

Le Futur du Commerce Intra-régional en Afrique de l'Ouest

Sous la Direction de :

Cheikh Tidiane DIEYE



enda tiers-monde

Le Futur du Commerce Intra-régional en Afrique de l'Ouest

Sous la Direction de :

Cheikh Tidiane DIEYE



enda tiers-monde

Equipe de coordination du projet :

Taoufik Ben Abdallah
Bathie CISS
Awa Dione
Aissatou Diallo
Igor Palakot
Mamadou Dahira Bâ
Aissatou Sabara
Anne Sodji

Edition et Mise en page

Noma Camara

Cet ouvrage a bénéficié de l'appui de :



SOMMAIRE

Les contributeurs	5
Remerciements	9
Sigles et Abréviations	11
INTRODUCTION : Quel futur pour l'intégration et le commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest ?	13
Les politiques commerciales, l'Union douanière et le renforcement du marché régional en Afrique de l'Ouest,	25
Epiphane ADJOVI, <i>Ingénieur Statisticien Economiste</i>	
Le commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest : potentiel, obstacles et lignes d'évolution,	43
Soule BIO GOURA, <i>Docteur en Agroéconomie</i>	
Politique industrielle régionale et développement du secteur privé en Afrique de l'Ouest,	67
Guillaume GNAMIEN N'DRI, <i>Statisticien Economiste</i>	
Politique monétaire et développement du marché régional en Afrique de l'Ouest : les défis du franc CFA et les enjeux d'une monnaie unique dans l'espace CEDEAO,	91
Kako NUBUKPO, <i>Professeur Agrégé d'Economie</i>	
La propriété intellectuelle en Afrique de l'Ouest : un outil pour l'innovation, l'intégration et le développement de la région ?,	111
Amadou TANKOANO, <i>Professeur de Droit international économique</i>	
Les enjeux de la réglementation régionale des services financiers : Le code CIMA au défi des règles multilatérales et des pratiques des multinationales dans le secteur des assurances,	133
Amar KEBE, <i>Diplômé de l'Institut International des Assurances de Yaoundé</i>	
Cohérences et Incohérences des Politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. Engagements Commerciaux Internationaux et Intégration Régionale,	157
El Hadji A. DIOUF, <i>Docteur en Droit International Economique</i>	

LES CONTRIBUTEURS

Cheikh Tidiane DIEYE (Sénégal) : Cheikh Tidiane DIEYE est Socio-anthropologue et Docteur en Etudes du Développement (Université de Genève). Il est coordonnateur des Programmes Commerce, Intégration régionale et Développement à Enda Tiers Monde. Il jouit d'une grande expertise dans les négociations commerciales internationales aussi bien sur les questions de fond que sur les processus et stratégies de négociation. Il a participé à plusieurs Conférences Ministérielles de l'OMC. Il est en outre Membre du Comité régional de négociation de l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest. Dr DIEYE a donné le cours sur les négociations commerciales à l'Institut des Nations-Unies pour le Développement Economique et la Planification (IDEP) de 2003 à 2008 et intervient actuellement dans le Master en PNCI de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar (UCAD). Il est l'Auteur de plusieurs articles sur le commerce, l'intégration et la gouvernance. Contact : cdieye@enda.sn

Epiphane ADJOVI (Benin) : Epiphane Gildéric Sènahin ADJOVI est Ingénieur Statisticien Economiste et titulaire d'un Diplôme de troisième cycle en gestion de la politique économique obtenu au CERDI de l'Université de Clermont-Ferrand 1. Après avoir successivement occupé les postes de Directeur chargé des Publications à l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), de Directeur Général de l'Economie et de Conseiller Technique à l'Economie au Ministère de l'Economie et des Finances, Il est actuellement Directeur du CAPOD (Conception et Analyse des Politiques de Développement) du Bénin. Contact : epiphane.adjovi@yahoo.fr

Soule BIO GOURA (Bénin) : Bio Goura Soulé est Docteur en Agroéconomie. Chargé de programme au Laboratoire de recherche et d'expertise sociale (Lares) au Bénin, Soule est un chercheur chevronné sur les questions liées à l'agriculture, au commerce et à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Il a effectué de nombreux travaux pour le compte des institutions régionales et de la société civile ouest

africaine. Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur l'intégration régionale. Contact : soule_goura@yahoo.fr

Guillaume GNAMIEN NDRI (Cote d'Ivoire) : Guillaume GNAMIEN NDRI est Statisticien-économiste, Directeur du Département des Études Économiques et Financières du BNETD de la Côte d'Ivoire depuis 2002. Il assure par ailleurs les fonctions de Conseiller Spécial du Premier Ministre de la Côte d'Ivoire depuis mars 2003. Il est l'un des experts en charge de la négociation de l'Accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne. M.GNAMIEN a fait partie de plusieurs comités nationaux notamment le comité d'organisation et de rédaction des journées portes ouvertes sur le secteur financier de l'épargne, le comité d'élaboration du document « cadre de politique économique dans le cadre de la FASR avec le FMI et la Banque Mondiale (1998- 2000). Il participe en outre à différents processus liés à l'intégration régionale comme l'élaboration du Tarif extérieur commun, les règles d'origine et la libéralisation des marchandises. Il a réalisé plusieurs études portant sur divers sujets comme le développement du secteur privé, la compétitivité des entreprises de la zone UEMOA, le commerce international, l'impact des accords de partenariat économique, etc. Il a aussi exercé comme enseignant à l'ENSEA. Contact : ggnamien@yahoo.fr

Kako NUBUKPO (Togo) : Kako NUBUKPO est Professeur Agrégé des Facultés de Sciences Economiques à l'Université de Lomé (Togo) et Conseiller Technique auprès de l'Agenda « Coton-Textile » de la Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) à Ouagadougou (Burkina Faso). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur les questions commerciales et monétaires. Contact : k nubukpo@uemoa.int; kakonubukpo@yahoo.com

Amadou TANKOANO (Niger) : Amadou TANKOANO est professeur de droit international économique et de droit de la propriété industrielle à la Faculté des sciences économiques et juridiques à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER). L'intéressé a publié plusieurs

articles dans ces domaines. Il a effectué des missions d'enseignement auprès de plusieurs Universités africaines et françaises. Dans le cadre l'assistance technique fournie par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ainsi que par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des cours régionaux de politique commerciale, il a assuré plusieurs formations et dispensé plusieurs enseignements, notamment dans les domaines de la propriété intellectuelle, du commerce international des marchandises, des services et du règlement des différends commerciaux. Contact : amadoutankoano@yahoo.fr

El Hadji Amar KEBE (Sénégal) : Diplômé de l'Institut International des Assurances de Yaoundé, Monsieur KEBE est titulaire d'un DESS en Droit des Affaires de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et d'une Maîtrise en droit de l'Entreprise de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. Il exerce présentement les fonctions de Chef du département Règlements et Juridique d'AXA Assurances Sénégal. Contact : amar.kebe@axa.sn

El Hadji A. DIOUF (Sénégal) : El Hadji Abdourahmane DIOUF est juriste, Docteur en Droit International Economique. Il est Directeur du Programme sur les Accords de Partenariat Economique (APE) et le Régionalisme au Centre International pour le Commerce et le Développement Durable (ICTSD) à Genève (Suisse). Il a travaillé à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et avec beaucoup d'autres organisations internationales (OIF, UA, CEA, CNUCED, PNUD, OCDE etc.) dans le domaine des négociations commerciales. Dr Diouf est aussi chargé de cours au Trade Policy Training Centre in Africa – TRAPCA (Arusha, Tanzanie), à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD - Sénégal), à l'University of Management, Economics and Finance (UMEF) de Genève et à Dunya Institute for Higher Education, (Kaboul- Afghanistan). Il est l'auteur de plusieurs études et articles sur les négociations commerciales. Il est diplômé des Universités de St Louis (Sénégal), de Genève et de Berne (Suisse). Contact : ediouf@ictsd.ch

Remerciements

Différents appuis ont rendu possible la publication de cet ouvrage. Enda Tiers Monde remercie en premier lieu tous les participants au Dialogue régional sur le « Futur du commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest », tenu à Abidjan du 18 au 19 février 2010.

Les textes publiés dans ce livre ont fait l'objet d'une présentation initiale à ce dialogue et ont été améliorés grâce aux commentaires des chercheurs, des experts, des représentants de gouvernements et d'institutions régionales ainsi que des acteurs de la société civile qui y étaient présents. Qu'ils trouvent dans ces mots toute l'expression de la gratitude d'Enda Tiers Monde et de la Plateforme des organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest sur l'Accord de Cotonou (POSCAO-AC).

En dépit des ressources modestes mises à leur disposition, des chercheurs de l'Afrique de l'Ouest ont tenu à contribuer à cet ouvrage en s'engageant, bien au-delà de leurs obligations contractuelles, à fournir des analyses rigoureuses et documentées qui, sûrement, permettront aux décideurs, mais aussi aux chercheurs et aux étudiants intéressés par le commerce intra-régional d'avoir une grille de lecture nouvelle et un outil de travail irremplaçable.

Une équipe d'Enda Tiers Monde a consacré une partie importante de son temps à la relecture des contributions publiées dans cet ouvrage. Elle a travaillé efficacement et avec beaucoup de compétence depuis le dialogue d'Abidjan pour la réalisation de ce projet. Qu'elle trouve ici toute l'expression de la reconnaissance de l'organisation.

Le projet de recherche qui est à la base de cette publication, ainsi que la publication elle-même, ont bénéficié de l'appui financier de nos partenaires que sont :

- L'Agence Catalane de Coopération au développement
- Le Ministère de la Coopération Espagnole
- SETEM Catalunya.

Enda tiers-monde
Système et Prospective (SYSPRO)

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACP	: Afrique Caraïbes Pacifique
ACR	: Accords Commerciaux Régionaux
ADPIC	: Accords sur les Droits de propriété intellectuelle relatifs au commerce
AGCS	: Accord Général sur le Commerce des Services
AGOA	: African Growth and Opportunity Act
APE	: Accords de Partenariat Economique
ARIPO	: Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle des pays anglophones
BOAD	: Banque Ouest Africaine de Développement
BRS	: Banque régionale de solidarité
BRVM	: Bourse Régionale des valeurs mobilières
CAF	: Coût, Assurance et frêt
CARIFORUM	: Forum des Caraïbes
CEA	: Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	: Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	: Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CICA	: Conférence Internationale de Contrôle des Assurances
CIMA	: Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances
CIPV	: Convention Internationale pour le Protection des Végétaux
CNUCED	: Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMESA	: Communauté des marchés de l'Afrique de l'Est et du Sud
CRCA	: Commission Régionale de Contrôle des Assurances
FAP-Sauf	: Franc d'Avaries Particulières Sauf
FOB	: Free On Board
DDA	: Droits de Douane appliqués
DDC	: Droits de Douane Consolidés
DDCAG	: Droits de Douane Consolidés/Agriculture
DDCPI	: Droits de Douane Consolidés/Produits industriels
DPI	: Droits de propriété intellectuelle

ESARIPO	: Organisation régionale des pays africains d'expression anglaise pour la propriété industrielle
GATT	: Accord Général sur les tarifs douaniers et le Commerce
IED	: Investissements Etrangers Directs
IG	: Indications géographiques
NPF	: Clause de la Nation La Plus Favorisée
NTS	: Nomenclature Tarifaire et Statistique
OAPI	: Organisation africaine de la propriété intellectuelle
OIE	: Office International des Epizooties
OMAO	: Organisation Maritime de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
OMC	: Organisation Mondiale du Commerce
OMPI	: Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
PAPED	: Programme APE pour le Développement
PAS	: Politique d'ajustement structurelle
PED	: Pays En Développement
PIB	: Produit intérieur brut
PIC	: Politique industrielle commune
PICAO	: Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest
PMA	: Pays les Moins Avancés
PME/PMI	: Petites et Moyennes Entreprises/Petites et Moyennes Industries
PVD	: Pays en Voie de Développement
ROPPA	: Réseau des Organisations Paysannes et Producteurs Agricoles
SADC	: Communauté de développement des Etats de l'Afrique australe
SGP	: Système Général de Préférences
SLE	: Schéma de libéralisation des échanges
TDC	: Taux totaux Consolidés
TDP	: Taxe dégressive de protection
TEC	: Tarif Extérieur Commun
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
TSA	: Initiative Tout Sauf les Armes
TSD	: Traitement Spécial et Différencié
TSI	: Taxe de sauvegarde à l'importation
UE	: Union Européenne
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	: Union Monétaire Ouest Africaine
UNIFEM	: Fonds des Nations Unies pour la femme

Introduction

Quel futur pour l'intégration et le commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest ?

Cheikh Tidiane DIEYE

Docteur en Etudes du Développement

L'intégration et les échanges commerciaux en Afrique de l'Ouest ont une profondeur historique déjà bien documentée. De nombreux travaux anciens ou récents ont montré que l'Afrique de l'Ouest a, de tout temps, été traversée par des courants d'échanges de biens et de services entre les peuples. Ces flux d'échanges et les brassages culturels qu'ils ont véhiculés au fil des âges, ont forgé en partie l'image actuelle de l'Afrique de l'Ouest et contribué à dessiner les espaces et territoires au-delà des frontières, les aspirations des peuples à aller à l'intégration, ainsi que les représentations qu'ils se font du futur de cette intégration.

Cette dimension historique est une donnée fondamentale pour l'intégration en Afrique de l'Ouest. Elle est en effet le réceptacle ou la fondation destinée à recevoir l'édifice institutionnel et l'infrastructure matérielle qui donnent corps au projet communautaire.

La construction d'un espace régional intégré a été un souci majeur des dirigeants ouest africains au lendemain des indépendances. Conscients de la non viabilité des marchés nationaux étroits hérités de la colonisation, les leaders politiques de l'Afrique de l'Ouest postcoloniale, tout en poursuivant le projet d'intégration au niveau du continent, ont mis l'accent sur la construction d'un espace d'intégration régional large, qui transcende les clivages administratifs, linguistiques ou politiques laissés par le mode de domination et d'administration coloniales.

Cette volonté politique s'est matérialisée à partir de 1975 par la création de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'option pour l'intégration à travers l'économie est ainsi clairement affichée. Ce choix n'est pas fortuit. Au-delà de l'intérêt politique que confère une grande communauté d'Etats du fait de l'augmentation du poids politique et de la capacité de négociation qu'aucun Etat n'aurait pu avoir individuellement,

l'intégration économique offre des avantages que la théorie comme la réalité économique ont largement démontrés. L'intégration régionale est ainsi apparue dès la naissance de la CEDEAO comme la stratégie destinée à accélérer la transformation de petites économies fragmentées en un espace économique large qui permet à la fois de faire des économies d'échelle, de renforcer la compétitivité des entreprises au niveau international, d'accéder à des technologies nouvelles et des investissements tout en servant d'amortisseur contre les chocs exogènes et les déficiences internes.¹

De nombreuses et crédibles raisons justifient les efforts pour intégrer les marchés régionaux. Et ce ne sont pas seulement les modèles économiques abstraits ou les analyses de quelques brillants spécialistes qui le prouvent. La réalité de l'économie mondiale le démontre au quotidien. L'analyse révèle que les pays ou groupes de pays disposant des plus grandes parts du commerce mondial sont dans des régions ayant parmi les parts de commerce intra-régional les plus élevées. Il s'agit notamment de l'Union européenne, première puissance commerciale mondiale avec 15,9% du commerce mondial en 2008, qui échange pour 70% avec elle-même; Des Etats Unis, 3^{ème} puissance commerciale avec 10,6% ; du Canada 6^{ème} avec 3,8% du commerce mondial et du Mexique 11^{ème} avec 2,4% du commerce mondial. Etats Unis, Canada et Mexique forment l'Accord de Libre-échange Nord Américain (ALENA) et commercent entre eux pour 60% de leurs échanges. On peut ajouter l'Amérique Latine qui, dans la cadre du MERCOSUR commerce avec elle-même pour 30% et de l'Asie du Sud-Est où 35% du commerce entre les pays de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) se fait entre eux. La Chine fait ici figure d'exception notable, mais qui confirme cette tendance, puisque son poids démographique, l'étendue de son marché et l'efficacité de ses politiques commerciales lui donnent autant d'atouts qu'une communauté d'intégration constituée de plusieurs Etats.

L'Afrique de l'Ouest a donc fait le bon choix en empruntant la voie de l'intégration et du renforcement du commerce intra-régional. A l'image de ce qui se fait dans les régions évoquées plus haut, le développement du commerce intra-régional lui offrira, à coup sûr, les moyens de faire face à la compétition internationale que ses pays individuellement pourraient difficilement supporter.

Elle pourrait ainsi fonder ses efforts d'industrialisation sur des changements structurels portés par des institutions régionales fortes, un réseau d'infrastructures dense et structuré, en particulier dans les secteurs de l'énergie

¹ CEA 2004 ; 2009 ; CNUCED 2009

et des transports, et réduire les asymétries entre pays à travers des politiques sectorielles communes et des fonds de convergence et de solidarité.

De plus, chose notable dans la configuration actuelle de l'économie mondiale, la construction d'un ensemble économique unique permet d'élargir l'espace politique pour atténuer les contraintes exogènes qui affectent la mise en place de politiques régionales appropriées, d'atteindre une taille critique pour consolider l'investissement domestique et attirer l'investissement direct étranger et en fin, de développer une capacité d'offre compétitive.

Le commerce comme moteur de l'intégration régionale

Si le commerce est vu partout comme un aspect important de l'intégration économique, c'est qu'il existe une croyance forte dans ses capacités à promouvoir la croissance et le développement. Une tendance relativement forte de la science économique et des études du développement semble en effet s'accorder sur le fait que le commerce favorise la croissance et le développement en permettant, entre autres, d'échanger le surplus de la production nationale avec les produits d'autres pays.²

Baldwin a tenté de démontrer l'existence d'une corrélation entre les pays où il existe peu de restrictions au commerce et la rapidité de la croissance dans ces pays, et inversement³. En partant du postulat selon lequel la pauvreté est réduite plus rapidement lorsque la croissance est rapide et forte, on a souvent conseillé aux pays pauvres, en particulier ceux d'Afrique, qu'ils ont intérêt à recourir à la libéralisation commerciale en tant qu'instrument moteur pour leurs politiques économiques. On suppose ainsi que la libéralisation réduit les distorsions des prix relatifs et permet que les activités potentiellement compétitives et disposant d'avantages comparatifs se développent pour booster la croissance et la création de la richesse.⁴

D'autres auteurs ont aussi établi, non sans raison, cette relation entre le développement du commerce et la lutte contre la pauvreté. Winter, McCulloch et McKay ont montré que la croissance économique à long terme est un outil efficace de réduction de la pauvreté⁵. Leur analyse a tenté de démontrer de façon assez simple qu'en augmentant la croissance économique, l'ouverture

² CEA, Union Africaine, BAD, 2010, "Etat de l'intégration régionale en Afrique", CEA.

