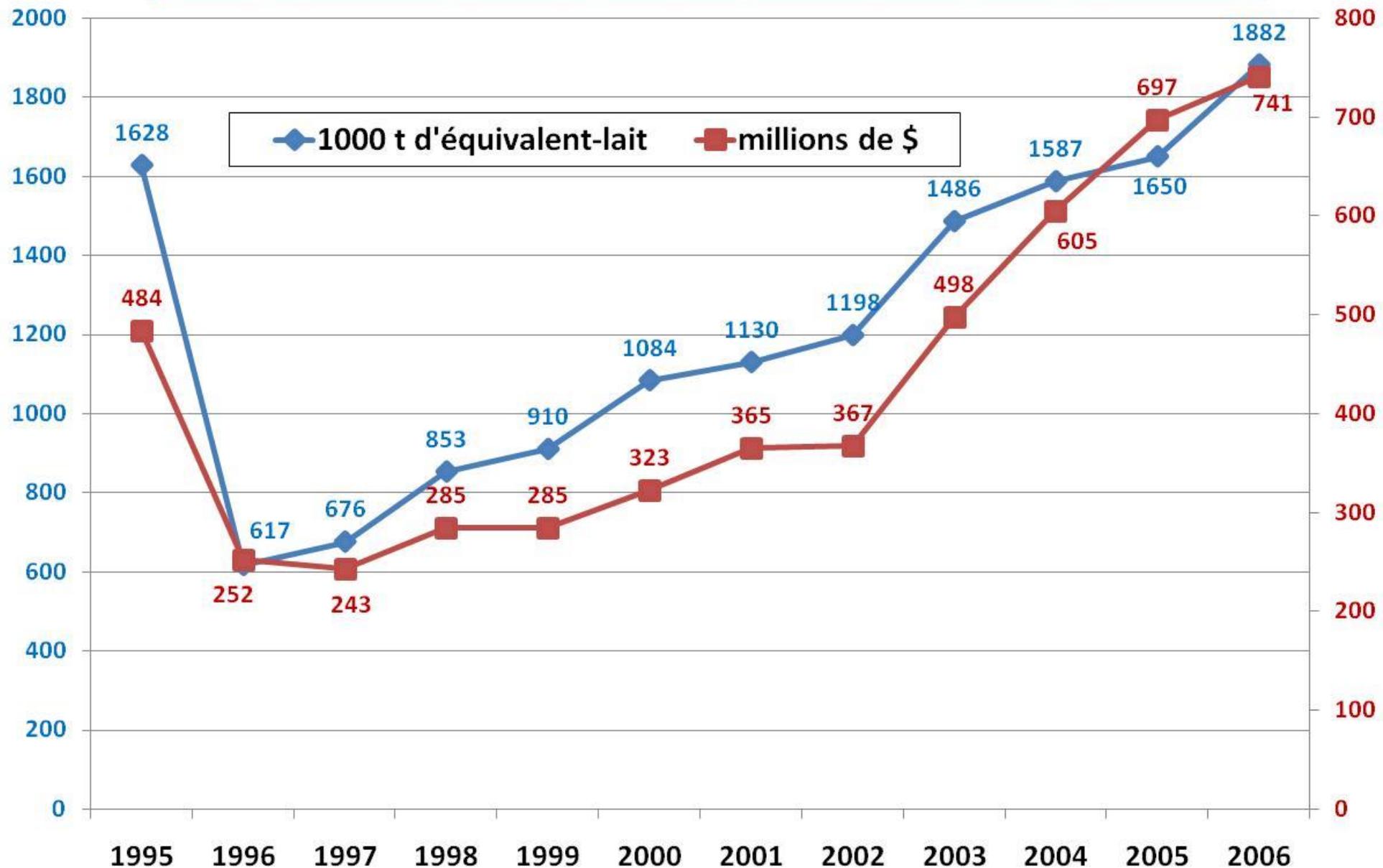
Doubling of West Africa rice imports from 1995 to 2006



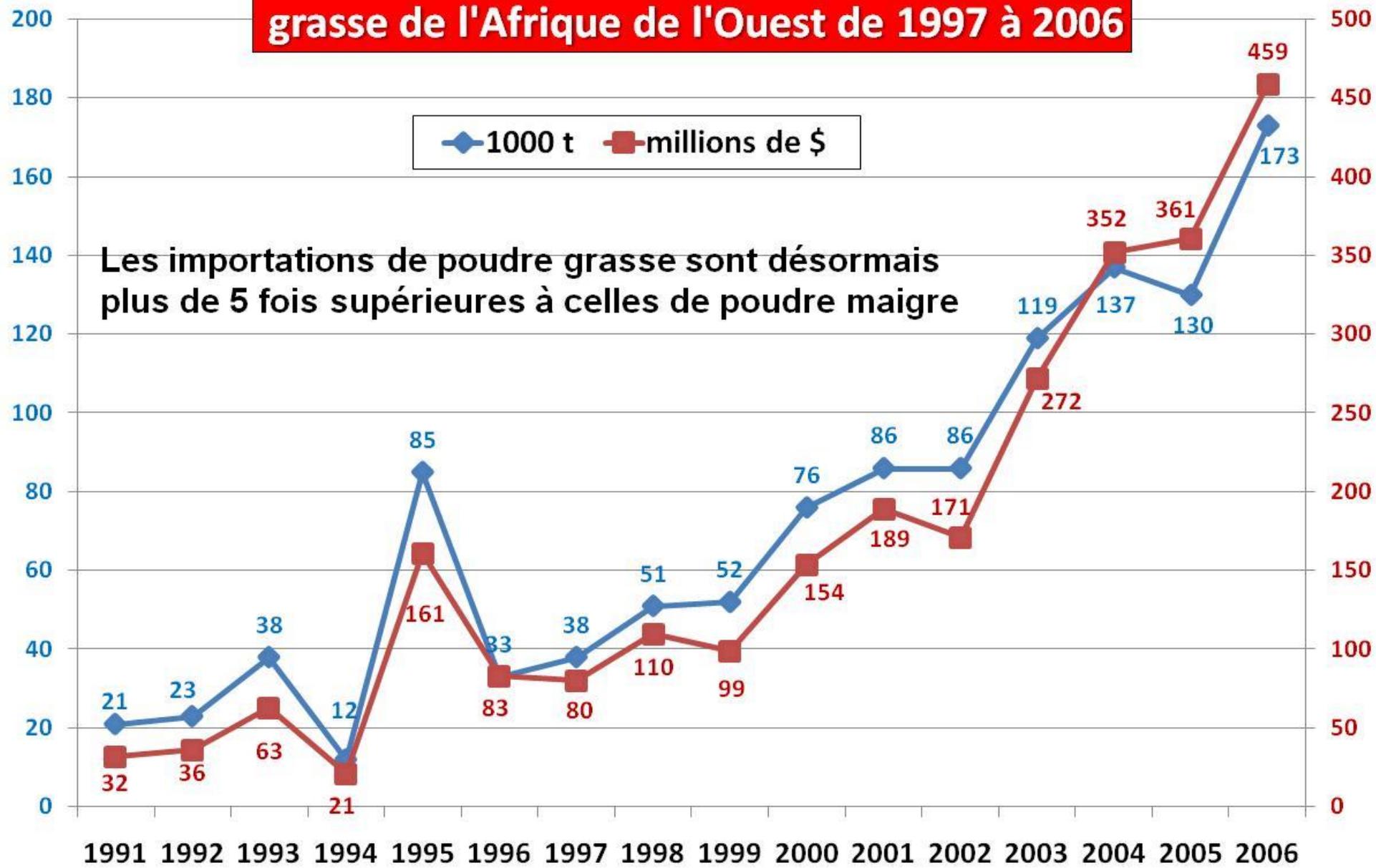
Découpling of West Africa of all meats imports from 1975 to 2006