³ Baldwin (2003), cité par CEA, UA, BAD (2010).

⁴ idem

⁵ Winter et al, 2004, "Trade liberalization and poverty. The evidence so far", Journal of Economics Literature 42, pp72-105.

commerciale donne aux pouvoirs publics l'occasion de prélever davantage de recettes fiscales, ce qui leur donne ensuite la possibilité d'adopter des mesures de redistribution.

Ces théories sur le rôle positif du commerce dans la croissance et le développement ne sont pourtant pas nouvelles. On sait au moins depuis Adam Smith (18^{ème} siècle) et Riccardo (19^{ème}) que le commerce peut être favorablement corrélé à la croissance et à la réduction de la pauvreté, dans la mesure où il permet une spécialisation de l'économie qui à son tour permet des économies d'échelle, surtout pour les marchés étroits. De plus, l'histoire économique récente montre que le commerce international a joué un rôle fondamental dans le développement industriel de la Grande Bretagne dès le 18^{ème} siècle, du Japon sous l'ère du Meiji, des Etats-Unis, de l'Australie et de l'Asie de l'Est et du Sud-est plus récemment.

Pourtant, pour séduisantes qu'elles soient, ces théories sont loin de faire l'unanimité. Prenant le contre-pied des thèses favorables à la libéralisation, d'autres travaux ont montré, d'une façon toute aussi convaincante, que la libéralisation commerciale n'induit pas automatiquement la croissance et le développement. Il existe une série d'étapes préalables et une grande variété de conditions à remplir sur une durée relativement longue avant que les bienfaits de la libéralisation ne soient visibles.

Dans un ouvrage⁶ consacré aux relations entre le commerce et le développement humain durable, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) a fait une intéressante comparaison entre deux pays, selon leur niveau d'ouverture au commerce mondial, pour démontrer une telle assertion. Ces pays sont le Viet Nam et Haiti.

Depuis le milieu des années 80, le Viet Nam a entrepris une démarche progressive de réforme. Il n'est rentré à l'OMC qu'en 2006. Il a organisé un commerce international d'Etat, maintenu le monopole des importations, conservé des restrictions quantitatives et des droits de douane élevés (30 à 50%) sur les importations des produits agricoles et industriels. Pourtant, malgré ces mesures contraires aux « recettes » couramment préconisées par les tenants de la doctrine néolibérale, le Viet Nam a obtenu des succès spectaculaires en réalisant un taux de croissance supérieur à 8% par an depuis le milieu des années 90, ce qui lui vaut une augmentation de son commerce de 12%, une réduction considérable de la pauvreté, y compris en milieu rural et dans les couches vulnérables (les femmes et les jeunes) et un attrait des flux d'investissement étrangers directs considérable.

⁶ PNUD, 2003, « Mettre le commerce international au service de tous », PNUD..

Haiti par contre s'est engagé dans une ambitieuse voie de libéralisation et d'ouverture tous azimuts depuis 1994/1995. Il a ramené ses tarifs douaniers à un maximum de 15% et éliminé toutes ses restrictions quantitatives. Son économie n'a pas pour autant évolué. Les indicateurs sociaux se sont même détériorés et la pauvreté a atteint par endroit des niveaux préoccupants. Bien qu'il soit membre de l'OMC depuis sa création, son intégration dans le commerce mondial est des plus marginales, et elle n'a toujours pas réussi à sortir de la catégorie des Pays les moins avancés (PMA)

Ces deux exemples traduisent une réalité désormais bien connue non pas seulement des « experts » du développement, mais aussi de plus en plus, des populations africaines elles-mêmes : une libéralisation économique inconsidérée ou prématurée expose à la vulnérabilité et à la régression. L'expérience haïtienne est dans une large mesure celle de nombre de pays d'Afrique de l'Ouest, une région composée de 11 PMA sur 15 pays membres de la CEDEAO.

Entre ces deux visions qui ont toutes des arguments plus ou moins pertinents, il existe une option médiane, qui articule les deux pour définir une approche peut être plus proche de la réalité. En effet, si le débat est difficile à trancher, c'est en partie parce qu'il ne s'est jamais posé dans les termes d'un choix binaire entre libéralisme absolu ou protectionnisme absolu. Joseph Stiglitz nous apprend à ce propos que les pays qui ont le plus réussi à faire du commerce le moteur de leur croissance ont toujours eu à osciller entre ces deux extrémités en choisissant selon les cas, dans une gamme variée de politiques et de régimes commerciaux⁷.

Une telle réflexion pose la question de savoir non pas s'il faut libéraliser le commerce, mais quand et comment le faire ? Avec quelles politiques ? Sur quel délai ? Avec quels partenaires ? Quels moyens ? Pour quel objectif à court ou moyen terme ?

Si on s'arrête un peu sur les leçons que nous laisse l'Histoire économique, on peut voir que si la trajectoire du développement est toujours différente d'un pays à un autre, celui-ci requiert, partout, un certain nombre de conditions nécessaires et de préalables quasi incontournables.

Dans le domaine du commerce, cette leçon montre que la libéralisation n'est pas une fin en soi mais une étape dans un long processus qui dans ses phases initiales, ne peut pas ne pas créer un environnement économique qui protège, encadre, appui et oriente les structures de production qu'elles soient

⁷ Stiglitz, 2005 « Pour un commerce mondial plus juste », nouveaux horizons, pp417.

industrielles, agricoles ou de services. La même leçon nous apprend aussi que ce processus ne peut être irréversible et qu'il convient d'aménager des possibilités pour revenir sur une libéralisation si celle-ci n'a pas atteint les objectifs qui lui sont assignés ou si elle a généré d'autres contraintes.

Jusqu'à une période relativement récente, nombre de pays en développement qui ont utilisé, entre autres, le commerce pour se hisser hors des affres de la pauvreté partageaient avec les Etats d'Afrique de l'Ouest les mêmes contraintes. Ces pays, dont certains sont dits émergents aujourd'hui ont su mettre en place les politiques commerciales idoines, articulées à une vision du développement claire, portée par un leadership responsable qui, dans un contexte international pas toujours favorable, a trouvé les bonnes stratégies pour avancer.

L'Afrique de l'Ouest n'a pas encore eu cette chance, en dépit de ses énormes potentialités. Son engagement de plus de 30 ans dans des efforts d'intégration économique régionale et de promotion commerciale n'a pas encore produit les résultats attendus. Les avancées obtenus à ce jour, en particulier dans le développement du commerce intra-régional et l'insertion de la région dans le commerce mondial, ne reflètent ni l'ampleur des objectifs affichés au départ, ni les intentions déclarées par les leaders de la région, ni même les efforts menés quotidiennement sur le terrain par une partie importante de la population de la région. Les économies de la région n'ont pas connu la croissance attendue et les relations commerciales entre Etats membres de la CEDEAO ont évolué d'une manière très marginale.

De nombreuses raisons sont invoquées pour justifier cette tendance. Parmi elles, le fait que la structure commerciale de l'ensemble des pays de la sous région est fortement déterminée par la dépendance à l'exportation d'un ou deux produits de base seulement pour engendrer des devises. Ces pays sont très vulnérables aux comportements de facteurs exogènes tels que l'évolution des cours des matières premières, les aléas climatiques et les contraintes liées à l'accès aux marchés dans les pays industrialisés. Malgré l'évolution de leurs composantes macroéconomiques ces dernières années, les pays de la région n'ont pas réussi à diversifier leur base de production et de commercialisation sur les marchés extérieurs, pas plus qu'ils n'ont augmenté significativement les flux d'échanges intracommunautaires.

En dépit de la révision des tarifs à la baisse, suite aux initiatives unilatérales, régionales et multilatérales de libéralisation des échanges, certains obstacles non-tarifaires tels que l'instabilité politique, les contraintes sociopolitiques et économiques internes et le faible niveau de facilitation des échanges constituent des entraves considérables au commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest.

D'un bout à l'autre de cette région, les contraintes semblent être les mêmes et se traduisent pour la plupart par un défaut d'application des engagements auxquels les Etats ont pourtant librement souscrits. A l'absence ou la défektivité des infrastructures se joignent les tarifs douaniers relativement élevés, le nombre limité de produits et de services, la marginalisation du secteur privé régional, formel comme informel, les tracasseries administratives de toutes sortes et le manque de systèmes d'informations fiables sur les opportunités et les marchés régionaux. Par exemple, le manque d'information sur les domaines excédentaires et déficitaires pour un produit particulier de la région est un problème. Mais même là où l'information n'est pas une contrainte, les problèmes liés à l'infrastructure incitent à négocier avec des pays en dehors de la région plutôt qu'avec un pays voisin. C'est un facteur majeur, responsable du faible niveau observé de commerce intra-régional en Afrique.

Il y a eu, certes, un accroissement des échanges au sein de la CEDEAO et de l'UEMOA, mais ceci ne s'est pas fait sur une base durable, par rapport à leurs échanges respectifs avec le reste du monde, sauf pour l'UEMOA, dont le commerce intra-régional a enregistré une hausse au cours des dernières années, en raison peut-être de l'amélioration de la performance de l'union douanière. Le commerce intra-UEMOA est en effet passé de 9 % environ en 1980 à 11% en 1990 et environ 12% au début des années 2000. Aujourd'hui certaines analyses créditent ce commerce d'un pourcentage entre 15 et 20%.

Mais même si, de toute évidence, le commerce intra-régional reste encore faible, instable, peu diversifié et fortement vulnérable à des facteurs externes, tous reconnaissent cependant son potentiel de croissance ainsi que la nécessité de le promouvoir pour créer les conditions d'un développement endogène et durable en Afrique de l'Ouest.

C'est pourquoi, ce serait peut-être faire un mauvais procès aux acteurs de l'Afrique de l'Ouest que de croire qu'ils ne sont pas conscients de l'importance de se doter des bonnes politiques commerciales. Si tel était le cas, ils ne s'engageraient pas, simultanément, dans une panoplie de processus de négociations dont tous visent la libéralisation commerciale.

Une région écartelée entre plusieurs processus régionaux, bilatéraux et multilatéraux

Depuis plus de deux décennies, les instances dirigeantes de l'Afrique de l'Ouest ont fait le choix d'accélérer le processus d'intégration régionale à travers l'élaboration et la mise en œuvre de politiques régionales communes dans un nombre significatif de domaines : commerce, industrie, agriculture,

monnaie, investissement et concurrence, normes, facilitation de échanges et libre circulation des biens et des personnes, développement régional etc.

L'élaboration de ces politiques fait l'objet de longues et profondes négociations entre pays de la région pour trouver un équilibre satisfaisant entre les intérêts d'Etats encore vulnérables, peu industrialisés et encore fortement dépendants de l'extérieur et ceux d'une région en construction dont les intérêts ne coïncident pas toujours avec ceux des Etats qui le composent.

Pourtant, parallèlement à ces initiatives relatives à l'intégration régionale déjà complexes, les pays d'Afrique de l'ouest se sont engagés, individuellement ou collectivement, mais simultanément, dans une large palette de négociations commerciales allant des arrangements commerciaux bilatéraux dans le contexte de leurs relations avec l'Europe, à des accords commerciaux multilatéraux, actuellement négociés sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

De par leur simultanéité et leur chevauchement, les négociations associées à ces arrangements commerciaux posent pour les Etats de la région de nombreux problèmes difficiles à surmonter.

Ceux-ci comprennent des questions liées :

- à leur capacité à élaborer et conduire durablement des politiques de développement et à tirer de celles-ci les stratégies et éléments constitutifs de leurs positions dans diverses enceintes de négociation ;
- aux problèmes du chevauchement et de l'imbrication des obligations en matière de mise en œuvre et de respect des obligations que ces arrangements commerciaux imposeront aux pays de l'Afrique de l'Ouest ;
- aux questions de cohérence, de complémentarité et de compatibilité entre les objectifs, les modalités, ainsi que les stratégies de développement inscrites dans ces négociations d'une part, et les objectifs et stratégies de développement nationaux et régionaux des pays d'Afrique de l'Ouest d'autre part.

A ces initiatives s'ajoute aussi désormais l'ouverture de la région à des partenaires commerciaux non traditionnellement ancrés en Afrique de l'Ouest. Il s'agit en particulier de la Chine, de l'Inde, du Brésil et d'autres pays émergents fortement intéressés par les ressources et le marché ouest africains et vis-à-vis desquels les Etats d'Afrique de l'Ouest devraient se doter de la meilleure stratégie et des capacités de négociations les plus efficaces.

Un futur à construire

L'Afrique de l'Ouest est donc clairement à la croisée des chemins. Elle fait face, incontestablement, à de nombreuses difficultés qui pourraient impacter négativement sur sa marche vers le progrès économique et le développement. Mais elle a en même temps les atouts nécessaires à l'accomplissement de son projet d'intégration et de développement. Son avenir se conjugue avec les immenses *possibilités* et les opportunités dont elle dispose. Ces possibilités sont le résultat positif obtenu de l'articulation entre les ressources naturelles, humaines et spirituelles dont elle regorge et les ambitions, les efforts, la volonté et le travail quotidien et inlassable des millions d'hommes et de femmes qui peuplent ses villes et ses campagnes.

L'Afrique de l'Ouest représente un marché de près de 300 millions de consommateurs. Sa population, jeune, ne demande qu'à travailler et son sol et sous-sol lui donnent à peu près toutes les ressources dont elle a besoin pour produire, transformer, vivre et vendre. C'est pourquoi la pauvreté de l'Afrique de l'Ouest ne se justifie, ou ne se justifie plus. Si nous convenons avec Adam Smith que les nations tirent leurs richesses du travail, de la terre et du capital, on comprend difficilement pourquoi cette région a un présent aussi peu conforme à ses possibilités.

Bien que les contraintes de l'Afrique de l'Ouest soient, pour une part non négligeable, déterminées par des réalités exogènes, sa pauvreté, tout comme la faible influence qu'elle a sur la marche économique du monde, s'expliquent pour une large part, de loin la plus large part, par le manque d'organisation des Etats, l'incapacité collective à fédérer durablement et efficacement les initiatives et à mutualiser et rationaliser les ressources pour atteindre des objectifs définis en commun.

Sortie d'un passé sur lequel elle avait peu de prise et vivant un présent qu'elle tente péniblement de modeler, l'Afrique de l'Ouest a cependant sûrement tous les moyens *d'inventer son futur*.

Dans cette optique, la libéralisation commerciale, pour être profitable aux peuples, ce qui en définitive devrait être sa seule vocation, doit viser principalement la construction d'un marché régional fort, diversifié, compétitif et solidaire qui lève toutes les entraves à la libre circulation des biens et des personnes et fournit aux populations des produits en quantité et en qualité suffisantes. Dans un tel dessein, tout accord commercial, à quel que niveau qu'il soit négocié, ne doit viser qu'à renforcer l'intégration, le commerce intra-régional et le développement et rien de ce qu'il contient comme dispositions ne doit être de nature à ralentir, freiner ou empêcher l'objectif régional.

Cet ouvrage est le fruit d'un pari sur l'avenir de l'intégration et du commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest. Mais parier sur un futur radieux pour l'intégration et le commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest peu paraître une démesure au vue des contraintes internes et externes qui entravent encore leur développement.

Ce pari traduit pourtant l'engagement d'**Enda Tiers Monde** et de ses partenaires à susciter et à tenir la réflexion et l'action pour élargir les *possibilités* régionales existantes et en créer de nouvelles.

Sept auteurs, spécialistes reconnus dans leurs domaines, ont contribué à cet ouvrage. Leurs analyses croisées et leur lecture fine et rigoureuse des enjeux de la région ont permis de jeter une nouvelle lumière sur le processus d'intégration et le renforcement du commerce intracommunautaire.

On y retrouvera au fil des pages une brillante analyse des politiques commerciales régionales, de l'Union douanière (TEC) et le renforcement du marché régional sous la plume d'Epiphane ADJOVI, économiste et chercheur Béninois.

Son étude est renforcée par celle de Bio Goura SOULE, Béninois, spécialiste reconnu des questions agricoles et économiques, sur un sujet déjà assez largement traité mais sur lequel il porte un regard tout à fait incisif. Il s'agit du commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest.

Le troisième sujet traité dans l'ouvrage porte sur la politique industrielle ouest africaine et les conditions d'émergence d'un secteur privé dynamique. Il est abordé par Guillaume GNAMIEN NDRI, économiste et chercheur Ivoirien ayant une fine expérience du processus d'intégration économique régionale. Il montre qu'en dépit des échecs qui jalonnent le processus d'industrialisation en Afrique de l'Ouest, il existe un potentiel significatif aussi bien en ressources qu'en expertises qui laisse présager d'un avenir positif.

Mais analyser les politiques économiques et commerciales régionales sans traiter de la question monétaire dans un contexte où il est admis que la politique monétaire est un outil irremplaçable de promotion commerciale, peut paraître quelque peu réducteur. C'est cette contribution importante qu'a apporté dans cet ouvrage, Kako NUBUKPO, Professeur agrégé d'économie, en abordant la problématique de l'articulation entre la politique monétaire et le développement du marché régional.

Au-delà des questions relatives à divers aspects du commerce des marchandises au sein de la région, ce livre ouvre aussi une fenêtre, que nous espérons élargir, de réflexion sur le commerce des services, la propriété intellectuelle et la cohérence des politiques régionales.

Sur le commerce des services, l'analyse a porté sur les services financiers et particulièrement le sous-secteur des assurances. Le travail confié, à juste titre, à Amar KEBE, cadre à AXA Assurances-Sénégal et professionnel du secteur, a eu pour résultat la production d'une étude détaillée qui montre les avantages et les défis de la réglementation régionale du commerce des services. A travers le cas du Code CIMA, cette étude met à nue tout à la fois les bienfaits d'une réglementation régionale destinée à produire et à retenir la richesse au sein de la région, et les défis que posent les obligations internationales actuelles ainsi que les pratiques des multinationales.

La propriété intellectuelle est l'une des questions non commerciales, mais fortement liées au commerce, abordées dans cet ouvrage. La question est traitée par Amadou TANKOANO, Professeur à l'Université de Niamey. Il est l'un des meilleurs spécialistes d'Afrique francophone sur les Droits de propriété intellectuelle. Son analyse a fait ressortir la nécessité d'harmoniser les droits nationaux actuels pour aller vers un droit communautaire en matière de propriété intellectuelle.