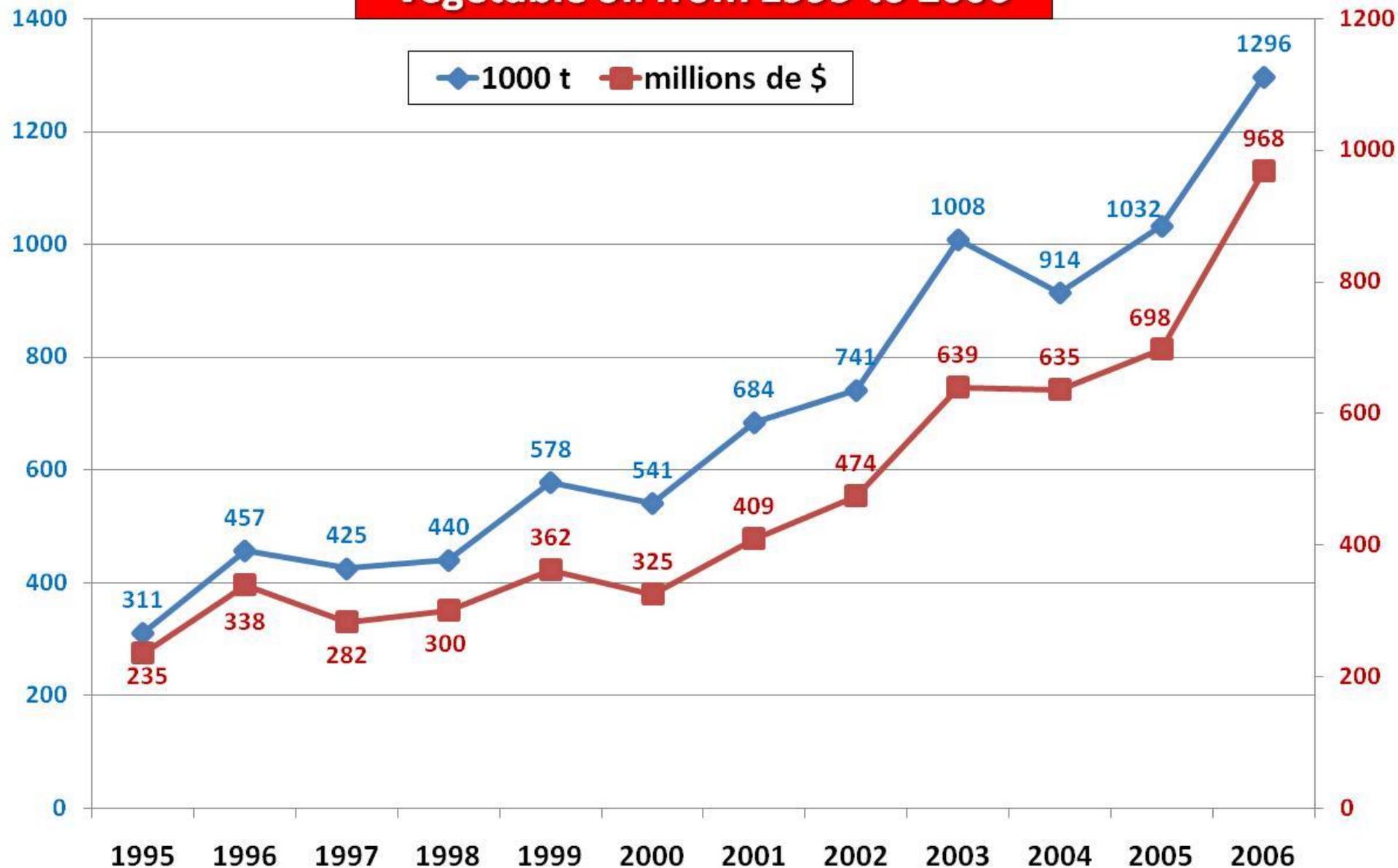
Explosion of West Africa dairy imports from 1996 to 2006



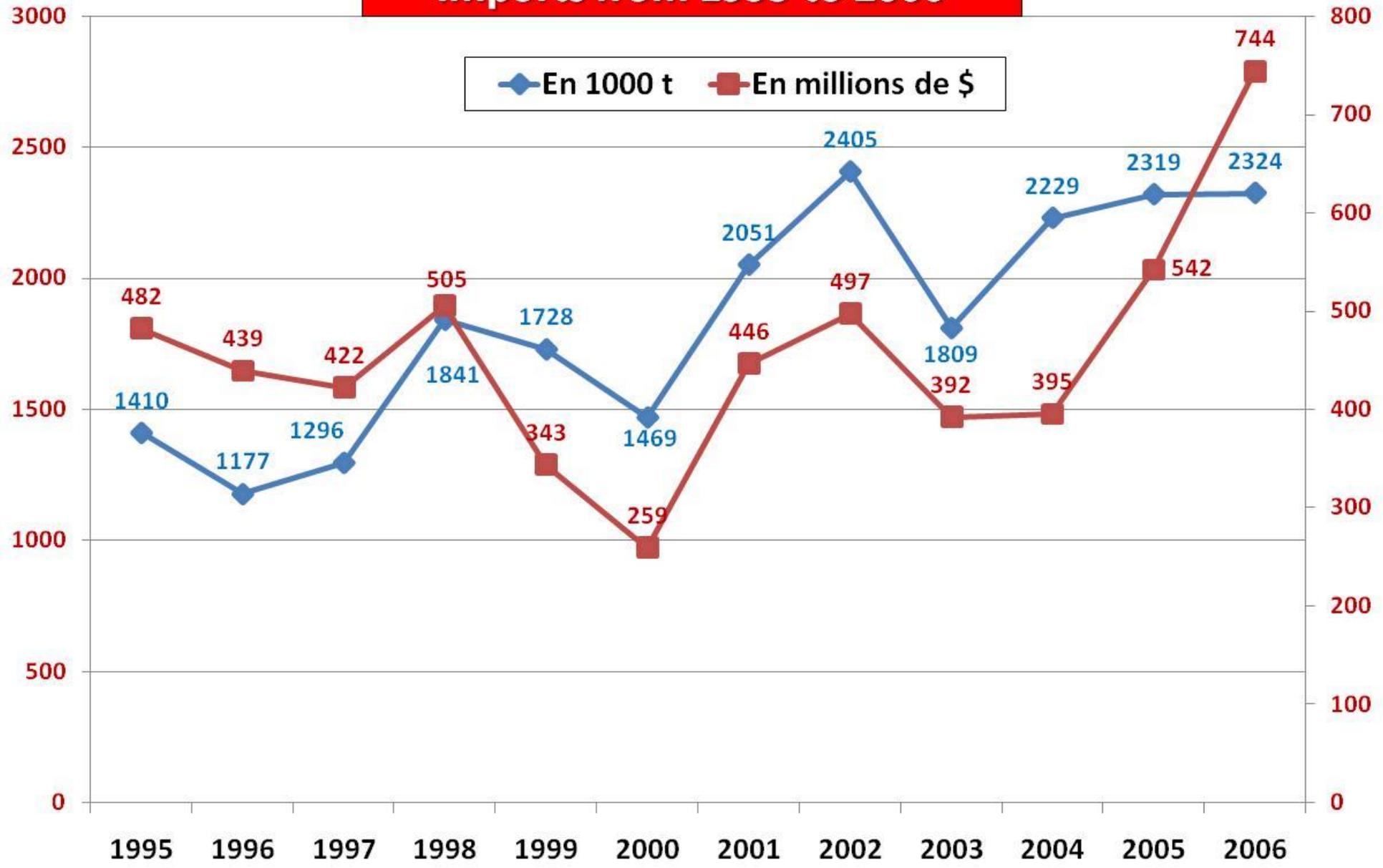
Explosion des importations de poudre de lait grasse de l'Afrique de l'Ouest de 1997 à 2006