L'ouvrage se termine sur une étude transversale portant sur la problématique de la cohérence des politiques en Afrique de l'Ouest. L'engagement simultané de la région et de ses Etats Membres dans une gamme large d'accord commerciaux conclus ou en voie de l'être génère des incohérences et des contradictions qui pourraient retarder la marche de l'Afrique de l'Ouest vers l'intégration économique. Ce sujet est traité par El Hadji Abdourahmane DIOUF, Juriste et spécialiste du commerce international. Il montre notamment que cette mise en cohérence des engagements régionaux, bilatéraux et internationaux dans le cadre d'une politique régionale commune est nécessaire pour donner à l'Afrique de l'Ouest, au moins, un espace politique suffisant pour l'élaboration de politiques commerciales autonomes, sous l'impulsion de ses autorités propres et en tenant compte de ses besoins économiques et commerciaux.

Bibliographie

CEA, 2004, Rapport économique sur l'Afrique, CEA.

CEA, 2007 ; Rapport économique sur l'Afrique, CEA.

CEA, Union Africaine, BAD, 2010, « Etat de l'intégration régionale en Afrique », CEA

CNUCED, 2009, Rapport sur le développement mondial, CNUCED, Genève.

DIEYE C.T. 2009, « La dimension développement de l'APE : les régions ACP entre l'ombre et la proie », in Passerelles, Vol X, n°2, Juin-Juillet 2009.

DIEYE, C.T., 2010, « Intégrer les marchés régionaux avant de les ouvrir », in Passerelles, Vol XI, n°1, Janvier-Mars 2010.

PNUD, 2003, Pour un commerce mondial au service de tous, PNUD, New York.

STIGLITZ, J., 2005, Pour un commerce mondial plus juste, Nouveaux Horizons.

WINTER et al , 2004, « Trade liberalization and poverty. The evidence so far », Journal of Economics Literature 42, pp72-105.

Les politiques commerciales, l'Union douanière et le renforcement du marché régional en Afrique de l'Ouest

Epiphane ADJOVI

Ingénieur Statisticien Economiste

Introduction

Créée par le Traité du 28 Mai 1975 entre seize (16)¹ pays de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a, entre autres, pour objectif de promouvoir l'intégration de la région dans la perspective de former une union économique entre ses membres. Dans ce cadre, il est prévu la création d'un marché commun basé sur :

- la libre circulation des personnes et des biens ;
- la levée des barrières non tarifaires ;
- la constitution d'une union douanière construite autour d'un schéma de libéralisation des échanges et de la mise en place d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) ;
- la mise en place de politiques commerciales communes.

Les bilans faits plus de trente ans après la création de cette communauté économique régionale montrent, d'une manière générale, que cette dernière a connu des résultats très mitigés. En effet, des avancées plus ou moins importantes ont été observées en matière de mise en place d'infrastructures (télécommunication et transports notamment) et aussi et surtout en matière de résolution des conflits entre Etats. Mais, force est de reconnaître que l'impact des mécanismes institués par la CEDEAO sur le renforcement du commerce intra-communautaire peut être globalement qualifié de non satisfaisant et

¹ Avec le départ de la Mauritanie, les Etats Membres de la CEDEAO sont actuellement au nombre de 15. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Cap Vert, de la Côte d'Ivoire, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, de la Guinée Bissau, du Libéria, du Mali, du Niger, du Nigeria, du Sénégal, de la Sierra Leone et du Togo.

même de négatif par certaines analyses. Ce jugement se justifie par la faiblesse de la part du commerce intra-communautaire de la région malgré les différents mécanismes mis en place.

Dans ce contexte, pour réunir les éléments d'approfondissement de l'étude du volet commercial de la CEDEAO, il convient d'engager une réflexion sur les causes d'une telle situation. Le présent document, qui se veut une contribution au débat sur le renforcement du commerce régional en Afrique de l'Ouest, s'inscrit dans cette logique puisqu'il s'efforce de faire une analyse du commerce entre les Etats de la CEDEAO et de mettre cette dernière en rapport avec l'évolution des politiques commerciales mises en œuvre par les Etats de la région Ouest-Africaine et par les instances de la CEDEAO.

Cette contribution est structurée en trois parties principales. Dans une première partie, une étude critique de l'évolution des échanges intracommunautaires, des politiques commerciales nationales et régionales et de leurs interrelations est proposée. Une analyse de la comptabilité des mesures commerciales et accords commerciaux en cours de mise en œuvre dans la région avec les objectifs de croissance et de développement du commerce intra-région est ensuite faite dans une seconde partie. Enfin, les éléments pouvant entrer en ligne de compte pour l'élaboration d'une politique commerciale régionale efficace sont exposés.

Evolution des échanges communautaires dans le contexte de la libéralisation commerciale

La structure des échanges extérieurs des Etats Membres de la CEDEAO se caractérise par une faible diversification de la base exportable qui se limite, pour une grande part, à quelques produits primaires (entre un et trois produits) comme les hydrocarbures, le coton, le café, le cacao et les produits halieutiques. Cette concentration des échanges qui est héritée de la colonisation a été renforcée par certains accords commerciaux qui ont fait qu'une partie importante du commerce extérieur des pays membres se fait avec l'Europe et les autres continents.

Dans ces conditions, le développement du commerce intra-régional qui constitue un des objectifs poursuivis par la plupart des processus d'intégration en Afrique a-t-il des chances de se réaliser ? Les politiques commerciales mises en œuvre dans la région et les accords entre la CEDEAO et ses Etats Membres avec les autres organisations de coopération régionales (UE notamment) ou pays tiers peuvent – ils changer la donnée actuelle ? Ces préoccupations sont

analysées à travers l'étude de l'évolution du commerce intra-régional et des politiques commerciales et de leurs interactions.

Evolution du commerce intracommunautaire

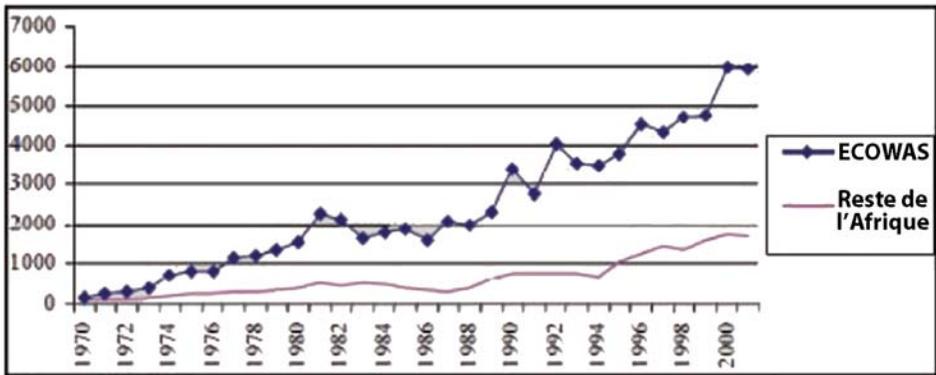
Compte tenu de l'importance du trafic informel et de la contrebande et aussi du fait de la diversité des méthodes de calcul, il existe plusieurs estimations de la part du commerce intracommunautaire dans le commerce total de la région.

Selon les différentes sources, cette part se situe dans une fourchette comprise entre 10 et 15%. Les statistiques officielles de la CEDEAO laissent apparaître que 10 à 15 % des échanges des pays membres sont réalisés à l'intérieur de l'espace de la CEDEAO. En se basant sur des statistiques de la CNUCED, un expert de la Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies² donne une estimation de la part du commerce intra-CEDEAO qui évolue de 3% au début de la décennie 70 à 10% en 2001. Le volume 1 du Programme APE pour le Développement version du 25 Décembre 2008 précise que : «les efforts déployés au cours des dernières années ont permis de porter ces échanges de 7,8% en 1996 à 12,5% en 2005».

Cette tendance à la hausse est présentée dans le graphique 1 ci-après proposé (Lang, 2005). Ce graphique montre une tendance globale à la hausse avec quand même une évolution en dents de scies traduisant une certaine instabilité.

² Rémi Lang dans A partial equilibrium analysis of the impact of ECOWAS-EU Economic Partnership Agreement

Graphique 1 : Evolution du Commerce de la CEDEAO en Afrique (million de dollar)



Source : A partial equilibrium analysis of the impact of ECOWAS-EU Economic partnership Agreement J Lang

Selon la Banque Mondiale citée par SANA dans son Mémoire de fin de formation³, les trois quarts des exportations intracommunautaires proviennent essentiellement des trois (3) pays que sont la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria. Il concerne surtout des produits primaires.

Selon l'ECOWAP⁴, les échanges régionaux se caractérisent par :

- 1) des échanges nord-sud de produits animaux, de céréales, de fruits et légumes basés sur l'avantage comparatif régional;
- 2) des réexportations vers des pays tels que le Nigeria qui sont fortement protégés;
- 3) des disparités dans les taux de change et la politique monétaire;
- 4) des différences dans le pouvoir d'achat (plus élevé dans les pays côtiers par exemple) et dans les habitudes de consommation; et
- (5) des variations de l'efficacité des réseaux d'échanges régionaux.

Quelle que soit la source de données retenue, le premier constat fait est celui de sa faiblesse de ce niveau, malgré l'écart négligeable noté entre les 3% du début du processus et le niveau actuel. On note aussi une instabilité liée au contenu de ce commerce intra-région.

³ SANA , Les Entraves au Développement du Commerce entre les Etats Membres de la CEDEAO, Mémoire, Ecole Nationale des Régies Financières

⁴ POLITIQUE AGRICOLE DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

Plusieurs raisons sont proposées pour expliquer le constat ainsi fait :

- faiblesse de la production ;
- productions non complémentaires et parfois concurrentes entre les Etats ;
- l'instabilité politique et la mauvaise gouvernance au sein de la communauté ;
- importance du volume d'échanges qui échappent aux statistiques officielles du fait de leur caractère informel ou de contrebande⁵.

Malgré cela, cette évolution lente peut être jugée paradoxale si l'on tient compte de la mise en œuvre d'un schéma de libéralisation des échanges au sein de la zone. Mais, l'explication peut se trouver dans la mauvaise application ou tout simplement dans le refus d'appliquer et dans les retards accusés par les pays pour mettre en œuvre les dispositions de ce mécanisme communautaire. Par ailleurs, certains Etats imposent des entraves non tarifaires (contestation de l'origine des produits, fermeture de frontières, etc.) à l'entrée des produits communautaires sur leurs territoires.

Politiques commerciales nationales et régionales

Avec l'indépendance, les Etats Membres de la CEDEAO, tout en poursuivant l'exportation des produits primaires vers leurs anciennes puissances coloniales et les autres pays du Nord, se sont attachés à donner une protection renforcée aux rares unités de transformation héritées de la colonisation ou mises en place après l'indépendance (brasseries, cimenteries, textiles, minoteries, huileries, etc.). L'objectif poursuivi par les tenants de cette politique de substitution aux importations était d'assurer au moins le marché national à la production des secteurs de transformation et d'éviter de les soumettre à la concurrence des produits similaires des pays voisins. Ainsi, le niveau du tarif sur ces catégories de produits était relativement élevé. Ce dispositif de protection tarifaire était complété par la mise en place de barrières non tarifaires et autres mesures administratives.

A la fin des années 1970, face à la crise économique et financière grave qui frappait les pays de l'Afrique subsaharienne, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale les ont contraints à mettre en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Les PAS suivent un agenda

⁵ Conscientes de l'importance de la contrebande et du trafic informel, l'UEMOA et la CEDEAO ont initié un programme d'estimation du commerce non enregistré.

libéral qui se traduit par une réduction du financement des dépenses publiques, par une réduction de la taille des fonctions publiques et par une ouverture des secteurs productifs de l'industrie et de l'agriculture à la concurrence internationale et par la mise en place d'une politique de privatisation. Des mesures de stabilisation appliquées dans ce cadre visent la politique monétaire (dévaluation, augmentation des taux d'intérêts...) et la politique budgétaire (réduction des services publics, privatisation). La quasi-totalité des pays de la CEDEAO, à l'exception notable du Nigeria ont connu l'expérience des PAS.

En s'engageant dans des programmes d'ajustement structurels la plupart de ces pays ont été dans l'obligation de mettre en application des politiques de libéralisation commerciale qui consistaient, en général, 1) à réduire le niveau des tarifs, 2) à les rationaliser et 3) à supprimer l'essentiel des barrières non tarifaires (licences, prohibition, etc.).

Ces mesures de libéralisation commerciales unilatérales sont allées de pair avec la participation des pays de la CEDEAO au processus de libéralisation multilatéral avec l'adhésion⁶ à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et la participation aux différents cycles de négociation commerciale. Dans ce creuset, les douze (12) PMA bénéficient d'un traitement spécial et différencié dans la mise en application des accords obtenus. Il convient quand même de préciser qu'une des données majeures de la participation des pays de la CEDEAO et des autres pays africains est la faiblesse de leur capacité de négociation.

Au plan régional, la volonté d'intégration s'est manifestée très tôt. Ainsi dans la région, plusieurs tentatives de regroupements ont vu le jour parmi lesquels certains avaient une vocation commerciale. On peut citer :

S'agissant de la CEDEAO, le volet commercial comprend principalement deux instruments : le Schéma de libéralisation des échanges et le tarif extérieur commun (TEC). En principe, selon le schéma de libéralisation des échanges (SLE) de la CEDEAO, les produits du cru et les articles faits à la main sont en libre circulation au sein de la Communauté, ainsi que ceux ayant fait l'objet d'une ouvraison ou d'une transformation suffisante, ces derniers devant, depuis 2006, être entièrement agréés dans leur pays d'origine, et attestés par un certificat d'origine de format commun. Le SLE reposait sur un calendrier de démantèlement des barrières tarifaires sur les produits industriels originaires des états membres, et un mécanisme de compensation des pertes de recettes

⁶ A l'exception du Liberia qui a un statut d'observateur, les autres Etats Membres de la CEDEAO sont membres de l'OMC

douanières. En principe, le démantèlement des barrières tarifaires aux produits industriels originaires devrait se faire selon un rythme asymétrique, plus rapidement pour les pays à plus haut revenu que ceux à bas revenu⁷.

La CEDEAO a également programmé de se doter d'un tarif extérieur commun (TEC). Celui-ci doit consister à étendre la couverture du TEC de l'UEMOA à l'ensemble de ses membres avec la création d'une cinquième catégorie taxée à 35 pour cent, sur laquelle les négociations se poursuivent. Il convient également de signaler que la CEDEAO prévoit, à l'instar du schéma de l'UEMOA, trois nouvelles mesures d'accompagnement : une taxe dégressive de protection (TDP) à durée limitée pour protéger les industries manufacturières locales d'Afrique de l'Ouest; une taxe de sauvegarde à l'importation (TSI) pour lutter contre les pointes d'importations; et un droit compensateur pour lutter contre la "concurrence déloyale".

Le processus d'adoption du TEC de la CEDEAO et de ses mesures d'accompagnement a coïncidé avec l'élaboration des mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre de l'ECOWAP, la politique agricole commune de la CEDEAO.

Enfin, les pays de la CEDEAO sont engagés dans des accords commerciaux avec d'autres partenaires non africains c'est le cas de l'Union Européenne et des Etats-Unis.

Les Etats Membres de la CEDEAO font partie des pays ACP avec lesquels l'Union européenne a conclu l'Accord signé le 23 juin 2000 à Cotonou (Bénin), en remplacement de la Convention de Lomé. L'Accord de Cotonou couvre la période allant jusqu'à 2020. Les dispositions commerciales constituent l'un des mécanismes de coopération entre les pays ACP et l'UE. Cette dernière avait admis en régime de franchise les produits non-agricoles et la plupart des produits agricoles transformés originaires de 78 pays ACP (à l'exclusion de l'Afrique du Sud), sur une base non-réciproque, jusqu'au 31 décembre 2007.⁸ L'aide au développement est fournie sous le Fonds

⁷ le Groupe I (Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali et Niger) avait un délai de 10 ans, avec un taux d'abattement de 10 pour cent par an sur les produits agréés; le Groupe II (Bénin, Guinée, Libéria, Sierra Léone et Togo) avait un délai de 8 ans, avec un taux d'abattement de 12,5 pour cent par an sur les produits agréés; le Groupe III (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria et Sénégal) avait un délai de 6 ans, avec un taux d'abattement de 16,6 pour cent par an sur les produits agréés.

⁸ Les Membres de l'OMC avaient accordé une dérogation aux obligations de l'UE au titre de l'Article I:1 du GATT de 1994 (sur le traitement NPF) pour la période allant du 1^{er} mars 2000 au 31 décembre 2007 (Document de l'OMC WT/MIN(01)/15 du 14 novembre 2001).

européen de développement (FED), en complément aux initiatives bilatérales des pays membres de l'UE.

L'Accord de Cotonou prévoit la négociation d'accords de partenariat économique (APE) régionaux devant prendre la relève de ses dispositions commerciales à partir du 1^{er} janvier 2008. En attendant la signature de l'APE global, les Etats de la CEDEAO sont :

- sous un régime d'APE intérimaire pour le Ghana et la Côte d'Ivoire ;
- bénéficiaires de l'initiative "Tout sauf les armes" de l'UE pour les PMA ;
- sous le système généralisé des préférences pour le Nigéria.

L'African Growth and Opportunity Act (AGOA) est une loi initiée par le gouvernement américain en 2000 pour inciter les Etats africains à poursuivre les efforts d'ouverture de leurs économies respectives. L'AGOA permet à plus de 6.800 produits africains d'accéder au marché américain sans droits de douane. Les pays admis sous l'AGOA bénéficient jusqu'en 2015 d'un accès au marché des États-Unis en franchise de droits et de contingents pour différents biens, y compris certains produits agricoles et textiles (sauf les vêtements). A l'exception de la Côte d'Ivoire qui est sortie de la liste en 2005, tous les Etats Membres de la CEDEAO sont admis sous l'AGOA.

De manière générale, ces dispositions ne sont pas exploitées de manière efficace par les opérateurs économiques de la zone. Ainsi, selon le Rapport de l'Examen des Politiques Commerciales du Niger et du Sénégal, la valeur totale des exportations sous le régime AGOA n'a atteint que 89 000 dollars E.U. en 2007 (composées pour l'essentiel des bijoux) dans le cas du Niger, et 233 000 dollars E.U. (essentiellement d'oiseaux vivants, d'instruments musicaux, d'objets artisanaux et de produits en cuir) dans le cas du Sénégal.