Explosion of West Africa imports of vegetable oil from 1995 to 2006

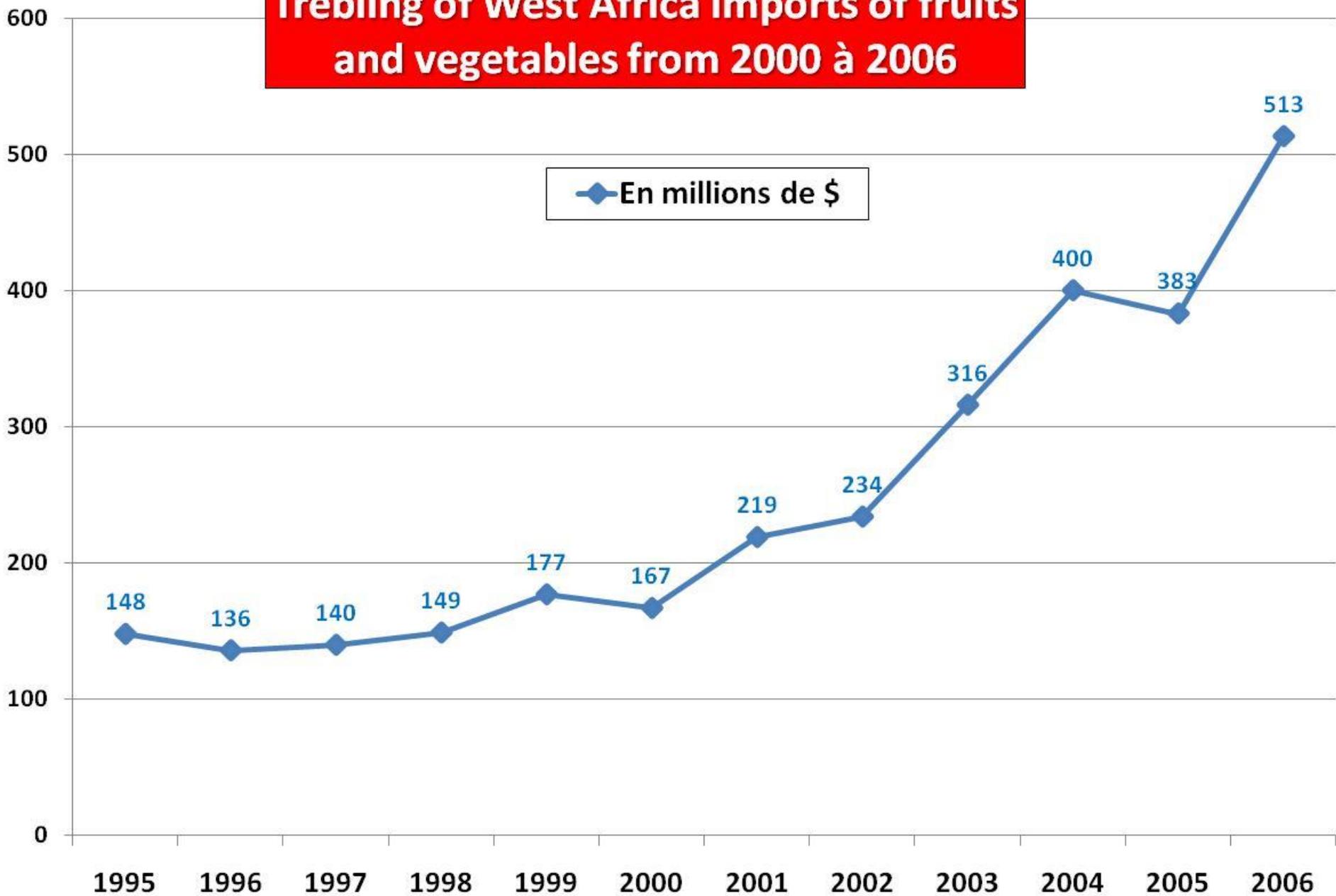


Evolution of West Africa net sugar imports from 1995 to 2006



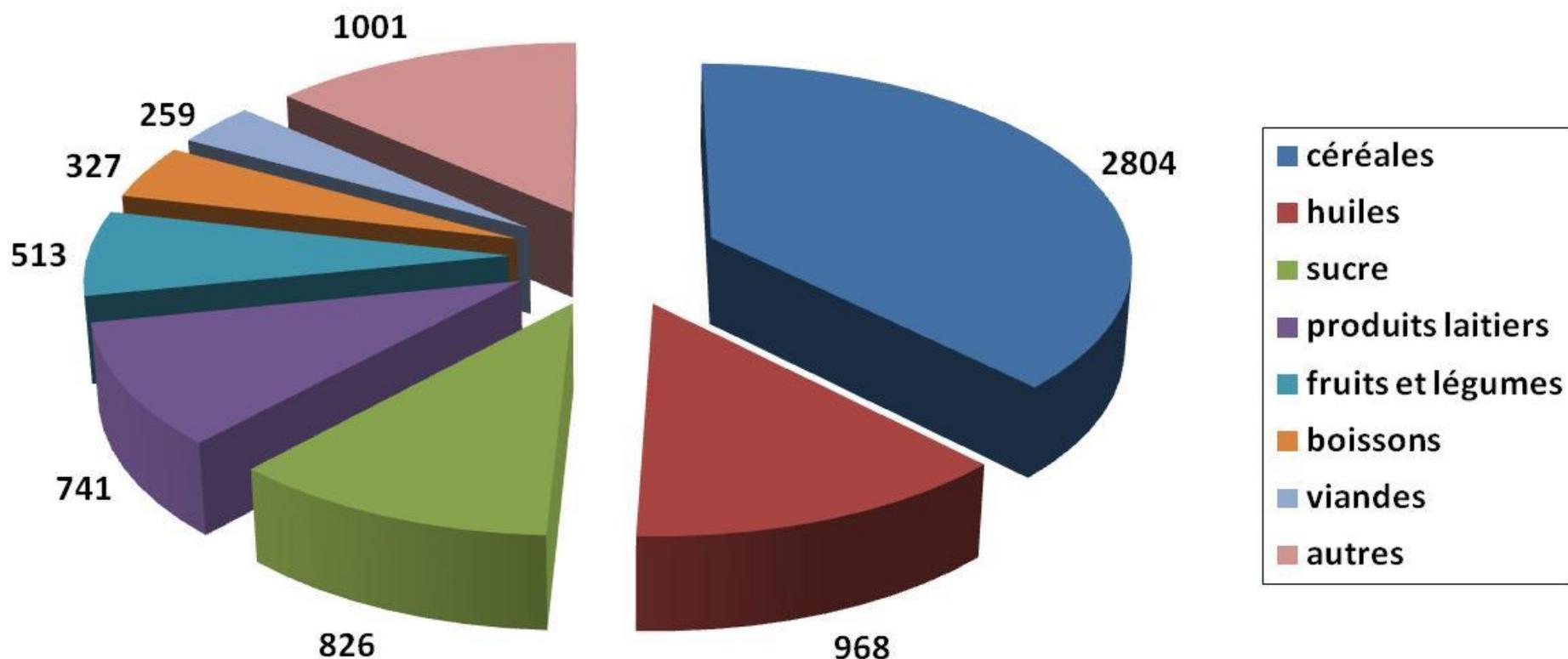
Source : FAOSTAT

Trebling of West Africa imports of fruits and vegetables from 2000 à 2006



Répartition des importations alimentaires, poissons exclus, de l'Afrique de l'Ouest en 2006

Importations alimentaires de 7396 millions de \$



En % : céréales (37,91%), huiles (13,09%), sucre (11,17%), produits laitiers (10,02%), fruits et légumes (6,94%), boissons (4,42%), viandes (13,53%), autres (3,50%)

Les limites du TEC malgré une bande à 35%

Pour reconquérir le marché alimentaire de la CEDEAO ses agriculteurs doivent avoir une garantie de prix stables à moyen terme à un niveau suffisamment rémunérateur et c'est aussi la condition pour qu'on leur fasse des prêts.

Mais la libéralisation financière et commerciale et la dérégulation des politiques agricoles promue par les pays développés et étendue aux PED par le FMI, la BM et l'OMC ont accru la volatilité des prix agricoles mondiaux, à la hausse comme à la baisse, en dollars et en monnaies nationales.

Le prix mondial du blé (SRW) a augmenté de 178% de janvier 2006 (143 \$/t) à mars 2008 (397 \$/t) avant de chuter de 57% (172 \$/t) au 5 décembre 2008. Et l'€, donc le FCFA, s'est apprécié de 43% par rapport au \$ de 2001 au 04-02-09

Les limites du TEC malgré une bande à 35%

La forte volatilité des prix mondiaux va s'accroître dans une tendance baissière car la récession mondiale réduira la demande alors que le dollar continuera à se déprécier face à l'euro du fait d'un déficit accru des paiements des EU.

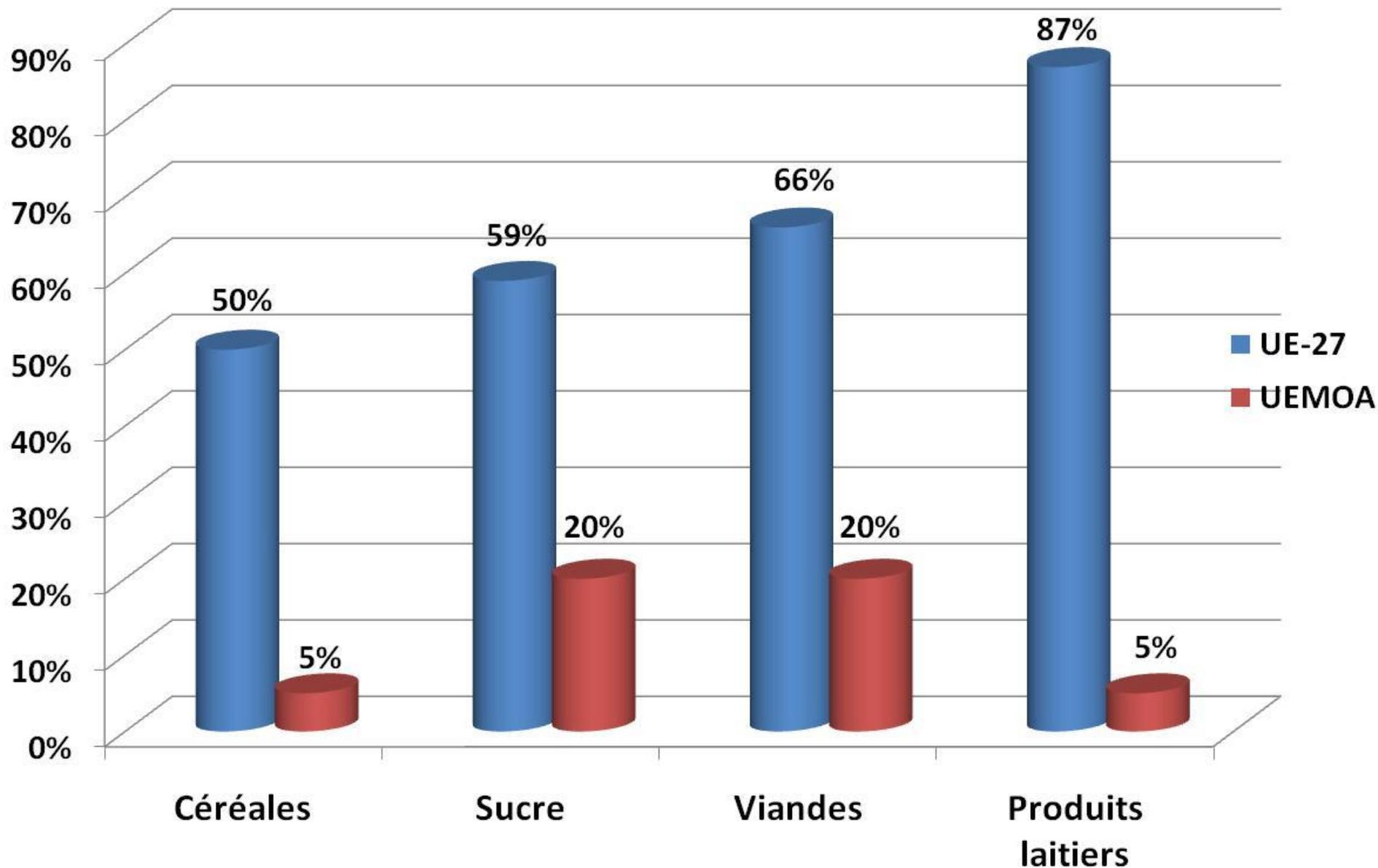
La FAO donne l'exemple du sucre dont le prix mondial est tombé de 12,3 à 7,2 cents/livre de décembre 1997 à septembre 1998 : *" Il aurait fallu un taux de droit de 70 pour cent pour stabiliser le prix sur un marché intérieur au niveau de décembre 1997 ou un tarif de 105 pour cent si le tarif initial était déjà de 20 pour cent "*.