Toutefois, selon le dernier rapport soumis au Congrès américain portant sur l'AGOA, le programme a permis de booster considérablement les échanges entre les Etats-Unis et l'Afrique subsaharienne. Ainsi les exportations américaines vers l'Afrique ont atteint 14,4 milliards de dollars américains et ce pays a importé pour plus 67,4 milliards de dollars des pays africains.

Analyse de la compatibilité des mesures commerciales régionales avec le développement du commerce intra-régional

En matière commerciale, la CEDEAO est engagée dans deux processus très importants qui peuvent influencer de manière sensible les résultats des Etats de la région en termes de croissance et d'échanges intracommunautaires. Il s'agit du processus de mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC) dans le cadre de l'Union douanière CEDEAO et des négociations de l'Accord de Partenariat Economique AO-UE. En tirant les leçons qui s'imposent des expériences passées, la CEDEAO doit relever le défi que ces deux instruments de politique commerciale posent pour la région.

En d'autres termes, les négociateurs de la région doivent s'assurer que la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun et de l'Accord de Partenariat Economique ne va pas remettre en cause les perspectives de la croissance et de développement des échanges au sein de la région.

Le TEC de la CEDEAO

Le Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO est composé d'une Nomenclature Tarifaire et Statistique (NTS), et d'un tableau des droits et taxes, et des mesures de sauvegarde. La NTS de la CEDEAO est une nomenclature douanière commune basée sur le Système Harmonisé (SH) adoptée par la Communauté. Le tableau des droits et taxes applicables aux produits importés comprend le droit de douane, la redevance statistique et le Prélèvement communautaire de la CEDEAO ainsi que des mesures d'accompagnement sur certains produits selon des conditions bien définies.

Les produits figurant dans la Nomenclature Tarifaire et Statistique (NTS) sont répartis en quatre catégories désignées comme suit :

- *Catégorie 0* : Biens sociaux essentiels (médicaments, livres, etc.).
- *Catégorie 1* : Biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipements, intrants spécifiques.
- *Catégorie 2* : Intrants et produits intermédiaires.
- *Catégorie 3* : Biens de consommation finale.

Les taux du droit de douane inscrits au tarif extérieur commun sont fixés de la manière suivante, et la base de taxation pour l'application du TEC est Ad Valorem :

Catégorie 0	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3
0%	5%	10%	20%

Cette structure progressive de la protection selon le niveau d'élaboration des biens traduit une volonté des pays de la CEDEAO d'introduire une protection supplémentaire de l'industrie de transformation. La structure du TEC favorise ainsi l'importation des matières premières et décourage l'importation de produits transformés.

Pour atteindre l'objectif de promotion des secteurs productifs à travers une protection tarifaire subséquente, une cinquième catégorie est ajoutée aux quatre premières tirées du TEC UEMOA. Cette cinquième catégorie est taxée à 35%. Ce qui peut être considéré comme une avancée, car ce dispositif manquait au TEC UEMOA.

En plus des droits et taxes proposés sous le Tarif Extérieur Commun, la décision d'adoption du TEC a prévu trois mesures d'accompagnement visant la protection des secteurs agricole, manufacturier et industriel, susceptibles de faire face à une concurrence déloyale des importations, suite à l'introduction du TEC. Il s'agit de :

- la Taxe Dégressive de Protection de la CEDEAO (TDPC) qui est une mesure de sauvegarde temporaire appliquée aux produits pour lesquels le niveau de protection fourni par le TEC n'est pas jugé suffisant pour protéger la production locale contre la concurrence déloyale des produits importés. Elle sera appliquée à la valeur CAF des importations, en plus du droit de douane et autres taxes prévues ;
- la Taxe de Sauvegarde de la CEDEAO (TSC) est une surtaxe temporaire appliquée aux produits en provenance de pays hors de la CEDEAO. Elle a pour objectif de protéger la production locale contre les fluctuations des prix sur le marché international et la forte augmentation des importations. L'application de la TSC sera générée par deux facteurs principaux, à savoir le déclenchement du prix à l'importation et du volume des importations.

Ce qui différencie fondamentalement les TEC CEDEAO et UEMOA c'est cette cinquième catégorie. Etant donné que le taux de cette catégorie est fixé,

il convient de se poser deux questions. D'une part, on peut se demander si le taux de 35% est suffisant pour assurer une protection adéquate aux produits qui y sont classés. On peut également s'interroger sur la nature des produits à classer dans cette catégorie pour ne pas se détourner de l'objectif de protection et pour ne pas introduire des distorsions dans ce tarif.

Sur le taux de la cinquième catégorie, le débat actuel oppose les tenants de deux options antagonistes. D'une part, il y a ceux qui pensent qu'un niveau de tarif bas garanti l'ouverture au marché mondial et améliore la productivité des facteurs de production et la baisse des coûts de production et donc des prix. Il évite également dans le cas des accords de libre échange le détournement de commerce qui a des effets néfastes de ce type d'accord. Ces derniers se préoccupent aussi de la compatibilité avec les négociations multilatérales et les engagements par les Etats à l'OMC.

D'autre part, il y a ceux qui pensent que les taux du TEC sont très bas, comparés à ceux d'autres pays ou d'autres régions et n'offrent pas une protection suffisante aux produits, notamment les produits agricoles et ceux de l'agro-industrie. Pour étayer cet argument, des tableaux sont présentés (voir Annexe, p 43).

Ce débat qui est nécessaire peut offrir l'opportunité d'éclairer d'éventuels ajustements à apporter au TEC CEDEAO si son évaluation en fait ressortir la nécessité. En effet, le TEC, en tant qu'instrument central de la politique commerciale régionale doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse après sa mise en œuvre. Beaucoup d'acteurs économiques de la région pensent que si une évaluation rigoureuse du TEC de l'UEMOA était disponible, le choix du taux de la cinquième catégorie aurait été plus judicieux.

Par ailleurs, pour apprécier le niveau de protection potentiel offert par le TEC aux produits, il ne faut pas ignorer les mesures complémentaires de sauvegarde prévues. Celles-ci, dans le cas de l'UEMOA, ont été très peu utilisées.

S'agissant de la liste des produits à classer, la discussion se poursuit au niveau régional. Les critères à privilégier dans ce choix doivent tenir compte de : i) la compatibilité avec les politiques sectorielles (ECOWAP par ex) ; ii) la dimension régionale ; iii) la nécessité de maintenir la progressivité des taux. La dimension régionale pouvant être comprise comme le rejet de faire une sommation de listes nationales.

L'Accord de Partenariat Economique AO-UE

L'APE est prévu par l'Accord signé le 23 juin 2000 à Cotonou (Bénin)⁹, en remplacement de la Convention de Lomé. L'Accord de Cotonou couvre la période allant jusqu'à 2020. Les dispositions commerciales constituent l'un des mécanismes de coopération entre les pays ACP et l'UE. Cette dernière avait admis en régime de franchise les produits non-agricoles et la plupart des produits agricoles transformés originaires de 78 pays ACP (à l'exclusion de l'Afrique du Sud), sur une base non-réciproque, jusqu'au 31 décembre 2007

L'une des préoccupations principales des négociateurs porte sur l'offre d'accès au marché. Il s'agit plus particulièrement des questions comme la liste des produits sensibles à exclure de l'accord, du rythme de démantèlement et de la période moratoire et des règles d'origine.

D'une manière générale, c'est l'un des points sur lesquels le consensus semble se faire le plus facilement de la région. En effet, dans l'élaboration de cette offre, en plus du respect des engagements multilatéraux, il a été tenu compte de la différence importante de niveau entre les Etats de l'UE et ceux de l'Afrique de l'Ouest qui implique qu'un délai suffisamment long soit accordé aux pays de l'Afrique de l'Ouest pour adapter leurs appareils productifs (moratoire, rythme de démantèlement etc.). L'offre d'accès au marché est en cours de négociation et devrait se stabiliser à un taux qui n'affecte pas la région. Celle qui est proposée par l'Afrique de l'Ouest prend la forme suivante :

- quatre catégories de produits classés suivant leur degré de sensibilité : A, B, C et D :
- un moratoire partiel de 5 ans qui sera mise à profit pour poursuivre et renforcer la mise en œuvre du programme de renforcement de la compétitivité qui serait lancé dès la signature de l'accord ;
- un taux de libéralisation autour de 70%¹⁰ des importations de l'Afrique de l'Ouest en provenance de l'UE sur une période de 25 ans.

Toutefois, certaines voix se sont élevées pour dire que l'option retenue pour la région peut réduire les retombées positives attendues de l'APE. Pour eux,

⁹ Renseignements en ligne de l'Europa, "Accord de Cotonou". Adresse consultée: http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_fr.htm.

¹⁰ Ce taux d'ouverture est en négociation et il pourrait être légèrement différents en fonction des concessions mutuelles entre les deux parties

le risque est que les effets positifs escomptés de la thérapie de choc consécutive à l'APE ne se diluent, du fait de la faible ambition de la région tant en ce qui concerne le degré de libéralisation que la durée de la période transitoire.

Eléments constitutifs d'une politique commerciale régionale efficace

La politique commerciale de la CEDEAO, en plus de la nécessité de faciliter l'intégration de la zone au marché mondial, doit favoriser les échanges entre Etats Membres et accompagner la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Cette option se justifie par le fait que la CEDEAO est composée essentiellement de pays en développement et de onze PMA qui s'efforcent de créer les conditions de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

La CEDEAO accompagne cette volonté des Etats Membres par l'élaboration en cours, d'un Programme Communautaire de Développement (PCD) et de programmes sectoriels comme l'ECOWAP qui aident, entre autres, les Etats membres à lever les contraintes à la production. A ce sujet, la première condition à remplir par les politiques commerciales régionales doit être de rechercher la cohérence avec ces politiques sectorielles. Ce qui ne semble pas être totalement le cas, puisque les organisations paysannes et celles de la société civile pensent qu'il existe des incohérences entre le TEC en cours d'adoption et l'ECOWAP. La conclusion tirée par ces organisations est que tel que conçu actuellement, le TEC ne protège pas suffisamment le secteur agricole et constitue même une menace pour son développement.

L'extrait, ci-après, tiré d'une étude réalisée pour le compte du Réseau des Organisations Paysannes et Producteurs Agricoles (ROPPA) donne un aperçu de leurs préoccupations : « La faiblesse du TEC actuel laisse peu d'alternative au choix de renoncer à mettre en place une zone de libre-échange. Il conviendrait au contraire de s'appuyer sur l'UE et l'OMC pour faire valoir au sein de la CEDEAO, la nécessité d'un développement durable s'appuyant sur la souveraineté alimentaire et renforçant les instruments de cette politique. »¹¹.

En plus de la CEDEAO, il existe, dans la région, d'autres regroupements d'intégration économique de la région comme l'UEMOA qui dans la mise en place de certains mécanismes ont de l'avance. Pour éviter que des Etats appartenant à deux organisations différentes se retrouvent dans une situation

¹¹ GALLEZOT J, Les Enjeux et les Marges de Manœuvre de la CEDEAO face aux Défis des Négociations agricoles

où ils aient à choisir entre deux mécanismes contradictoires, il faudrait se placer dans une logique d'harmonisation des politiques et mesures. Cet effort d'harmonisation qui est une réalité entre l'UEMOA et la CEDEAO doit être poursuivi.

Par ailleurs, les principaux instruments de la politique commerciale de la CEDEAO sont le Tarif Extérieur Commun, les mesures de défense commerciale et de sauvegarde, le Schéma de Libéralisation des Echanges, les accords préférentiels et autres accords commerciaux.

Un TEC qui protège de manière optimale les secteurs productifs, un schéma de libéralisation des échanges bien appliqué et un démantèlement parfait des barrières non tarifaires au niveau de la zone doit créer une préférence communautaire favorable au développement des échanges communautaires. La mise en œuvre effective de ces instruments est une condition pour atteindre cet objectif. Cela ne peut se faire sans la proposition de calendriers réalistes.

De la même manière, la CEDEAO peut nouer des accords préférentiels ou autres relations commerciales avec d'autres pays ou zones. L'APE en cours de négociation avec le principal partenaire commercial de la région, l'UE entre dans cette logique. Il importe de s'assurer que ces accords ne remettent pas en cause les objectifs de renforcement du commerce régional et de la croissance visés par la communauté. Ce risque qui existe pour l'APE Afrique de l'Ouest-Union Européenne est perçu par les négociateurs qui tentent de prendre en compte cette donnée dans l'offre d'accès au marché et dans le Programme APE pour le Développement (PAPED).

La capacité de négociation qui se renforce avec les discussions AO-UE peut être utilisée pour envisager des accords commerciaux avec d'autres zones (Chine, Amérique latine, etc.).

Conclusion

La CEDEAO est engagée dans un processus de mise en place de son TEC et de négociation d'un APE avec l'UE pour le compte de l'Afrique de l'Ouest. Au vu des enjeux que ces deux instruments de politique commerciale représentent pour les économies de la région, les travaux de finalisation doivent tenir compte de la nécessité d'assurer la croissance économique et de renforcer le commerce régional.

Le présent document est une contribution à la réflexion sur les conditions d'implémentation de ces instruments. Il présente des axes d'analyse qui peuvent être approfondis.

Bibliographie

- BIO-GOURA S, (2006), *Les TEC de la CEDEAO et leurs Conséquences sur l'Intégration Régionale et les Négociations des APE*, Communication au Colloque du FARM sur Quel Cadre pour les Politiques Agricoles, demain, en Europe et dans les Pays en Développement ? du 27 au 29 Novembre 2006.
- CEA (2005), *Etat de l'Intégration Régionale en Afrique*, Publication de la CEA des Nations-Unis
- CEDEAO (2008), *Politique Agricole de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*, Document de Base- Résumé Exécutif.
- GALLEZOT J, () *Les Enjeux et les Marges de Manœuvre de la CEDEAO Face aux Défis des Négociations agricoles*. Etude réalisée pour le compte du ROPPA.
- LANG R (2006), *A partial equilibrium analysis of the impact of ECOWAS-EU Economic Partnership Agreement*, UNECA
- OMC (2009), *Examen des Politiques Commerciales du Sénégal et du Niger*, WT/TPR/S/223
- SANA, A (2007), *Les Entraves au Développement du Commerce entre les Etats Membres de la CEDEAO*, Mémoire, Ecole Nationale des Régies Financières.
- UEMOA (2009), *Participation de la Commission de l'UEMOA aux travaux Préparatoires sur la Rédaction du Projet de Texte de l'APE et sur l'Offre d'Accès au Marché de l'Afrique de l'Ouest*. Rapport de Mission.

ANNEXE

Tableau : Taux du tarif sur les produits agricoles de la CEDEAO, du Maroc et de l'UE

Tarif Extérieur Commun UEMOA- CEDEAO	CEDEAO en 2003		U E Droits MFN EAV moyens (2)	Ecart CEDEAO UE en % (2)-(1)	MAROC Droits MFN EAV moyens (2)	Ecart CEDEAO MAROC en % (3)-(1)
	Nombre de lignes SH6	Droits MFN moyens % (1)				
Produits Alimentaires						
1- Animaux vivants	17	14	27	13	62	48
2- Viandes et Abats comestibles	52	20	36	16	156	136
4- Lait et Produits de laiterie	27	17	67	50	71	54
5- Autres produits d'origine Anim	16	5	0	-5	33	28
6- Plantes vivantes et produits de	11	12	7	-5	35	23
7- Légumes plantes, racines et tub	54	19	14	-5	46	27
8- Fruits comestibles ; Ecorces d'a	55	19	16	-3	51	32
10- Céréales	16	6	38	32	19	13
11- Produits de la minoterie ; Malt	34	12	37	25	48	36
12- Graines et Fruits oléagineux ; G	44	5	4	-1	25	20
15- Graisses et Huiles animales ol	43	13	11	-2	23	10
16- Préparations de viandes de poi	11	20	24	4	50	30
17-Sucres et Sucrieries	16	11	42	31	35	24
19- Préparations à base de céréales	17	18	22	4	49	31

Tarif Extérieur Commun UEMOA-CEDEAO	CEDEAO en 2003		U E Droits MFN EAV moyens (2)	Ecart CEDEAO UE en % (2)-(1)	MAROC Droits MFN EAV moyens (2)	Ecart CEDEAO MAROC en % (3)-(1)
	Nombre de lignes SH6	Droits MFN moyens % (1)				
20- Préparations de légumes de F	44	20	26	6	50	30
21- Préparations alimentaires divr	16	15	13	-2	47	32
22-Boissons, Liquides alcooliques	22	20	8	-12	50	30
23- Résidus et déchets des industries	25	10	23	13	24	14
24- Tabacs et succédanés de tabac	9	12	0	-12	23	11
33- Huiles essentielles et résinoïdes	15	10	3	-7	41	31
35- Matières albuminoïdes ; Produits	10	9	9	0	29	20
TOTAL	554	15	22	7	50	35

Source : BIO-GOURA (2006), *Les TEC de la CEDEAO et leurs Conséquences sur l'Intégration Régionale et les Négociations des APE.*

Le commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest : potentiel, obstacles et lignes d'évolution

Soule BIO GOURA

Docteur en Agroéconomie

Introduction

Plus que l'officiel, le formel ou l'enregistré, le commerce informel est une activité aussi ancienne que l'économie informelle qui constitue la principale source d'emplois en Afrique : entre 20% et 70-75% des emplois dans la plupart des pays, excepté l'Afrique du Sud où ce chiffre est estimé à 12% des actifs (McLachlan G., 2005 ; RAFAO, 2008).

En Afrique de l'Ouest où l'informel recouvre l'essentiel de l'économie nationale avec 20% à 90% (McLachlan G., 2005 ; INSAE, 2002), le commerce informel représente une part importante de l'économie informelle.

Le commerce informel transfrontalier constitue une composante essentielle de ce phénomène économique ouest africain aux multiples tentacules insoupçonnés. De toute évidence, on doit l'apparition du commerce informel transfrontalier aux multiples fragmentations dont la région est l'objet depuis le 20^{ème} siècle : fragmentations monétaire, commerciale et fiscale induites par l'émergence des blocs coloniaux et plus tard par l'accession à l'indépendance des nouveaux Etats.

Si l'existence du phénomène ne fait l'objet d'aucun doute, on connaît mal son importance, qui certes varie d'un pays à un autre, mais surtout la manière dont il structure l'économie et la vie sociale de la région.

Pour de nombreux analystes, de par son fonctionnement et ses fondements, le commerce informel transfrontalier constitue une activité déstructurant des tissus économiques des Etats et partant de la région. Pour d'autres, en occupant une sphère importante de l'économie nationale, le commerce informel transfrontalier contribue indiscutablement à la résolution d'un certain nombre de problèmes que les régimes économiques en vigueur sont incapables de solutionner.