C'est conscient de l'incapacité d'un DD ad valorem à 35% et même à 50% à garantir la compétitivité des produits agricoles de la CEDEAO que le GRET-IRAM en vient à proposer des mesures de sauvegarde quasi permanentes.

La protection à l'importation des produits alimentaires de base est d'autant plus forte que les pays sont plus développés

Le DD moyen de l'UE est de 66% sur la viande congelée (bovine, porcine, volaille) et 66 lignes tarifaires (LT) dépassent 100%. Il est de 87% pour les produits laitiers et 41 LT dépassent 100%. Il est de 50% pour les céréales et produits céréaliers et 13 LT dépassent 100%. Pour le sucre et produits sucrés il est de 59% mais 8 LT dépassent 100%.

Droit de douane moyen des produits alimentaires de base dans l'UE-27 et l'UEMOA



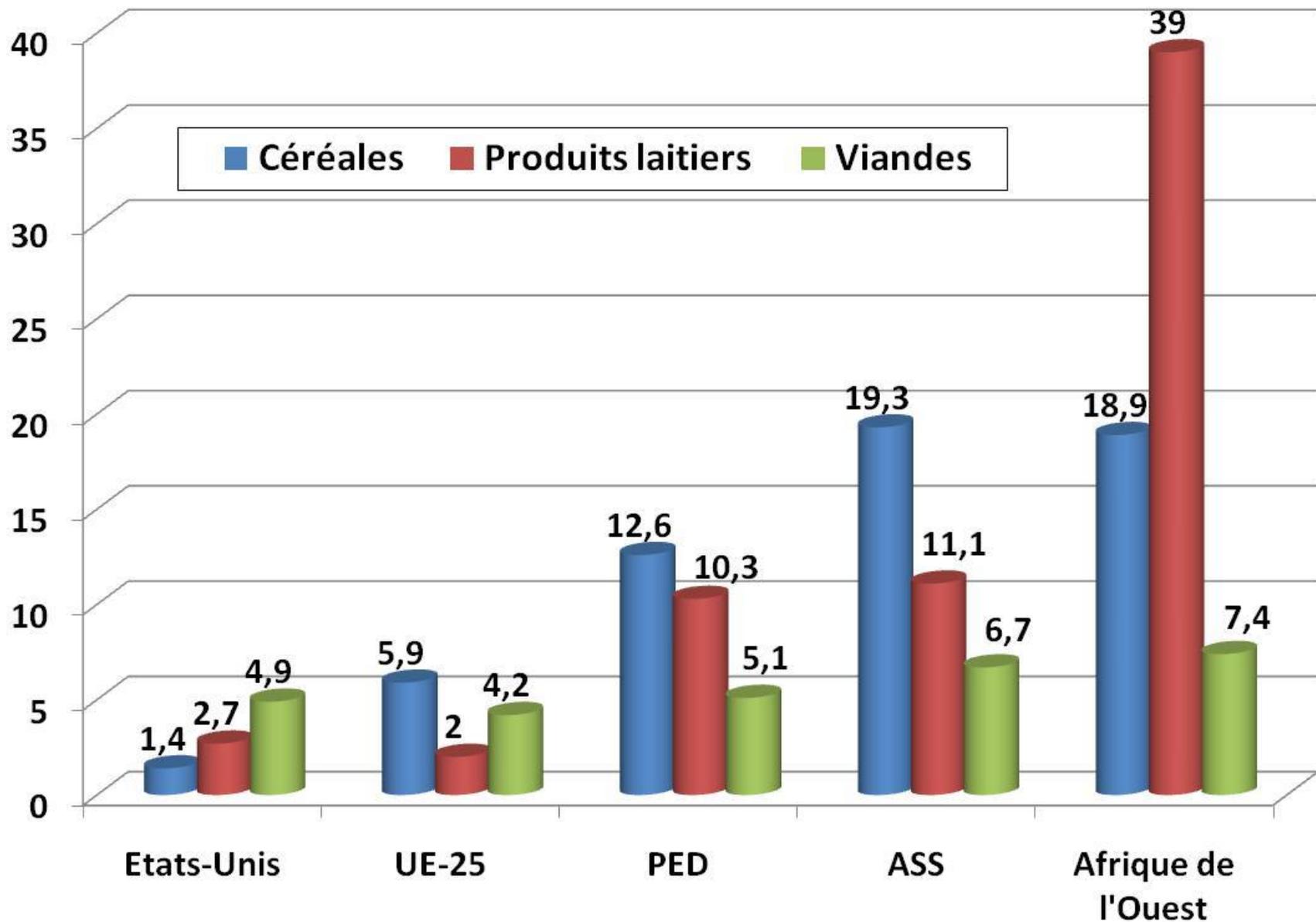
Plus les pays sont développés, moins ils importent leurs produits alimentaires de base

Sur les années 2001-2004, la part des importations dans l'utilisation interne a été pour les céréales de 1,4% aux EU, 5,9% dans l'UE, 12,6% pour les PED dont 18,9% en AO.