Cette ambivalence des fonctions du commerce informel transfrontalier soulève le problème de son avenir dans les économies nationales, au moment où la région s'est engagée dans de multiples réformes structurelles pour faire émerger un marché régional intégré, éliminé de nombreuses distorsions.

Objectif de la note

La note vise à :

- Faire l'état des lieux et l'analyse critique du commerce informel transfrontalier en Afrique de l'Ouest ;
- Mettre en exergue son envergure économique, sociale et financière et montrer comment il s'insère dans le tissu économique et social régional ;
- Analyser les démarches et stratégies mises en œuvre, en particulier au niveau de la CEDEAO, pour organiser ce secteur, renforcer son potentiel et au-delà le commerce intra-régional ;
- Tracer ses lignes d'évolution possible dans le contexte du renforcement de l'intégration économique et de suppression des barrières au commerce entre Etats de la CEDEAO ;
- Analyser ce commerce dans le contexte de l'APE et montrer s'il y a lieu, comment et en quoi il pourrait l'influencer.

Caractéristiques et déterminants du commerce transfrontalier informel en Afrique de l'Ouest

Caractéristiques

Le commerce informel constitue un phénomène complexe, tant dans sa nature que dans son fonctionnement. Sa caractérisation n'est pas aisée, en raison de l'absence d'une démarcation claire entre l'officiel et le parallèle, ou non officiel. Le vocable informel se prête parfois à des interprétations tendancieuses qui ne favorisent pas une analyse objective de son fonctionnement. Il est souvent qualifié de parallèle, de souterrain, de clandestin, bref de tout ce qui se rapporte à un phénomène non maîtrisé par les pouvoirs publics, notamment les décideurs à tous les niveaux.

Pour des raisons de compréhension, la comptabilité nationale essaie d'insister sur la nature des flux qui caractérisent le commerce informel en général et transfrontalier en particulier, qui est assimilée à une composante de l'économie informelle, non enregistrée. Elle met en relief trois distinctions :

- Les Activités souterraines : qui portent sur des activités productives et légales, mais qui sont délibérément soustraites au regard de la puissance publique pour échapper à l'impôt ou se soustraire à l'enregistrement statistique et à la réglementation ;
- Les activités illégales qui sont des activités productrices qui génèrent des biens ou services interdits par la loi ou exercées par des producteurs qui n'en ont pas l'autorisation,
- Les Activités informelles, qui sont des activités productrices exercées par des entreprises non constituées en sociétés appartenant au ménage, qui ne sont pas enregistrées et/ ou sont inférieures à une taille donnée en terme d'effectif ou de production.

Dans une large mesure les flux du commerce transfrontalier relèvent d'une part de l'économie souterraine et d'autre part de l'activité informelle :

- Les flux souterrains sont ceux résultant de l'activité d'entreprises le plus souvent enregistrées, mais qui contournent un dispositif légal pour échapper au contrôle (enregistrement, taxes, santé etc...). Il s'agit pour l'essentiel de production de l'industrie ou de l'artisanat agro-alimentaire, dont certains ne sont pas encore éligibles au schéma de libéralisation des échanges de la région.
- Les flux informels sont essentiellement ceux résultant du commerce de proximité aux frontières. Ils alimentent les transactions capillaires. Il s'agit pour l'essentiel des ménages vendant au-delà de la frontière des produits achetés ou générés par eux-mêmes. D'un point de vue comptable, la résultante de l'activité est donc une production des ménages pour leur usage propre. Ce trafic porte sur des produits du crû du règne animal ou végétal et artisanaux.
- Les flux illicites correspondant au trafic transfrontalier des produits interdits de transactions ou faisant l'objet d'une réglementation stricte (monopole public, ou embargo). Ces flux impliquent des produits comme les stupéfiants, notamment la drogue, les armes, les produits phytosanitaires et les produits pétroliers et parfois des produits vivriers comme le riz ou la farine du blé au Nigeria au cours des années 80 et 90. Le trafic de ces produits a pris de l'ampleur au cours des dernières années.

Toutes ces formes de transactions alimentent le commerce transfrontalier informel, c'est-à-dire les flux échappant au contrôle et qui en définitive ne

font souvent pas l'objet d'enregistrement. Cependant, dans bien des cas, une des parties prenantes aux transactions procède parfois à l'enregistrement. C'est le cas par exemple du commerce transfrontalier de réexportation, où un pays importe en régime de consommation interne des produits au delà de la demande nationale. Le surplus est exporté vers le pays voisin (le Bénin, le Togo et le Niger se sont longtemps spécialisés dans ce genre de trafic en direction du Nigeria ; la Gambie a animé ce type de transaction en direction du Sénégal au cours des années 90, à propos du riz).

Le processus des transactions transfrontalières informelles emprunte généralement deux modalités de contrebande, active ou passive. Dans le cas de la contrebande active, les agents chargés du contrôle sont complices de la fraude au moyen de la corruption en nature ou en espèce. Cette dimension est très développée dans les transactions commerciales transfrontalières.

Dans le second cas, les opérateurs exploitent les failles des politiques économiques et commerciales et le contexte du milieu qui est souvent caractérisé par l'insuffisance numérique du personnel de contrôle et la multiplicité des pistes de passage et la présence de part et d'autre des frontières, des mêmes groupes socio-culturels qui facilitent le tissage des liens de complicité. Dans ce dernier cas, le commerce informel est assimilable à une économie où « les structures sociales, familiales et religieuses fonctionnent comme des rapports de production »¹.

Le commerce informel transfrontalier est de ce fait un phénomène complexe dont les fondements sont généralement tributaires de plusieurs facteurs fortement imbriqués.

Les facteurs déterminants du commerce informel

Plusieurs facteurs d'ordre socio-historique, géographique et économique sont souvent avancés par les différents spécialistes pour expliquer l'omniprésence et la récurrence des transactions commerciales informelles transfrontalières en Afrique. Le poids de chacun des facteurs dépend en réalité du contexte socio-culturel et de la nature des Etats impliqués dans les transactions, ainsi que de la conjoncture économique du moment.

De toute évidence les disparités des politiques économiques, monétaires, commerciales et fiscales entre les Etats occupent une place importante dans le fonctionnement de ce commerce. L'Afrique de l'Ouest est caractérisée par de

¹ Grégoire (E) , 1986, les ALHAZAI de Maradi (Niger), histoire d'un groupe de riches marchands sahéliens-Paris –ORSTOM , Collection travaux et documents n°167, 208 pages

multiples fragmentations qui constituent des obstacles au développement des transactions commerciales formelles. Ces obstacles constituent le nid du commerce informel. Il s'agit :

- De la fragmentation monétaire. Consécutivement à la balkanisation du continent et en la création dans la sous région de deux zones d'émission monétaire, (la zone franc, régentée par la Banque de France) et l'office monétaire de l'Afrique de l'Ouest (West African Currency Board) mis en place en 1912 par l'empire britannique, neuf zones monétaires cohabitent actuellement en Afrique de l'Ouest : la zone Cfa qui regroupe huit des seize Etats de la région, la Zone Naira au Nigeria (plus de 50% du PIB de la région), la zone Cédi pour le Ghana, la zone Dalasi pour la Gambie, la zone léone pour la Sierra léone, la zone Franc guinéen pour la Guinée, la zone Ouguiya pour la Mauritanie, la zone peso pour le Cap Vert. L'impossibilité de passage entre les différentes zones² au delà des banques centrales a fait émerger un important marché parallèle de change qui fonctionne dans les principales agglomérations des pays à monnaies non convertibles. Ce marché est le relais des échanges informels dans la région, le trait d'union entre la seule monnaie convertible de la région le Fcfa et les huit autres monnaies non convertibles d'une part et entre ces dernières et les devises étrangères qui servent de support aux transactions internationales d'autre part. Il facilite l'acquisition des devises de toutes sortes par les acteurs du Commerce informel. Les nouveaux moyens de règlement mis en place par Ecobank, Ecotrade n'arrivent pas encore à enrayer la difficulté que rencontrent les opérateurs économiques dans le règlement des échanges transfrontaliers formels.
- La fragmentation des politiques commerciales et fiscales. En attendant le parachèvement de la construction du marché régional, avec l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO, probablement à la fin de l'année 2010, les politiques commerciales des Etats sont marquées encore par de fortes disparités de niveau de protection. La fracture paraît grande entre les pays de l'UEMOA et d'autres Etats de la région comme le Nigeria qui affichent une politique commerciale nettement plus protectionniste. Ces différences de niveau de protection sont source de transactions d'opportunité, voire opportunistes : commerce de contrebande ou de réexportation. Elles limitent de façon singulière la circulation des biens, et même des vivriers et autres produits du crû, qui

² La chambre de compensation initialement installée à Freetown ne fonctionne plus.

sont censés circuler librement, conformément aux dispositions des Zones de Libre Echanges de l'UEMOA et de la CEDEAO. Le tableau ci-dessous présente la situation de quelques produits alimentaires retenus pour leur fort potentiel commercial au niveau du marché régional et qui, pour une large part alimentent le commerce informel transfrontalier.

Tableau 1 : Droit de douane appliqué dans l'espace CEDEAO +Mauritanie pour certains produits agro alimentaires (%)

Produits	TEC UEMOA	Cap Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Mauritanie	Nigeria
Pomme de terre	20	35,45	18	39,29	17	5	100
Tomate fraîche ou réfrigérée	20	12,00	18	20	17	10	100
Oignon	20	25,69	18	20	17	13	-
Conserve de Tomate	10	10,00	-	20	17	13	
Conserves à base tomate	20	10,00	10-18	20	17	13	
Blé	5	5,00	18	20	7	-	5
Farine de blé	20	15	18	40	-	5	Interdit
Viande de bœuf	20	50	18	20	-	20	Interdit
Viande de volaille	20	50	18	39,31	-	20	Interdit
Riz	10	-	0	20	15 +taxes	20	50
Huile	10		10-18	20	-	20	Interdit
Ait	5	-	5-18	20	-	20	5

Source : Extrait de Pwc et al, 2005 et Blein et al, 2004

Ces deux formes de fragmentations, auxquelles s'ajoutent parfois des politiques de subvention, induisent des disparités de niveau des prix pratiqués de part et d'autre des frontières, qui constituent le premier fondement de l'orientation de la direction des flux des produits, objets des transactions. Par exemple, la politique de subvention des prix à la consommation des produits pétroliers au Nigeria induit des disparités de niveaux de prix qui expliquent la récurrence du trafic illicite de l'essence entre la Fédération et ses voisins (Niger, Cameroun, Bénin, Tchad). En Février 2010, le prix de l'essence à la

pompe était de 235 Fcfa au Nigeria, contre 455 Fcfa au Bénin, 650 au Cameroun et au Niger et 700 au Tchad.

Ajoutons que cette fragmentation se traduit par la persistance de nombreux autres obstacles non tarifaires aux échanges officiels et qui constituent le lit des transactions commerciales non enregistrées. Ces derniers vont non seulement de la mauvaise qualité des infrastructures, aux mesures périodiques d'interdiction des importations ou des exportations de certains produits, alimentaires notamment, en passant par de multiples points de contrôle sur les principaux corridors³. En 2000, déjà une étude commanditée par la CEDEAO avait révélé la présence d'une multitude de points de contrôle sur quelques axes routiers reliant les pays de la région.

Tableau 2 : points de contrôle officiels sur certains axes routiers ouest-africains, décembre 2000

Axe routier	Distance en km	Nombre de points de contrôle	Nombre de points de contrôle par 100 km
Lagos (Nigeria)- Abidjan (Côte-d'Ivoire)	992	69	7
Lomé (Togo)- Ouagadougou (Burkina-Faso)	989	34	4
Niamey (Niger)- Ouagadougou (Burkina-Faso)	529	20	4
Abidjan (Côte-d'Ivoire)- Ouagadougou (Burkina-Faso)	1122	37	3
Cotonou (Bénin)- Niamey (Niger)	1036	34	3
Accra (Ghana)- Ouagadougou (Burkina-Faso)	972	15	2

Source: Secrétariat de la CEDEAO 2001

³ Les faux frais qu'occasionnent ces points de contrôle sont désignés Taxes PDG (P pour Police, D pour Douanes et G pour Gendarmerie) par les commerçants. Ces taxes seraient substantielles dans certains couloirs.

A ces deux facteurs qui constituent les déterminants essentiels du commerce informel transfrontalier s'ajoutent quatre autres non moins importants :

La porosité des frontières héritées de la colonisation. La majorité des frontières africaines sont artificielles et ne comportent pas d'obstacles majeurs à leur traversée, au regard de la faiblesse de la capacité des forces de contrôle à les quadriller. Lorsque des barrières naturelles existent tels les cours d'eau, elles sont exploitées comme supports appropriés du commerce informel.

L'existence de part et d'autre des lignes de partage, des populations partageant des affinités culturelles et linguistiques constitue un important atout pour l'exercice du commerce transfrontalier. Elle favorise la perpétuation des vieilles relations qui unissent les peuples. Ces liens sont utilisés par ces populations pour saisir les nouvelles opportunités d'échanges créées par la division coloniale et les politiques économiques et commerciales différentes mais aussi, pour s'adapter aux contingences de cette division et de ces politiques.

Le désintérêt relatif des services de douanes, parfois à court d'effectifs suffisants entraîne un sous enregistrement chronique des flux⁴. Les statistiques douanières de certains pays affichent à peine les flux régionaux de produits vivriers. Pourtant ces volumes peuvent être importants dans certains cas, à propos du trafic d'animaux sur pieds, ou de produits vivriers (Niger/Nigeria) par exemple. La saisonnalité des transactions, leur changement de direction au gré de la conjoncture climatique ou du niveau des différences des prix rend leur suivi régulier parfois difficile. La plupart des systèmes d'information sur le marché connaissent bien la nature, la saisonnalité des transactions, mais n'arrivent pas encore à saisir l'ampleur réelle du phénomène. Du fait de la non perception des taxes à l'importation de ces produits du crû, les services de douanes procèdent rarement à leur enregistrement lors du franchissement des frontières.

Enfin on peut mentionner les défaillances des administrations, qui sont sources de corruption et de détournement du commerce. L'exploitation de la sous information des populations, conduit souvent à des prélèvements sauvages de taxes. L'imposition de la TVA sur les produits agricoles importés apparaît comme la pratique la plus répandue. L'incompréhension d'une majorité d'exportateurs qui se plaint de l'acquiescement de la TVA lors du

⁴ Dans certains postes frontaliers, les douaniers procèdent parfois à un dédouanement forfaitaire.

franchissement des frontières internes de la CEDEAO par exemple résulte de l'inefficacité des mécanismes de compensation entre pays (Favre-Dupaigre & al, 2007). Les commerçants trouvent plus intéressant d'opérer dans l'informel, dès lors que les prébendes qu'ils paient aux agents publics sont inférieures au cumul de la TVA et des autres taxes.

Une esquisse d'estimation de l'ampleur du commerce

L'estimation des volumes et de la valeur du commerce transfrontalier informel n'est pas aisée au regard de la nature de cette forme de transaction. Les acteurs du commerce informel transfrontalier ne tiennent en effet pas de statistiques régulières permettant d'évaluer l'importance de leurs transactions. Il existe un vide statistique dans l'évaluation du poids de l'économie informelle dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

Les méthodes d'évaluation sont diverses et dépendent à la fois des sources et des données disponibles. Elles ont recours le plus souvent à des proportions héritées des sources très anciennes, des enquêtes plus ou moins récentes mais non spécifiques au secteur informel, encore moins au commerce informel, des enquêtes parfois spécifiques au secteur informel mais portant sur des champs géographiques et/ou sectoriels très réduits (Leenhardt, B., 2008). Cependant pour avoir une idée de l'importance des activités de ce commerce considéré comme non officiel, on pourrait se référer au poids de l'ensemble du secteur informel dans les économies nationales. En Afrique de l'Ouest ce poids varie entre 20% au Nigeria et 75% au Bénin du PIB.

La quasi-totalité des analystes estiment importants la valeur et le volume des échanges transfrontaliers informels. On dispose de quelques évaluations qui permettent d'avoir une idée plus ou moins exacte de l'ampleur des transactions commerciales transfrontalières informelles.

Selon les calculs faits par ADJOVI et al, 2008, à partir des statistiques de la BECEAO, « le commerce non enregistré ressortirait à 11,3% sur la période 1996-2000 ». La même étude souligne que « l'importance de ce commerce varie selon les pays. La part du commerce non enregistré dans les exportations totales varie entre 1,7% (pour le Mali) et 92% (pour le Bénin) comme le montre le tableau suivant ».

Tableau n°3 : Evaluation de la part du commerce non enregistré au sein de l’UEMOA

	1996	1997	1998	1999	2000	Moyenne 1966 – 2000	Frontière avec
Part du commerce non enregistré dans les exportations officielles	-9,0%	-12,5%	-11,8%	-11,4%	-11,6%	-11,3%	-
Bénin	-57,0%	-144,1%	-80,5%	-83,8%	-95,1%	-92,1%	Nigeria
Burkina	-23,3%	-25,0%	-36,0%	-26,6%	-17,1%	-25,6%	Ghana
Cote d'Ivoire	-3,9%	-7,3%	-7,3%	-8,4%	-7,4%	-6,8%	Ghana
Mali	7,3%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	1,7%	-
Niger	-48,2%	-41,3%	-62,0%	-46,1%	-44,6%	-48,4%	Nigeria
Sénégal	-2,6%	-2,7%	-2,3%	-2,4%	-3,0%	-2,6%	-
Togo	-84,6%	-78,7%	-66,3%	-65,0%	-88,0%	-76,5%	Ghana

Source : d’après ADJOVI et al, 2008

De toute évidence l’intensité et l’importance du commerce informel transfrontalier semblent être inversement proportionnelles au degré d’harmonisation des politiques économiques et fiscales des Etats contigus. De ce fait les pays à fort potentiel économique, et qui partagent des frontières avec les Etats qui font partie des ensembles économiques ayant réalisé des avancées notables en matière d’harmonisation des politiques sont sujets à un trafic informel transfrontalier important. C’est le cas du Togo, du Burkina-Faso vis-à-vis du Ghana, mais surtout du Bénin, Niger vis-à-vis du Nigeria.

Dans le cas du Bénin, le Laboratoire d’Analyse Régionale et d’Expertise Sociale (LARES) a conclu à partir d’une démarche macro-économique fondée sur le postulat que « la proportion des produits nigériens présents sur les étals des commerçants (par rapport à l’ensemble des produits y figurant), indique la proportion des dépenses réalisées par les ménages en produits nigériens (par rapport à l’ensemble de leurs dépenses) », que la valeur des importations béninoises de produits nigériens se montent entre 89,2 milliards de francs Cfa (hypothèse basse) et 128,8 milliards (hypothèse supérieure).

Cette estimation qui prend en compte les flux non enregistrés permet d’obtenir un montant d’importation réaliste, situant le Nigeria à un plus crédible rôle de premier fournisseur du Bénin, correspondant entre 26 et 34%

de la valeur totale des importations. De même en considérant le résultat le plus modeste (89 milliards), moins de 1%⁵ de la réalité des importations nigérianes aura été enregistré au moment du franchissement de la frontière en 1996.

Parmi les produits qui alimentent ces importations informelles en provenance du Nigeria, figurent les hydrocarbures. S'appuyant sur les disparités de prix à la consommation pratiqués par les deux pays, le Bénin importe frauduleusement du pétrole, de l'essence et du gasoil de son voisin. De 10% en 1998, la part de marché national conquise par les importations non enregistrées de produits pétroliers nigériens est passée à 73 % en 2004. Cette part demeure encore importante de nos jours et avoisine les 50%. En contrepartie de ces importations illicites, le Bénin réexporte de nombreux autres produits pour lesquels, il s'approvisionne sur le marché international. Il s'agit principalement :

- Du riz dont la réexportation a véritablement commencé en 1987, alors que le Nigeria venait de décréter un embargo sur les importations fédérales de cette céréale. Pour des besoins nationaux estimés à 60 000 tonnes cette année, le Bénin a importé 387 000 tonnes, cette année là, contribuant à alimenter un trafic frauduleux d'environ 327 000 tonnes en direction du Nigeria. Ce trafic est toujours assez dynamique, en dépit des vicissitudes de la conjoncture économique. En 2008, le Bénin a importé 950 000 tonnes de riz pour des besoins de consommation interne estimé à 100 000 tonnes dont la moitié seulement est satisfaite par la production nationale.
- Les véhicules d'occasion dont le pays importe entre 175 000 et 250 000 unités par an pour une demande nationale ne dépassant pas les 20 000 véhicules par an. L'interdiction d'importation des véhicules vieux de plus de 8 ans au Nigeria est judicieusement exploitée par les négociants Béninois pour réexporter clandestinement vers ce pays plus de 100 000 véhicules d'occasion par an. Une partie alimente le transit en direction du Niger, du Tchad et de la République Centrafricaine.
- Les produits carnés qui font l'objet d'interdiction d'importation au Nigeria participent à cette contrebande quasi officielle, pudiquement qualifiée de commerce de réexportation.

Le Niger constitue également en Afrique de l'Ouest, le second pays où le commerce informel transfrontalier est très développé avec le Nigeria. Jouant

⁵ En 1996, les statistiques officielles ont enregistré 1,13 milliards de francs Cfa au titre des importations béninoises du Nigeria

sur les mêmes déterminants que le Bénin, le Niger a développé des échanges informels très intenses avec son puissant voisin : le Nigeria. Selon les résultats de l'étude la plus complète, réalisée en 1999 sur le phénomène par le Ministère des finances, « le Nigeria se révèle être le premier partenaire commercial du Niger avec 36,64% des exportations et 38,39% des importations en 1993 et 1998. De même la balance commerciale se révèle déficitaire pour le Niger » ;

- Les flux sont composés principalement de produits agro-pastoraux : 73% des exportations et 32% des importations ;
- Ce commerce connaît un niveau élevé de fraude :
 - 15% dans les exportations,
 - 79% dans les importations
 - 123% dans le transit .

En effet une des marques distinctives de ce trafic, est la quasi absence de station officielle de distribution d'essence dans les grands centres urbains de l'Est du Niger : Dogondoutchi, Birni-koni, Maradi, Zinder et Diffa notamment. Le trafic illicite transfrontalier de produits pétroliers en provenance du Nigeria a complètement laminé le réseau officiel de distribution.

En ce qui concerne les autres pays, on ne dispose pas de données fiables pour apprécier l'ampleur du commerce informel. Cependant le trafic entre le Sénégal et la Gambie d'une part, et la Mauritanie d'autre part emprunte des circuits informels. La réexportation des jus de fruit des pays maghrébins par la Mauritanie sur le Sénégal et le Mali passe par les transactions commerciales transfrontalières souvent informelles.

La faiblesse actuelle du volume du commerce intra régional que ce soit au sein de l'UEMOA où il est estimé à quelques 14% du volume des échanges globaux de cette communauté ou de la CEDEAO, ne procède pas uniquement d'une extraversion de l'économie des pays de la région, mais aussi de l'existence des flux qui ne sont pas enregistrés.

Limites et Portée du commerce informel en Afrique de l'Ouest

Le rôle du secteur informel en général et des échanges transfrontaliers en particulier dans le développement de la région est très controversé. Il est difficile à apprécier du fait de l'absence d'une démarcation nette entre le trafic

officiel et l'informel. Dans bien des cas, toutes les transactions informelles comportent un segment qui intègre parfaitement la sphère officielle. De ce fait, il importe d'être prudent sur les effets positifs ou négatifs du commerce informel, du commerce non enregistré.

Un commerce déstructurant des économies nationales

Pour de nombreux analystes, le commerce transfrontalier informel constitue une activité déstructurant des tissus économiques des pays qui y sont impliqués. Les échanges transfrontaliers informels ne permettent pas d'avoir une visibilité sur le fonctionnement des économies nationales, sur la manière dont elles exploitent au mieux les potentialités et les atouts. L'absence de données statistiques ne favorise pas une planification conséquente des activités et par conséquent ne permet pas de faire des projections fiables sur le long terme et d'anticiper véritablement sur les choix désirés.

De par sa nature opportuniste, le commerce informel constitue une activité de détournement des politiques de leurs objectifs initiaux, notamment celui d'une meilleure protection du marché local, pour relancer la production dans les autres secteurs. De ce fait, il est considéré comme une activité contre-productive pour de nombreux pays.

En règle générale, le commerce informel transfrontalier ne génère que très peu de valeur ajoutée locale, et participe d'une activité spéculative opportuniste. Mieux, dans son fonctionnement, il livre une concurrence considérée comme déloyale aux entreprises installées légalement, qui respectent la réglementation en vigueur, s'acquittent régulièrement de leurs impôts.

En intégrant de multiples aspects relatifs à la fraude, notamment la contrefaçon dont il est le vecteur, le commerce informel transfrontalier contribue largement à l'asphyxie des entreprises locales. Selon le patronat ivoirien, la fraude représenterait en 2006 et 2007, près de 95% du marché ivoirien des textiles et aurait occasionné la perte de 3 500 emplois ; la perte de 40% du volume et du chiffre d'affaire de SITAB, 100 emplois de perdus et 10 milliards de perte de recettes pour l'Etat ; 20 à 30 % du chiffre d'affaires du secteur de la meunerie ; 17 milliards de perte de recettes pour l'Etat en ce qui concerne le secteur des oléagineux.

Dans le cas du Bénin, les évaluations de pertes de recettes liées au seul trafic des produits pétroliers se présentent comme suit

Tableau n°5 : Estimation des pertes de recettes fiscales occasionnées par les ventes informelles d'essence, 1998- 2004

Année	Ventes officielles d'essence (litres)	Ventes informelles d'essence (litres)	Taxes perçues par l'Etat par litre d'essence (Fcfa)	Taxes totales perçues par l'Etat Fcfa	Pertes de recettes fiscales Fcfa
1998	208 129 300	23 185 606	51,32	10 681 195 676	1 189 885 278
1999	210 084 600	29 213 341	51,32	10 781 541 672	1 499 228 685
2000	130 239 100	137 367 904	86,94	11 323 530 017	11 943 337 908
2001	50 474 000	245 828 658	98,34	4 963 486 975	24 174 175 643
2002	51 312 800	258 623 381	79,21	4 066 156 643	20 485 989 019
2003	88 682 790	232 186 650	79,84	7 080 064 442	18 536 814 699
2004	91 104 581	244 984 926	89,40	8 144 749 541	21 901 652 371

Source : Morillon Virginie et Afouda servais, 2005 : le trafic illicite de produits pétroliers entre le Nigeria et le Benin (vice ou vertu pour l'économie béninoise),

Vu sous cet angle le commerce informel transfrontalier peut être considéré comme une activité fossoyeuse des économies nationales. Cette situation explique assez largement pourquoi les autorités à tous les niveaux combattent ce trafic ou cherche à formaliser les activités informelles.

Une activité : source de nombreux problèmes sociaux

Le commerce informel transfrontalier est également porteur de germes de déstabilisation sociale des zones frontalières où il est très développé sur plusieurs plans dont deux méritent d'être soulignés :

L'insécurité du fait du trafic des armes légères et des stupéfiants. Comme on s'en doute, l'Afrique de l'Ouest, constitue à la faveur des foyers de tensions qu'elle abrite une zone de circulation par essence des armes légères et des minutions de toutes sortes. Il en est de même de la drogue. Le développement du trafic informel transfrontalier de ces deux produits est source de danger pour les populations de la région : multiplication des foyers de tension, recrudescence des braquages sur les principales voies, vols à mains armées, etc.

Le commerce informel transfrontalier pose également un autre problème crucial, celui de santé publique. La forte implication des femmes dans ce commerce et la forte mobilité et absence de leur foyer conjugal, des principaux acteurs constitue une source d'inquiétude quant à la propagation de certaines

pandémies. Le Commerce Informel Transfrontalier soulève la question des modalités de conciliation de l'exercice d'une activité génératrice de revenus, hors du ménage avec la dignité des femmes. En effet, l'opinion publique a une perception négative de la forte implication des femmes dans le commerce informel transfrontalier, du fait de leur exposition à des pratiques aux mœurs légères. Elle assimile certains types de rapports que les femmes entretiennent avec leurs interlocuteurs à de la prostitution, à de la débauche déguisée. Les femmes sont l'objet de harcèlements sexuels et doivent parfois minimiser les coûts de transaction par des faveurs sexuelles qu'elles accordent à leurs multiples interlocuteurs. En Afrique australe, où on dispose de meilleures investigations sur cette question, plus de 45 % des femmes engagées dans le commerce informel transfrontalier reconnaissent recourir à cette pratique pour atténuer le poids des coûts de transactions dans leurs activités. Il s'agit là d'une réalité qui n'est pas singulière à l'Afrique Australe, mais que l'on retrouve partout en Afrique.

Une telle situation a une implication majeure ; elle pose un problème plus global de santé publique, surtout que les zones frontalières où le commerce transfrontalier informel est très développé constituent de nos jours, celles où le taux de prévalence du VIH est le plus élevé. Les études épidémiologiques conduites dans de nombreux pays, l'attestent. C'est principalement le cas du corridor côtier reliant les villes du Nigeria à celles de la Côte d'Ivoire en passant par le Bénin, le Togo et le Ghana.

Pendant certains analystes se refusent à cautionner cette vision très sombre du commerce informel transfrontalier et ce pour plusieurs raisons.

Dans le contexte ouest africain, marqué par la balkanisation des groupes socio-culturels entre plusieurs Etats, le commerce informel transfrontalier constitue une sorte de réminiscence des vieilles traditions séculaires qui unissent les peuples séparés par des lignes de partage colonial. Il constitue une forme de perpétuation des relations commerciales et de partant de renforcement de la solidarité entre les peuples divisés par les frontières politiques.

De même, dans le contexte des pays ouest africains, où les gains de développement ne sont pas équitablement répartis, où prévalent des situations de monopoles le plus souvent constituées de rente de situation en faveur des pouvoirs publics, le secteur informel, constitue une d'activité d'auto-défense pour les populations.

Enfin la très grande formalisation des économies nationales, le taux élevé d'analphabétisme, la faible adéquation de la formation avec les besoins réels

du marché du travail, la faible qualification de nombreux actifs, contribuent à la marginalisation d'une frange importante de la population. Celle-ci trouve dans le secteur informel, un refuge qui d'une manière ou d'une autre a fini par s'imposer comme une composante essentielle des économies des pays.

Vue sous cet angle, et au regard des résultats des études disponibles, le commerce informel transfrontalier joue un certain nombre de fonctions non négligeables, contribuant au dynamisme des économies des différents pays. Parmi les fonctions les plus citées, trois reviennent le plus souvent : aménagement du territoire, amélioration des conditions de vie des acteurs, renforcement des réseaux marchands, le tout concourant à la garantie d'un climat social apaisé dans de nombreux pays.

Le commerce informel transfrontalier : un instrument d'aménagement de territoire

Cette fonction relève de celle plus globale de polarisation que véhiculent les échanges commerciaux en général. Les échanges transfrontaliers informels ou plutôt non enregistrés sont considérés comme un facteur essentiel de structuration de l'espace et de différenciation territoriale. En effet les flux (origine et destination des produits échangés) déterminent les zones d'emprise et de polarisation des marchés physiques qui fonctionnent dans les zones frontalières. Le professeur IGUE, 1985, montre que, dans le cas du Nigeria et ses voisins, les points de vente, de rupture de charges, les entrepôts en lien avec leur envergure, leur situation géographique, polarisent des espaces, des territoires donnés, de par le rayonnement de leurs activités.

Les échanges transfrontaliers ont toujours été sources de création de villes étapes : les caravansérails pendant la période pré-coloniale et de nos jours des sortes de marchés jumeaux situés de part et d'autre de la frontière. De la disposition symétrique des marchés jumeaux implantés de part et d'autre des frontières, les échanges commerciaux transfrontaliers constituent un puissant facteur de structuration de l'espace. L'intensité des activités, les modes de transactions peuvent déboucher sur des sortes de « territoires atypiques », que IGUE, 1985 appelle « des périphéries nationales » structurées par des échanges. Ces espaces fonctionnent parfois comme des No Man's Land, (utilisation non distinctive des monnaies des deux pays, trafic de toute nature, intense migration pendulaire des populations, mais aussi omniprésence d'une forte criminalité etc).

Ces périphéries nationales constituent de nos jours des zones véhiculant un autre phénomène non moins important: l'urbanisation accélérée, et une intense vie de relations matérialisée par un impressionnant mouvement migratoire

pendulaire et la mise en place de service de toute nature. Mis à part les entrepôts, ces localités accueillent de nombreux autres services d'appui au commerce, tel les banques et les communications. De ce fait les échanges transfrontaliers informels sont devenus un puissant facteur d'urbanisation. Le développement rapide des villes de Malanville et Gaya à la frontière Bénin-Niger, de Aflao à la frontière Togo-Ghana, de Bittou et Cinkansé entre le Burkina et le Togo en témoignent. Ils contribuent à travers l'intensité de la vie des relations qu'ils sous tendent, à rapprocher les populations de localités jumelles.

Dans le contexte ouest africain (balkanisation des groupes sociaux culturels, fragmentations des politiques commerciales et monétaires, récurrence de contestation des frontières héritées de la colonisation), ces périphéries nationales peuvent être considérées comme des *Espaces de Développement Partagé* qui certes ne sont pas bien internalisés par les pouvoirs publics.

L'intensité des échanges qui est souvent inversement proportionnelle au degré d'harmonisation des politiques économiques, fait dire à (IGUE J et EGG,J), que le commerce informel transfrontalier participe d'une intégration par le bas ou par les peuples, par opposition aux processus d'intégration conduits par les pouvoirs publics et qui peinent à produire des résultats à la hauteur des attentes des populations. Il est vrai que certains analystes dénie aux échanges transfrontaliers cette fonction. Daniel Bach, 1993, fait remarquer que « dans le sous espace Est (Nigeria, Niger, Bénin, Cameroun et Tchad), les effets de polarisation asymétrique que le régionalisme trans-étatique véhicule prennent l'allure d'une intégration progressive de ses périphéries frontalières par le Nigeria. Néanmoins rendre compte de ce processus en terme d'intégration par le marché procède d'un détournement du sens usuel de l'expression qui engendre une confusion sémantique »⁶.

Le commerce informel transfrontalier : un facteur de sociabilité.

La seconde catégorie de fonction que jouent les échanges informels transfrontaliers est leur capacité et aptitude à structurer des relations sociales entre les différents acteurs en présence. Cette fonction est très largement analysée par les anthropologues, les sociologues et les historiens (Meillassoux, C, 1971 ; Polanyi, 1972). Ces auteurs font l'anatomie des rapports sociaux

⁶ Bach (D) 1993, les institutions régionales face aux effets déstructurant du régionalisme transétatique, communication à la rencontre régionale de Cotonou sur « les enjeux de la coopération économique entre le Nigeria, le Bénin, le Niger, le Cameroun et le Tchad, organisée par l'unité CINERGIE et le Club du Sahel, du 6 au 9 Mai.

dans le processus des échanges transfrontaliers. Ils considèrent les échanges transfrontaliers comme « des ensembles de relations sociales autour de l'échange structuré par les classes et les institutions ». Ils privilégient de ce fait les formes organisationnelles des acteurs du marché. Pour eux les échanges transfrontaliers se caractérisent par la prévalence de multiples formes de coordinations très fortement socialisées (Agier, M, 1983, Grégoire, 1986) sur fond d'appartenance à une même religion (l'Islam) ou à une même ethnie (AGIER, M, 1983, GREGOIRE, E, 1986 et IGUE J. 1985).

Les transactions commerciales informelles transfrontalières bénéficient de ce fait de contrats de confiance permettant de former des réseaux parfois trans-étatiques (Bach. D, 1986) et qui constituent le socle du fonctionnement du marché. La densité des réseaux, leur niveau d'organisation et le rôle déterminant qu'ils jouent dans les échanges, amènent certains auteurs (EGG et IGUE, 1990) à assimiler les formes de coordination qui résultent de leurs actions à « l'intégration par le bas », c'est-à-dire celle qui est impulsée par les populations.

En Afrique de l'Ouest les réseaux sont animés par une demi-douzaine de groupes socio-culturels plus ou moins spécialisés autour des transactions de produits donnés. A l'Ouest, autour de la SENEGAMBIE opère le réseau Peulh alors que le Centre est le domaine de prédilection des réseaux Dioula (cola) et Mandingue, et l'Est les transactions transfrontalières sont majoritairement animées par les réseaux Haoussa et Yoruba. Le réseau Ibo est en pleine expansion depuis le début des années soixante dix, qui marquent l'essaimage d'une importante diaspora de ce groupe socio-culturel en Afrique de l'Ouest. Le trait commun de la majorité des réseaux traditionnels est la forte islamisation de leurs membres. L'appartenance à un même groupe ethnique et à une même religion constitue des gages de confiance mutuelle et même des barrières à l'entrée du réseau pour des allogènes.