Pour les produits laitiers le % a été de 2,0% aux EU, de 2,7% dans l'UE, de 10,3% pour les PED dont 39% en AO.

Pour les viandes le % a été de 4,2% aux EU, 4,9% dans l'UE, 5,1% pour les PED dont 7,4% en AO.

Pourcentage des importations sur l'utilisation intérieure de 2001 à 2004

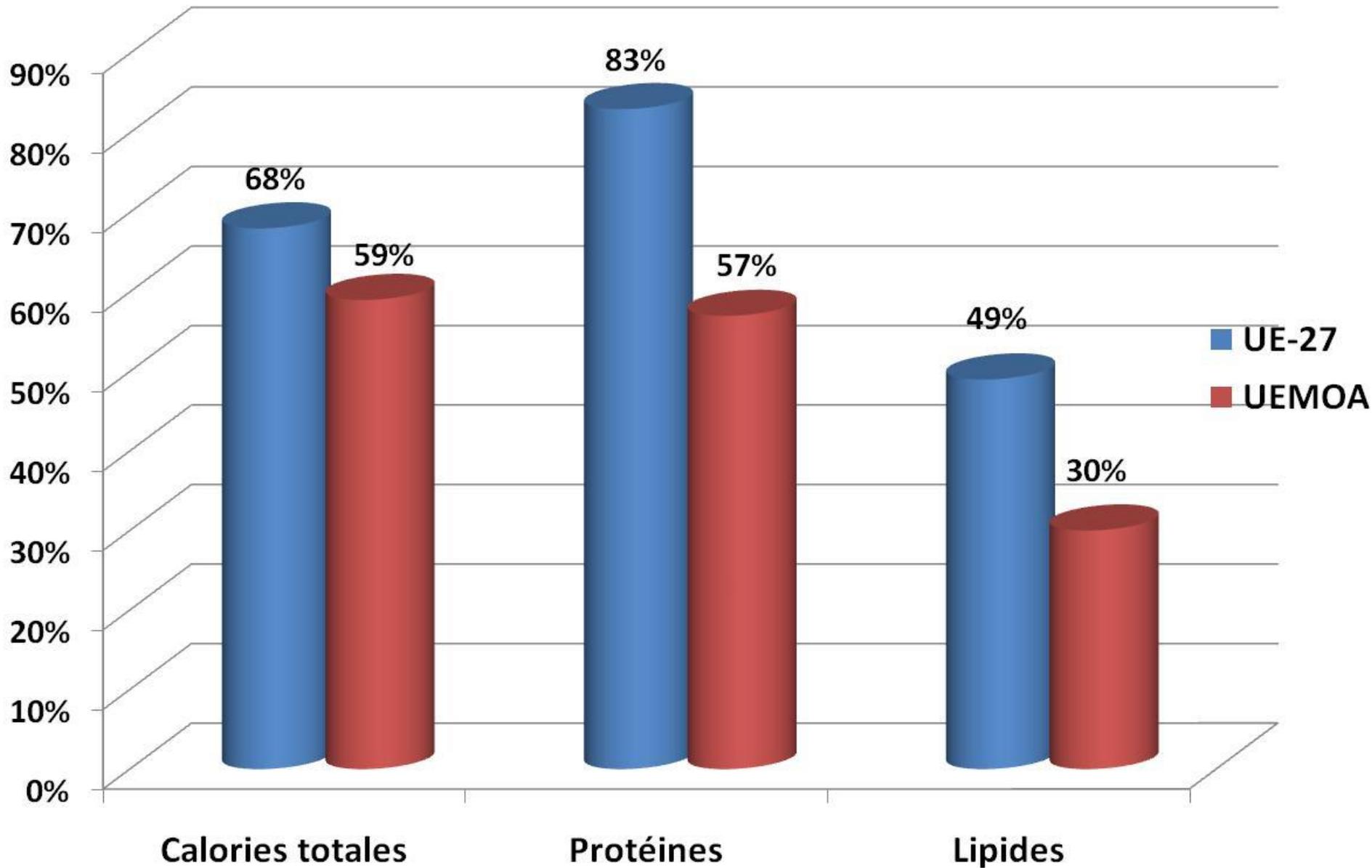


Les produits agricoles les plus protégés couvrent l'essentiel des besoins alimentaires de l'UE alors que la majorité de ces besoins sont couverts dans la CEDEAO par ces produits peu protégés.

Ces produits les mieux protégés de l'UE assurent 68% des calories totales, 83% des protéines et 49% des lipides. Donc l'UE a sauvegardé sa souveraineté alimentaire et c'est pourquoi elle demande de classer 8% de ses LT agricoles en produits sensibles dans le Doha Round.

Inversement en Afrique de l'Ouest les produits aux importations les plus fortes et aux DD les plus bas (céréales et poudre de lait taxés à 5% dans l'UEMOA) ou bas (viandes et sucre taxés à 20% dans l'UEMOA) représentent 59% des calories totales, 57% des protéines et 30% des lipides.

% de la consommation alimentaire couverte par céréales, sucre, viandes, produits laitiers, F&L



Les mesures de sauvegarde envisagées par la CEDEAO

Ce sont :

la Taxe Dégressive de Protection de la CEDEAO : TDPC

la Taxe de Sauvegarde à l'Importation : TSI

le Droit Compensateur de la CEDEAO : DCC

Taxe dégressive de protection de la CEDEAO: TDPC

La TDPC vise à faciliter l'alignement sur au plus 10 ans des DD des produits précédemment mieux protégés que par le TEC, le taux de la TDPC étant donc au plus la différence entre l'ancien et le nouveau DD. Le TDPC sera s'application nationale et concernera surtout les produits agricoles du Nigeria.

La TDPC est basée sur le pari que les produits de la CEDEAO amélioreront peu à peu leur compétitivité par rapport à ceux des pays tiers. C'est un pari risqué car l'écart des compétitivités a plus de chances de s'élargir.

Pour tester ce pari on peut déjà vérifier si la compétitivité de ces produits s'était améliorée au cours des dernières années où leur DD était supérieur. Dans le cas contraire le pari qu'elle s'améliorera avec un DD plus faible est risqué.

La Taxe de Sauvegarde à l'Importation : TSI

Taxe additionnelle au TEC si forte hausse du volume des produits importés ou forte baisse de leur prix.

Elle est déclenchée si hausse des volumes importés de + de 50% ou baisse du prix de + de 20% sur les 6 derniers mois par rapport aux mêmes 6 mois de l'année précédente.

Elle s'applique 6 mois sauf si les taux de déclenchement se renouvellent mais elle est conçue comme provisoire.