Ailleurs et notamment chez les Haoussa du Niger et du Nigeria, le mariage de la religion islamique et du commerce a contribué à structurer la société en différents groupes sociaux, en castes, allant du chef à l'esclave en passant par le serviteur (GREGOIRE, E, 1986, Malam, 2008). Chez les Yoruba, elle a permis la naissance, au Bénin d'une élite commerçante, les « Male » (IGUE, 1985). Au Nigeria et ailleurs, elle a surtout donné naissance à des associations de ressortissants des différentes villes.

Le commerce informel : une source de garantie de la paix sociale

En Afrique de l'ouest où le phénomène de pauvreté touche parfois plus de la moitié de la population de certains Etats, le commerce informel transfrontalier fonctionne comme une soupape de sécurité. En effet une des fonctions majeures que remplit le commerce informel transfrontalier est sa contribution à la résolution de deux problèmes majeurs auxquels sont confrontés les groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes sans emplois, voir des handicapés: la pauvreté et le chômage.

En effet à défaut d'être un véritable instrument de développement, le commerce informel transfrontalier est incontestablement une source importante de création de richesse et d'emplois, contribuant de ce fait à minimiser les tensions sociales.

La capacité de création d'emplois est la plus visible. Dans tous les pays l'activité mobilise un grand nombre d'actifs en mal d'emplois stables. Outre les négociants proprement dits qui intègrent dans tous les pays une portion importante de femmes et de jeunes, le commerce transfrontalier mobilise aussi de nombreux acteurs de services d'appui, dans le transport, le conditionnement et l'intermédiation.

(Soulé, 1994) et (Afouda et al 2007), ont pu montrer que le trafic illicite des produits pétroliers entre le Nigeria et le Bénin occupe plus de 10 000 personnes⁷, pour l'essentiel constituées de jeunes, des femmes et des handicapés. Une partie des produits pétroliers est transportée par des handicapés sur des tricycles aménagés à cette fin. Ils misent sur leur handicap pour minimiser la répression de cette activité par les forces de l'ordre (douanes, polices et gendarmerie) au vue et au su de qui, ils passent tous les jours.

Les revenus tirés par les acteurs sont sans commune mesure avec le salaire minimum interprofessionnel garanti SMIG. Il représentait en 2005, l'équivalent du triple du SMIG pour les trafiquants et le double pour les détaillants pour une large part constituée de femmes.

Une enquête réalisée en 2008 sur le commerce informel transfrontalier des femmes au Libéria par l'UNIFEM a montré que « le bénéfice moyen hebdomadaire généré par ces transactions est de 972 dollars libérien pour les femmes contre 834 dollars pour les hommes. Les entreprises sont généralement de petites tailles ; elles génèrent de ce fait, des revenus faibles

⁷ Ce nombre représente plus de 20% de l'effectif de la fonction publique béninoise en 2007.

ou modestes dont une partie importante est utilisée dans les dépenses familiales ».

Les enjeux futurs du commerce informel en Afrique de l'Ouest

Le commerce informel transfrontalier se nourrit de l'incomplétude et des défaillances des politiques publiques, tant au niveau des pays que des Communautés Economiques Régionales (UEMAO et CEDEAO) qui ont en charge la construction de l'intégration régionale.

Au niveau des Etats, le secteur informel en général et le commerce transfrontalier tirent leurs forces de multiples facteurs, notamment de la nature des régimes économiques en vigueur. Ces régimes économiques d'essence libérale, véhiculent des carcans élitistes (forte réglementation et centralisation des décisions) qui concourent à une marginalisation d'une frange très importante de la population qui se réfugie dans des secteurs hybrides (mélange de traditionnel et moderne), c'est-à-dire l'informel.

Les orientations que prennent les politiques actuelles, même celles qui affichent des ambitions apparemment nobles comme celles que présentent les Stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté ne semblent pas offrir des garanties de politiques inclusives de toutes les couches marginalisées.

Les politiques économiques rentières de certains Etats, dont le commerce informel alimente indirectement les ressources apparaissent comme des cautions officielles à la continuation du commerce informel transfrontalier.

C'est donc au niveau des réformes structurelles engagées au niveau régional, et des nouvelles formes de relations économiques que la région négocie avec ses partenaires traditionnels et nouveaux, que se joue l'avenir du commerce informel transfrontalier.

La convergence des politiques macro-économiques et l'avenir du Commerce informel transfrontalier

A la suite de l'UEMOA, la CEDEAO est engagée dans des réformes qui vont conduire à moyen terme à la création d'une monnaie communautaire et à court terme à la mise en place du marché commun.

La création d'un marché commun dont la première étape consistera en la mise en place de l'Union douanière, accompagnée d'une harmonisation des politiques fiscales internes et des politiques de subvention devraient contribuer à réduire le champ d'emprise du commerce informel transfrontalier.

La mise en place du tarif extérieur commun devrait contribuer à ruiner certains pans entiers du commerce informel transfrontalier, notamment le commerce de réexportation qui porte sur une gamme importante de produits actuellement. Ce commerce est florissant entre les pays qui affichent d'importantes disparités de politiques commerciales.

De toute évidence l'harmonisation des politiques macro-économiques et l'amélioration des infrastructures de transport et de communication contribueront à réduire le champ de prévalence et l'ampleur du commerce informel transfrontalier

En effet comme toute union douanière, on attend du TEC CEDEAO en cours de construction, qu'il contribue au renforcement des liens commerciaux entre les pays membres de la communauté, selon deux modalités : la création ou l'extension de commerce, la réorientation des courants commerciaux.

Dans le cas de création ou d'extension du commerce, les pays devront pleinement mettre en œuvre le principe des avantages comparatifs. Ils cesseront de produire des articles pour lesquels ils ne peuvent pas offrir de meilleurs prix sur le plan régional, pour les importer des pays les plus compétitifs.

Dans le cas de réorientation des courants commerciaux, un pays membre cesse d'importer un produit donné de l'« extérieur », c'est-à-dire des pays tiers, non membres de la communauté, pour s'approvisionner exclusivement à l'intérieur de la communauté.

Le TEC devrait contribuer à éliminer les situations de rente qui alimentent en dernier ressort, le commerce informel transfrontalier.

Le commerce informel face aux accords de libre échange

La région Afrique de l'Ouest est actuellement en train de négocier un accord de partenariat économique à très forte connotation commerciale avec l'Union Européenne dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. Il est peu probable que la conclusion de cet accord ait un impact direct sur le commerce informel transfrontalier. En effet la conclusion de cet accord doit être précédée de la mise en œuvre de l'union douanière, dont le tarif extérieur commun aura déjà contribué à résorber les distorsions et les disparités de politiques fiscales, véritables causes du commerce informel transfrontalier.

Par contre, la situation est encore peu claire avec les nouveaux partenaires commerciaux de la région, notamment la Chine et l'Inde, les pays du Sud Est asiatiques en général. Le développement du commerce avec ces nouveaux

partenaires s'accompagne de nouvelles pratiques anormales qui alimentent le commerce informel transfrontalier. Des acteurs régionaux utilisent les unités de fabrication de ces partenaires pour contrefaire de nombreux produits frappés du sceau des entreprises de la région. Ces produits sont débarqués dans de nombreux ports et ensuite « réexportés » vers les voisins comme des produits originaires de la région.

Le trafic régional des produits de contrefaçon prospère dans la région et il n'est pas certain que les efforts en cours de construction du marché régional puissent véritablement contribuer à l'éradiquer complètement.

Conclusion

Au total les échanges commerciaux informels représentent encore une part importante du marché ouest africain. Sa part dans le commerce intra communautaire dépasse les 50% du volume et de la valeur des transactions commerciales intra communautaires de certains pays de la région.

Longtemps cantonné aux transactions des produits du crû, le commerce informel transfrontalier connaît depuis peu une certaine sophistication avec le développement de la fraude et du trafic illicite de produits qui ne sont souvent pas générés par les unités de production locales ou régionales.

Au-delà de son caractère non enregistré, ce sont les effets pervers que ce type de commerce a sur les économies des Etats et son impact sur l'émergence d'un marché régional intégré, qui sont ici questionnés. En effet les transactions commerciales informelles transfrontalières constituent une négation des efforts de construction d'économies modernes, de renforcement du processus d'intégration régionale, même si elles rendent encore des services non négligeables aux acteurs qui y sont impliqués.

Son avenir dépend moins des mesures de répression que déploient les appareils publics, que de la mise en place de profondes réformes des régimes économiques pour les adapter au contexte du milieu et de l'aboutissement des efforts de convergence des politiques macro-économiques en cours au niveau de la CDEAO.

Bibliographie

- AYOOLA, J. et al. (2007). Baseline survey of women in informal cross-border trade in Liberia, UNIFEM, 129p.
- BATA OLANDA, M. et (2005). A report on a joint rapid assessment of informal Cross-Border trade on the Mozambique-Malawi Border Regions, 13p.
- BENNAFLA, K. (1999). La fin des territoires nationaux ? Etat et commerce frontalier en Afrique Centrale, Politique Africain n°73, pp25-49
- CSAO-CILS (2006). Sécurité alimentaire et échanges transfrontaliers dans la zone de Kano-Katsina-Maradi, 52p.
- DELORME, P. et SOULE, B. G. (2007). Proposition pour le dispositif de suivi des flux transfrontalier en Afrique de l'Ouest, Rapport Final, 126p.
- DZAKA-KIKOUTA T. (2008). Stratégies entrepreneuriales de gestion du risque dans les réseaux du commerce transfrontalier en Afrique Centrale : Cas des échanges entre Kinshasa et Brazzaville, JEL D21 – D81 – D82 – M13 – 012, 24p.
- GAYLE, A. M. et MAHIR, S. (2000). Les rapports commerciaux des femmes : Évaluation préliminaire du commerce transfrontalier féminin en Afrique Occidentale, USAID, 105p.
- GOÏTA, M. et al. (2008). Recherche sur le commerce informel transfrontalier des femmes : le cas des pays d'Afrique de l'Ouest francophone, UNIFEM, 93p.
- HUMARAU, B. (1998). Grand commerce féminin, hiérarchies et solidarités en Afrique de l'Ouest, Politique Africaine, 14p.
- IGUE J. (1985). Rente pétrolière et commerce des produits agricoles à la périphérie du Nigeria : les cas du Bénin et du Niger, Montpellier : GEI-INRA-ESR, 103 p.
- IGUE, J. et SOULE, B.G. (1992). État entrepôt au Bénin, commerce informel ou solution à la crise ? Paris Ed. Karthala, 233p.
- LARES (1995). Commerce informel et dévaluation du franc CFA. Les échanges frontaliers de produits manufacturés Bénin / Nigeria (décembre 1993 - avril 1995). CFD : Notes et Etudes n° 56, décembre, 58 p.
- LARES (1995). Le commerce frontalier entre le Bénin et le Nigeria. Rapport de synthèse. CFD : février, 60 p.
- LARES (1995). L'Echo des frontières n° 1 -27, Cotonou
- LARES (1995). Les échanges de produits agricoles entre le Bénin et le Nigeria. Rapport de synthèse. IRAM, INRA-ESR, LARES : juillet, 46 p. + annexes.
- MANRY, V. et SCHMOLL, C. (2005). "Le business des femmes" : de nouvelles figures de la mobilité maghrébine dans l'espace euro-méditerranéen, 18p.
- MASSUYEAU, B. (1998). "La formation des prix dans le commerce transfrontalier : les produits manufacturés nigériens sur les marchés nord-camerounais" in Revue Autrepart, (6), pp163-180.

- MEAGHER, K. & HASHIM, Y. (1999). Cross-Border Trade and Parallel Currency Market – Trade and Finance in the Context of Structural Adjustment: A Case Study of Kano, Nigeria, Research Report n°113, 124p.
- MEAGHER, K. (2000). Le commerce parallèle en Afrique de l'Ouest, Intégration informelle ou subversion économique ? 28p.
- MEENA, R. et al. (2008). Women in informal cross-border trade in East Africa : Tanzania/Kenya and Tanzania/Uganda borders, 59p.
- MKHONTA, F. et KAMALANDUA, W. (2007). Women in informal cross-border trade, Swaziland Preliminary pilot survey report, UNIFEM,
- MUZVIDZIWA, V. N. (1998). Cross-border trade: a strategy for climbing out of poverty in Masvingo, Zimbabwe, in Zambezia, XXV (I), pp29-58
- MWANIKI, J. (xxx). The impact of informal Cross-Border Trade on Regional Integration in SADC and Implication for Wealth Creation, 6p.
- NJIKAM, O. (2008). Situation des femmes dans le commerce informel transfrontalier au Cameroun, UNIFEM, 53p.
- OKELO OCULI (xxx). Cooperation and integration in Africa The case of informal cross border trade, 11p.
- PLUNKETT, D. et DIRCK STRYKER, (2002). Regional Interventions to improve Cross-Border Trade and Food Security in West Africa, USAID, 14p.
- RANDRIAMARO, ZO (2006). Genre et Commerce, Bridge, 79p.
- SME (SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES). Cross-Border African Shoppers and Traders in South Africa: findings from an SBP survey, SBP publication, 2006, 8p.
- SOULE, B. G (2005), Le commerce transfrontalier dans la région des Grands lacs (Rwanda, Burundi, RDC et Ouganda), rapport d'étude pour INICA/ OCDE, 130 pages plus annexes.
- SOULE, B. G., (2008). Marchés et commercialisation des produits agricoles en Afrique : Le développement des marchés domestiques et régionaux pour favoriser les dynamiques d'emploi et de croissance, 13p.
- STARY, B. (1995). Réseaux marchands et territoires étatiques en Afrique de l'Ouest, 10p.
- TEGERA, A. et JOHNSON, D. (2007). Ressources naturelles et flux de commerce transfrontalier dans la région des grands lacs, Regards croisés, n°19, 58p.
- UNIFEM-CODESRIA (2008). Women in informal cross-border trade in Africa, Report of the Regional Workshop for the Validation of the Baselines Studies, Novotel Senegal, 21p.

Politique industrielle régionale et développement du secteur privé en Afrique de l'Ouest

Guillaume GNAMIEN N'DRI

Statisticien Economiste

Introduction

Au lendemain des indépendances, la plupart des Etats de l'Afrique de l'Ouest se sont lancés, à l'instar d'autres pays en développement, dans des stratégies de substitution des importations pour jeter les bases de leur industrialisation. Mais après plusieurs décennies de mise en œuvre, les politiques industrielles appliquées par les Etats de la région n'ont pas produit les résultats escomptés.

Ces échecs ne doivent pas faire perdre de vue que l'industrialisation peut et doit jouer un rôle important dans l'élimination de la pauvreté. En effet, l'industrie crée des emplois, accroît les revenus, augmente la valeur des produits agricoles, favorise le progrès technologique, ouvre des perspectives économiques aux femmes et produit des recettes qui permettent aux gouvernements de réduire et d'éliminer la pauvreté.

La forte concurrence au niveau international et notamment l'avènement des APE commande de densifier le tissu industriel de l'Afrique de l'ouest au risque de le voir disparaître.

Or « La guerre, les infrastructures insuffisantes, les gouvernements défaillants, les moyens financiers et technologiques limités et des politiques qui étouffent l'esprit d'entreprise, limitent la concurrence et augmentent les coûts, entravent l'industrialisation dont l'Afrique a besoin pour rejoindre pleinement l'économie mondiale ». Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU, novembre 2009.

Il est donc nécessaire au niveau de la région ouest africaine d'engager des actions vigoureuses visant à éliminer les freins à l'industrialisation pour en accélérer le développement.

C'est pour toutes ces raisons qu'Enda Tiers Monde et ses partenaires de la plateforme de la société civile régionale sur les Accords de Partenariat

Economique (APE), souhaite relancer le débat sur la question de l'industrialisation et du développement du secteur privé régional. L'Afrique de l'Ouest n'a pas su produire des capitaines d'industries comme on en connaît dans le monde développé et dans les pays émergents. Les raisons sont multiples et bien profondes.

Le contexte actuel, qui se caractérise par la nécessité d'accélérer l'intégration économique régionale pour faire face à la fois à des contraintes internes et externes, est favorable pour réfléchir sur les meilleures orientations pour bâtir une politique industrielle efficace. C'est tout le sens de cette analyse qui vise à faire le point de ce qui a été fait jusqu'ici pour en tirer les leçons et proposer des pistes de solution.

Etat des lieux de l'évolution du secteur industriel en Afrique de l'Ouest

L'Afrique de l'ouest a une longue tradition d'activités industrielles. Son processus d'industrialisation remonte à la période coloniale. Mais, force est de constater que les résultats sont très mitigés. Cette industrialisation peut être scindée en 3 grandes phases à savoir :

- La période coloniale ;
- Des indépendances aux années 70 ;
- Depuis les années 80.

Avant les indépendances : la période coloniale

Pendant la période coloniale, l'industrie de l'Afrique de l'Ouest était embryonnaire et concernait essentiellement l'industrie manufacturière orientée vers :

- la transformation des produits primaires destinés à l'exportation ;
- la production en vrac des biens de consommation à faible valeur (dans les territoires où il y avait une concentration de colons) ;
- la production de petits matériels destinés aux mines.

En effet, les ouvrages d'histoire consacrés à la région citent de nombreux exemples d'activités artisanales, d'entreprises manufacturières et de transformation agro-industrielle d'envergure moyenne, notamment dans la minoterie, l'extraction et le raffinage de l'huile comestible, la brasserie, le tannage, la savonnerie, la métallurgie la menuiserie, le filage et le tissage du

coton, ainsi que la production ou l'assemblage de biens divers (allant de la fabrication des allumettes, des ustensiles de cuisine et des vêtements, au montage de machines agricoles et de voitures particulières).

Le morcellement des marchés consécutif à la décolonisation a compromis la viabilité financière de nombreuses activités qui ont été entreprises pendant la période coloniale pour répondre à la demande du marché colonial dans son ensemble. Ainsi, plusieurs investissements effectués au Sénégal dans les années 50, ont perdu leur compétitivité à la suite du démantèlement de l'union douanière coloniale qu'était l'Afrique occidentale française. En effet, cette situation nouvelle limitait considérablement les possibilités d'écoulement de la production industrielle sénégalaise sur le marché sous-régional.

Des indépendances aux années 70

S'il est vrai que certains pays ont pu bénéficier de la période coloniale avec la mise en place d'infrastructures de base (Côte d'Ivoire, Sénégal, Ghana, Nigéria), dans d'autres pays tels que le Mali, le Burkina Faso et le Niger, « l'industrie moderne » était pratiquement inexistante avant l'indépendance.

Ainsi, à la suite des indépendances survenues pour la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest en 1960, les Etats vont essayer différents modèles de développement industriel.