Le taux de TSI est de 50% du % de hausse du volume importé ou de 100% du % de baisse du prix. Elle frappe la valeur du produit DD et autres taxes inclus. On doit choisir car on ne peut utiliser les 2 TSI simultanément.

La TSI s'applique au niveau national mais suppose l'accord du Comité de gestion du TEC, l'Etat pouvant l'appliquer provisoirement en cas d'urgence.

Les limites de la TSI comparée à la MSS de l'OMC

Une 1^{ère} limite est la durée très limitée, 6 mois, de son application, même si les taux de déclenchement se perpétuent.

A l'inverse de la Mesure de sauvegarde spéciale (MSS) négociée à l'OMC qui s'appliquerait 12 mois (sauf 6 mois si le produit est saisonnier, voire plus de 6 mois).

Une 2^{ème} limite est l'exigence des taux élevés de hausse du volume importé (50%) ou de baisse du prix (20%) pour la déclencher. A l'inverse de la MSS où il suffit d'une hausse du volume de 10% ou d'une baisse de prix de 15%. En outre la MSS intègre la dépréciation de la monnaie nationale dans la baisse du prix, ce que ne fait pas la TSI.

Mais le taux de TSI semble + favorable que celui de la MSS qui ne peut avoir pour effet que le DD total dépasse le niveau consolidé mais les PMA peuvent l'excéder de 40%.

Le Droit Compensateur de la CEDEAO : DCC

Le DCC vise à compenser les pratiques déloyales des pays exportateurs subventionnant leurs exportations.

Il est déclenché en fonction de l'ESP (Estimation du soutien au producteur) du produit calculé par l'OCDE : le DCC est de 10% si l'ESP est de 15% à 30%. Il est de 20% si l'ESP est de 20% à 30% et il est de 30% si l'ESP est > à 30%.

Le DCC est appliqué au niveau CEDEAO pour 1 an renouvelable tant que persistent les niveaux de déclenchement.

Les limites du DCC

Le principe du DCC est excellent puisqu'il est clair que les prix mondiaux sont artificiellement déprimés par les subventions massives, y compris internes, des pays développés à leurs produits agricoles exportés.

Mais le critère choisi pour évaluer ces subventions, l'ESP, est totalement inadapté. Car l'ESP n'est pas un indicateur de subvention mais d'abord du "soutien des prix du marché", l'écart entre prix intérieur et prix mondial considéré comme le "vrai prix" bien que de dumping! Et la totalité des vraies subventions ne sont pas prises en compte, notamment celles aux aliments du bétail et toutes les subventions de la "boîte verte" censées "découplées".

Le recours à la MGS au lieu de l'ESP proposée par l'ICTSD ou au Coefficient nominal de protection aux producteurs proposé par le GRET sont sujets aux mêmes critiques.

Conclusion partielle

Les limites du TEC, malgré une 5^{ème} bande à 35%, comme celles des mesures de sauvegarde envisagées conduisent à proposer des alternatives assurant une protection efficace du marché intérieur tout en respectant sur le fond les règles de l'OMC même si elles peuvent en violer certaines sous leur forme inadaptée actuelle.

Et ces mesures alternatives doivent tenir compte non seulement des contraintes des négociations APE et du Doha Round mais aussi du contexte de récession mondiale qui a amené tous les pays développés et de nombreux pays émergents à violer les règles de l'OMC en subventionnant à plus de 3000 milliards de \$ à leurs institutions financières et entreprises en difficulté.

La situation de la CEDEAO est infiniment plus dramatique et structurelle avec en + les défis démographique et climatique

Nécessité de refonder le TEC sur 4 innovations

La CEDEAO doit disposer de DD consolidés communs et devenir Membre de l'OMC pour négocier au nom de ses 15 Etats membres.

La marge de manoeuvre des DD consolidés permettra de ne pas figer les produits dans des bandes de DD appliqués.

La CEDEAO devrait utiliser des prélèvements variables, type de protection agricole de très loin le plus efficace.

La CEDEAO devrait déjà transformer un grand nombre de DD ad valorem en DD spécifiques.

La CEDEAO doit disposer de DD consolidés communs et devenir Membre de l'OMC.

L'absence de consolidation du TEC empêche la CEDEAO d'augmenter ses DD appliqués en fonction de la compétitivité évolutive de ses produits et réduit fortement ses capacités de négociation à l'OMC et pour l'APE.

Car la réduction des DD agricoles et non agricoles négociée dans le Doha Round porte sur les DD consolidés.

Faute de DD consolidés les APE portent au contraire sur la réduction des DD appliqués et les APE intérimaires de Côte d'Ivoire et Ghana interdisent la hausse des DD appliqués.

Un TEC consolidé minimiserait beaucoup la nécessité de MS car la hausse des DD appliqués est possible tant qu'on ne dépasse pas le niveau des DD consolidés .

La CEDEAO doit disposer de DD consolidés communs et devenir Membre de l'OMC.

Pour avoir des DD consolidés et parler au nom des 15 Etats membres la CEDEAO doit devenir Membre de l'OMC et donc commencer tout de suite le processus d'adhésion, même s'il est long (4-5 ans souvent). Mais pour cela il faut déjà se mettre d'accord entre les 15 sur 2 TEC consolidés, pour les produits agricoles et pour les autres produits.

L'OMC donne la procédure pour le DD consolidé : moyenne des DD consolidés nationaux pondérée par le poids de chaque Etat dans les importations de la CEDEAO.

Ne pas oublier de tenir compte des "autres droits et impositions" (ADI) qui sont aussi consolidés en l'absence de contestation des Membres de l'OMC dans les 3 ans. Cela donne un TEC agricole consolidé à 143%.

Un TEC consolidé permettra de ne pas figer les produits dans des bandes de DD appliqués.

Les débats se sont focalisés sur une 5è bande avec l'idée implicite que tous les produits, notamment agricoles, seraient à classer une fois pour toutes dans une bande, et la reclassification des lignes tarifaires au titre des "exceptions de type B" a procédé de la même idée.

il est indispensable de disposer d'un TEC souple pour ajuster fréquemment le niveau des DD appliqués à la compétitivité changeante des différents produits. Ces changements sont bien plus faciles que des MS et l'Inde a modifié souvent ses DD appliqués.

La nécessité d'utiliser des prélèvements variables, protection agricole de très loin la plus efficace.

Le prélèvement variable (PV) est la seule protection garantissant aux producteurs un prix rémunérateur et stable dans le temps en monnaies régionales (nairas, FCFA...).

Le PV a été l'outil essentiel du développement agricole fulgurant de l'UE depuis l'instauration de la PAC en 1962 et, bien qu'interdit par l'OMC elle en a encore, sous un autre nom, pour les céréales et les fruits et légumes frais.

Le PV est la différence entre le prix CAF et le prix d'entrée dans la CEDEAO défini pour chaque campagne de commercialisation de façon à assurer aux agriculteurs un prix rémunérateur.

Les arguments OMC contre les PV ne tiennent pas

L'OMC prétend que les PV aggravent les fluctuations des prix mondiaux et sont moins transparents que les DD pour les importateurs et exportateurs.

Il est admis que l'effet des PV sur la volatilité des prix mondiaux est d'autant plus élevé que la part du pays utilisateur dans la production et l'importation mondiales est élevée, cas de l'UE mais pas de la CEDEAO dont le poids dans la production mondiale, principal critère retenu, est négligeable et n'est significatif dans les importations que pour le riz (15%).

Le PV est transparent puisque le prix d'entrée est fixe et l'importateur peut calculer le PV compte tenu du prix CAF. Et le douanier n'a à faire qu'une soustraction au lieu d'une multiplication pour un DD ad valorem.

L'OMC autorise les PV sous de multiples formes qui n'avouent pas leur nom

L'OMC autorise les ajustements fréquents des DD tant qu'ils restent inférieurs aux DD consolidés.

L'OMC autorise les PV à l'exportation et les taxes à l'exportation utilisées récemment pour protéger les prix intérieurs bien que critiquées étaient légales.

Les subventions, y compris internes, aux produits exportés sont des PV négatifs car elles représentent la différence entre prix intérieur et prix mondial. Elles sont autorisées si elles ne dépassent pas le plafond de l'Uruguay Round.

Les subventions internes sont des PV camouflés par leur effet de substitution à l'importation

L'OMC autorise les PV sous de multiples formes qui n'avouent pas leur nom

L'OMC n'interdit pas de subventionner les importations en période de flambée des prix mondiaux ce qui les fait monter encore plus. Le Sénégal l'a fait pour le riz. Or ces subventions à l'importation sont des PV négatifs.

L'UE a défendu les PV dans le panel Argentine-Chili sur les fourchettes de prix et la FAO les soutient tant qu'ils restent inférieurs aux DD consolidés.

La CEDEAO devrait déjà transformer un grand nombre de DD ad valorem en DD spécifiques.

Puisque les DD spécifiques limitent l'impact des fluctuations du prix mondial car leur montant est fixe, les pays développés les utilisent très largement : le % des LT agricoles non *ad valorem* est de 45,8% dans l'UE, 42,5% aux EU, 30,1% au Canada, 18,4% au Japon, 68,1% en Norvège, 89% en Suisse.

Dans l'UE le % des DD non *ad valorem* est plus élevé dans les bandes aux DD les plus élevés : 99 des 100 LT de la bande supérieure à 90%, 113 des 115 LT de la bande 60-90%,

La présence de 12 PMA en AO n'oblige pas à ouvrir le marché à 80% des exportations UE

L'UE comme l'OMC admettent que les PMA ne sont pas tenus de réduire leurs DD consolidés et a fortiori leurs DD appliqués.

Puisque les importations des 12 PMA d'AO représentent 37,7% de ses importations totales, l'OMC n'oblige l'AO à éliminer ses DD dans l'APE que sur 42,3% (80% - 37,7%) de ses importations de l'UE.

Les concessions tarifaires des pays ACP à l'UE seront contestées par les autres Membres de l'OMC qui demanderont aussi un accès élargi au marché des pays ACP. La Banque mondiale a déclaré qu'il y aura détournement de trafic au profit de l'UE.

La CEDEAO ne doit pas signer l'APE avant la conclusion du Doha Round

La CEDEAO et tous les ACP ont subi de fortes pressions de l'UE pour signer au plus vite l'APE régional pour ne pas rester en soi-disant infraction vis-à-vis de l'OMC car le processus de libre-échange aurait dû démarrer en janvier 2008.

La CEDEAO ne peut signer un APE qui la priverait des dispositions plus favorables issues du Doha Round, non seulement sur les "produits spéciaux", les "produits sensibles de l'OMC et la MSS mais aussi sur la baisse des subventions agricoles de l'UE et la baisse de ses DD qui éroderont les préférences de la CEDEAO sur le marché de l'UE. Sinon les PED non ACP seront mieux protégés des exportations de l'UE. Donc l'APE régional ne pourra être qu'intérimaire, d'autant que l'UE a refusé de traiter des subventions dans les APE.

Les contingents tarifaires ne peuvent être une MS temporaire

Si les contingents tarifaires (CT) sont autorisés par l'OMC, ils doivent lui être notifiés et on ne peut les réduire, car ils sont consolidés, sans négocier des contreparties avec les pays exportateurs qui en ont bénéficié ou pourraient en bénéficier.

Produits sensibles, produits spéciaux et mesures de sauvegarde

Rappelons-nous que la limitation des réductions de DD consolidés ne concerne que les 4 PED non PMA puisque les 12 PMA (11 CEDEAO + Mauritanie) sont exemptés. Par contre les MS concernent aussi les PMA qui seraient également affectés par la hausse importante des volumes importés ou la chute des prix à l'importation

Au lieu de se demander si les PS et MS proposées par la CEDEAO sont compatibles avec celles négociées à l'OMC Ils auraient dû être établis seulement pour compléter les possibilités de protection accrue ouvertes à tous les PED par l'OMC et non pour s'y substituer, afin de ne placer dans les PS et les MS-CEDEAO que ceux qui insuffisamment protecteurs des besoins de l'AO ou CEDEAO.

La faiblesse des MS dans les APE intérimaires de Côte d'Ivoire et du Ghana

Elle ne peut être déclenchée que par la hausse des volumes importés mais pas par la chute des prix alors même que l'UE a baissé fortement ses prix en compensant les agriculteurs par des subventions massives.

Et le droit supplémentaire ne peut dépasser dans les APE "*le droit de douane appliqué de la nation la plus favorisée*", tandis que pour la CSS utilisée par l'UE le droit peut dépasser "*un tiers du niveau du droit de douane ordinaire* .

Revoir les produits sensibles CEDEAO en fonction des produits spéciaux (PSx) de l'OMC

Le Projet révisé de modalités agricoles OMC du 06-12-08 a proposé que les PED pourront désigner 12% des LT agricoles en PSx, dont 5% échapperaient à toute réduction de DD, la réduction moyenne des PSx étant d'au moins 11%.

La CEDEAO doit hiérarchiser ses LT agricoles par ordre de sensibilité décroissante, en considérant que les 5% de tête seront exemptées de toute réduction au titre des PSx, ce qui lui permet de les exclure de la liste des PS-APE.

Quant aux PS-OMC, les PED pourraient y placer 5,33% de leurs LT totales et les CT à accorder par les PED en contrepartie seraient minimales.