Avec des régimes de protection très élevés et un accroissement conséquent des investissements directs de l'Etat, les sociétés commerciales internationales ont été encouragées à produire sur place.

Les différents gouvernements ont créé des moyennes et grandes entreprises dans la seconde moitié des années 60 et au début des années 70. Il s'agissait surtout d'industries de transformation des produits locaux pour la consommation intérieure (cigarettes, tomates et fruits en conserves, allumettes), mais également pour l'exportation (textiles huile d'arachide, cuir). D'autres industries créées, dans la région pendant les années 60 et 70, ont été orientées vers la transformation de produits d'importation semi-finis.

La mise en œuvre de ce modèle a enregistré des résultats prometteurs. En effet, on a assisté à une progression de 8% de la valeur ajoutée de l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest sur cette période.

Cependant, après les indépendances et suite à l'émergence au niveau de la région d'activités manufacturières similaires, les entreprises locales, en dehors des produits d'exportation traditionnels durent faire un repli sur le marché intérieur entraînant ainsi une surcapacité de production. En Côte d'Ivoire, elles ont connu une croissance plus rapide que celle des industries reposant sur les

matières premières locales jusqu'au début des années 70, lorsque cette tendance a été inversée du fait de la saturation des étroits marchés locaux.

Les années 70 ont montré qu'il ne suffisait pas de remplacer les biens de consommation importés par des produits locaux pour assurer l'indépendance économique et l'efficacité technique. En effet, ces industries étaient fortement tributaires des importations d'intrants, de pièces de rechanges et du matériel. Elles ont été vulnérables aux pénuries de devises suite à la baisse des cours des produits de base exportés et la hausse des prix du pétrole.

Dans les pays africains à faible revenu, la croissance de la valeur ajoutée du secteur manufacturier est tombée à 2% par an durant la première moitié des années 70, pour devenir négative dans la seconde moitié. Dans les pays importateurs de pétrole à revenu moyen, elle est passée dans le même temps de 8 à 4% par an. Seuls les pays africains exportateurs de pétrole ont pu soutenir la croissance de leurs industries manufacturières pendant les années 70 à un rythme de 9% par an.

On a donc assisté à un processus de « désindustrialisation », c'est-à-dire un recul de la production manufacturière dans certains pays durant les années 70 et au début des années 80. Parmi les pays les plus touchés figurent le Bénin, le Ghana, le Libéria, le Togo. Dans certains pays, l'utilisation de la capacité était tombée en dessous de 30%.

Certaines politiques (forte protection, réglementation et investissements dirigés) ont contribué à ces difficultés et à d'autres problèmes plus fondamentaux tels les liens avec l'économie interne, les coûts élevés des facteurs de production, l'absence d'incitations à améliorer la productivité.

C'est ainsi que, au milieu des années 1980, le secteur industriel a accusé des signes d'essoufflement et de ralentissement de sa croissance dans un contexte de crise économique.

C'est dans ce contexte très difficile pour les Etats africains qu'interviennent les politiques d'ajustement structurel imposées par les institutions de Bretton-woods.

Depuis les années 1980

Les programmes d'ajustement structurel élaborés alors visaient à rétablir la viabilité financière de l'Etat avec notamment :

- la mise en œuvre de mesures de stabilisation visant à réduire les déficits publics des Etats (réduction des dépenses de fonctionnement, des salaires, etc.) ;

- le désengagement de l'Etat des secteurs productifs ;

Ces programmes ont conduit au démantèlement des mesures de protection et à la forte libéralisation des économies (libéralisation des prix et des activités, instauration de la concurrence, etc.). Mais, ces mesures semblent être arrivées trop rapidement pour permettre à l'industrie de s'adapter.

Incapables de faire face à la grande compétitivité mondiale, à une époque où les investissements en Afrique étaient également en baisse, un grand nombre des nouvelles industries de l'Afrique ont dû réduire leurs ambitions ou fermer.

Les exportations africaines de produits manufacturés ont énormément baissé. Dans certains pays tels que le Ghana qui, à la fin des années 80, avait connu une importante augmentation de la production industrielle, la concurrence mondiale a entraîné un ralentissement régulier de la croissance industrielle.

La situation du secteur industriel en Afrique de l'Ouest se caractérise par :

- Une industrie manufacturière à dominance agro-industrielle dont les $\frac{3}{4}$ de la valeur ajoutée manufacturière proviennent de quatre (4) pays : Côte d'Ivoire (26%), Nigeria (24%), Sénégal (14%) et Ghana (12%).
- Une faible diversification : 2 secteurs (agro-alimentaire et textile) représentent les $\frac{2}{3}$ de la valeur ajoutée manufacturière ;
- Une faible taille du marché domestique et une forte concurrence entre des industries similaires dans les différents pays ;
- Une fragilisation des industries locales par des importations concurrentes à prix très bas en provenance principalement des pays asiatiques ;
- Une faible part des capitaux domestiques dans le capital social de ces entreprises qui traduit une faiblesse de la capacité entrepreneuriale des populations locales ;
- Un faible développement des industries de soutien telles que les emballages et le machinisme agricole.

En somme, l'industrialisation de l'Afrique de l'Ouest s'est faite sur la base d'industries axées sur les ressources naturelles et d'industries de substitution aux importations. La promotion des industries axées sur les ressources naturelles cherchait à tirer profit des avantages comparatifs en matière d'exportations primaires, notamment dans les domaines minier, agricole, forestier et touristique. Elle visait à renforcer, à élargir ou à diversifier ces

activités. La stratégie de substitution aux importations s'est faite quant à elle grâce à la protection tarifaire, ce qui leur a permis de concurrencer une production industrielle extérieure relativement plus efficace. Peu de progrès ont été réalisés jusqu'à présent en matière d'industrialisation extravertie, c'est-à-dire ouverte sur le marché mondial, bien que des embryons d'entreprises de ce type commencent à prendre forme.

Comme partout ailleurs, cette industrialisation s'est traduite par une combinaison de mesures souvent très onéreuses reposant sur des coûts de protection élevés, une structure d'incitations très inégale ne répondant à aucun impératif stratégique précis à long terme et une très faible prise de conscience des effets négatifs de la substitution aux importations sur les autres secteurs d'activité.

Analyse de la contribution des industries à la création de richesse en Afrique de l'ouest

Les activités motrices de l'économie de l'espace CEDEAO sont celles du secteur primaire (36,5% du PIB) et du secteur tertiaire (33,6% du PIB) par rapport à celles du secteur secondaire (29,9% du PIB). Cette situation rend l'économie de la sous région fortement dépendante des conditions climatiques variables dans les pays sahéliens.

Les économies de la région ouest africaine sont également éprouvées par :

- les subventions aux agriculteurs d'Europe et d'Amérique du Nord ;
- la baisse des cours mondiaux des matières premières ;
- les règles du commerce mondial dont certains pays usent pour réduire les exportations africaines.

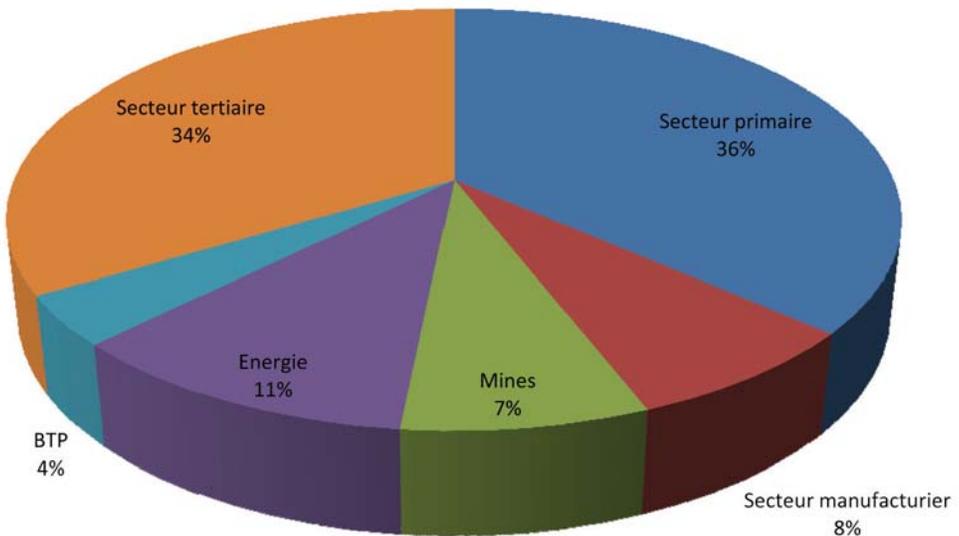
Le secteur secondaire ouest-africain (industrie manufacturière, mines, énergie et BTP) emploie entre 2 à 10% de la population active selon les pays. Il contribue en moyenne pour 30% au PIB de la région. Le Nigeria avec une contribution de 41,4% est le pays dans lequel la contribution du secteur industriel est la plus forte. La contribution la plus faible est celle de la Guinée Bissau (12,9%). La contribution de l'industrie manufacturière de la sous région au PIB est seulement de 7,6%. Cette faible contribution de l'industrie manufacturière traduit le fait que les ressources naturelles de la sous région, notamment les productions agricoles, sont peu valorisées.

A titre de comparaison, il faut noter que la contribution du secteur secondaire au PIB en Afrique du Sud, Malaisie, Maurice et Tunisie varie entre 34% et 47% du PIB de ces pays. On note aussi une forte contribution de l'industrie manufacturière au PIB à raison de 20% à 33%. Ces pays enregistrent une forte valorisation industrielle des produits primaires, notamment agricoles, et un développement de sous secteurs à technologie de pointe (biotechnologies, TIC, etc.).

Par ailleurs, le secteur secondaire dans certains de ces pays est soutenu par les exportations commerciales de produits semi-finis et finis et le secteur tertiaire se modernise (contrairement à la CEDEAO où le secteur informel est prédominant dans le secteur des services). En Malaisie, le secteur secondaire et le secteur tertiaire sont pratiquement au même niveau (47% et 43% respectivement) et représentent les secteurs les plus performants de l'économie de ce pays émergent.

La contribution du secteur minier s'élève à 7,5% du PIB. Elle est marquée par des productions de plus en plus importantes qui ne sont malheureusement que faiblement transformées au niveau local. Le sous secteur énergie contribue pour 11% à la formation du PIB sous régional en raison de la production pétrolière du Nigeria (10% du PIB de l'Afrique de l'Ouest), tandis que le BTP représente 3,8% du PIB régional.

Graphique 1: Ventilation du PIB régional par secteur



Source : Banque Mondiale, nos calculs

La disparité ainsi observée dans la contribution du secteur secondaire à la formation de la richesse de la région recouvre des réalités diverses comme nous l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Part de l'industrie dans le PIB régional

Pays de la CEDEAO	Valeur ajoutée Industrie (millions \$)	Part Industrie dans PIB (%)	PIB (millions \$)
Bénin	575,20	13,40%	4 292,54
Burkina Faso	1 272,00	22,40%	5 678,57
Cap vert	288,50	16,70%	1 727,54
Côte d'Ivoire	5 920,40	25,30%	23 400,79
Gambie	101,80	15,10%	674,17
Ghana	4 201,20	26,10%	16 096,55
Guinée	1 405,80	34,50%	4 074,78
Guinée Bissau	51,50	12,90%	399,22
Libéria	136,50	18,60%	733,87
Mali	1 515,70	24,20%	6 263,22
Niger	467,70	17,30%	2 703,47
Nigéria	91 334,60	41,40%	220 614,98
Sénégal	2 764,70	22,90%	12 072,93
Sierra Leone	444,90	23,80%	1 869,33
Togo	505,40	24%	2 105,83
Total CEDEAO	1 10 985,90	36,66%	302 707,80
Total sans le Nigéria	19 651,30	23,94%	82 092,82
Total UEMOA	13 072,60	22,97%	56 916,57

Source : Banque Mondiale, nos calculs

Les pays de la CEDEAO ne sont pas logés à la même enseigne au niveau du développement industriel. On peut en distinguer 3 groupes :

- le 1^{er} groupe composé du Bénin, du Cap vert, de la Gambie, de la Guinée Bissau, le Libéria, le Niger ont un tissu industriel très faible (moins de 20% du PIB) ;

- le 2^{ème} groupe composé du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Sénégal, de la Sierra Leone, qui ont un secteur industriel dont la contribution au PIB varie entre 20 et 30 % ;
- le 3^{ème} groupe composé de la Guinée et du Nigéria qui ont un secteur industriel qui contribue à plus de 35% du PIB. Pour cette dernière catégorie, ce sont des Etats qui dépendent essentiellement des industries extractives (Pétrole pour le Nigéria et Bauxite pour la Guinée).

Les contraintes du développement industriel en Afrique de l'Ouest

Le développement industriel des Etats de l'Afrique de l'Ouest, malgré les efforts continus d'amélioration du cadre des affaires, demeure confronté à des contraintes objectives qui sont à la base du peu d'attrait des investisseurs, notamment étrangers.

En dehors de l'instabilité sociopolitique des pays de la région, les contraintes liées au développement industriel à l'Afrique de l'Ouest sont tant internes qu'externes aux entreprises.

Les contraintes externes aux entreprises

Elles sont de différents ordres. Il s'agit notamment :

- d'un environnement juridique et judiciaire défaillant. Il a pour corollaire la corruption, la fraude et l'incertitude politique (risque permanent d'émeute lors des élections) ; lesquelles fragilisent les entreprises existantes et rendent les pays peu propices à l'investissement. Cela se traduit par la faiblesse tant des investissements intérieurs que de l'investissement direct étranger ;
- d'un environnement fiscal peu incitatif et une fiscalité oppressante et contraignante pour les entreprises formelles et inadaptée pour certains secteurs d'activités. Le régime fiscal et les mécanismes administratifs qui règlent la création et le fonctionnement des entreprises sont excessivement complexes et nuisent à leur fonctionnement. Bien que le régime fiscal ordinaire ne soit pas en théorie très restrictif, sa mise en œuvre reste extrêmement complexe en raison de l'existence de nombreux impôts complémentaires. On note par ailleurs, que l'endettement important des Etats n'incitent pas à l'investissement du fait de la crainte d'un financement du service par des impôts supplémentaires ;

- de difficultés d'accès aux financements. Les industriels (comme toute l'économie ouest africaine) rencontrent en général d'énormes difficultés d'accès au financement bancaire. Et même lorsqu'il existe, son coût est élevé, ce qui obère la compétitivité des entreprises. Selon des études réalisées par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), les banques indiquent que le coût élevé du crédit tient surtout à la difficulté d'évaluer les risques. Malgré les progrès accomplis ces dernières années en matière de financement du secteur privé (bourses de valeurs mobilières, multiplications des établissements financiers, restructuration du secteur financier, etc.), on note la persistance de l'insuffisance des ressources financières à long terme, les exigences de garantie surdimensionnées, la limitation de la gamme d'instruments financiers disponibles et les taux d'intérêt prohibitifs pratiqués par les établissements financiers (Rapport de présentation de la PICAIO).

une très forte concurrence intra-communautaire du fait de la très grande similitude (mêmes secteurs, mêmes segments de la transformation, etc.) des industries de la région. Ainsi, au lieu d'être complémentaires ces industries sont concurrentes ce qui fragilise leur expansion.

- la faible compétitivité des unités industrielles existantes et la forte concurrence des produits provenant des pays émergents (Inde, Chine, Brésil). L'on assiste depuis quelques années à l'arrivée massive de produits asiatiques sur les marchés des Etats de la CEDEAO. Il en est de même pour les produits provenant du Brésil et de l'Inde. Ces produits sont vendus à des prix très faibles comparés à ceux localement fabriqués¹ (BNETD, 2009). A contrario, les coûts des facteurs de production sont de plus en plus élevés dans l'ensemble des Etats de la CEDEAO. Ils renchérissent les prix des produits et obèrent leur compétitivité. Ainsi, l'on assiste lentement, mais sûrement, à la disparition de certaines unités de production locales.

l'insuffisance et la mauvaise qualité des infrastructures économiques de la CEDEAO :

L'Afrique de l'ouest, malgré quelques progrès observés, souffre d'un handicap en termes d'infrastructures de développement à tous les niveaux : quantité, qualité, coûts et conditions d'accès précaires. Ces infrastructures relativement médiocres dans les domaines des télécommunications, de l'électricité, des transports, de l'eau, des

¹ Ces pays profitent des effets d'échelle du fait de la délocalisation des systèmes de production des pays développés vers les Pays les Moins Avancés (PMA).

systèmes sanitaires entraînent des coûts et des risques élevés pour les investisseurs. En outre, le manque de fiabilité des services d'infrastructures pèse également sur la compétitivité en raison des interruptions de production, des calendriers de livraisons non respectés et de l'incapacité générale à communiquer de façon fiable. De telles carences limitent le développement des produits industriels à forte valeur ajoutée qui demandent à être livrés ponctuellement.

La médiocrité des infrastructures bride le potentiel de développement industriel et de commercialisation des Etats et plus particulièrement ceux qui sont enclavés. Les conséquences d'une telle situation sont multiples. Il s'agit notamment des coûts de transport très élevés, des longs délais d'acheminement des marchandises et des conditions précaires de sécurité².

l'inadéquation entre le système éducatif et les besoins des industries manufacturières.

Dans la plupart des pays, l'on note une insuffisance des ressources humaines formées destinées aux industries. Le système éducatif est complètement déconnecté des réalités des entreprises.

En effet, le constat en matière de formation est que la plupart des écoles forment dans un nombre réduit de domaine (comptabilité finance, informatique de gestion, communication, marketing) ; n'offrant pas une diversité qui permette de prendre en charge les besoins en matière de ressources humaines pointues des entreprises manufacturière ;

la faible appropriation des technologies performantes (acquisition, maintenance) du fait essentiellement du manque d'information technologique.

Elle peut aussi s'expliquer par la capacité managériale des dirigeants d'entreprises de la région. En effet, on note que l'imitation inter-firme de l'innovation est imparfaite du fait des différences de talents managériaux³.

des marchés nationaux trop petits et un faible niveau d'échange au niveau régional. Le commerce intra-régional est fortement contrarié par

² Les pays africains à façade maritime consacraient en moyenne 7% de leurs recettes d'exportation aux transports tandis que ceux sans littoral y consacrent jusqu'à 15% contre une moyenne mondiale de 4%.

³ Cf. théorie de la firme (Holmstrom, 1999 ; Rajan et Zingales, 2000).

les pesanteurs administratives, les tracasseries douanières et policières et la multiplication des barrages routiers.

Ces tracasseries routières freinent le commerce intra-communautaire. Selon le rapport d'activité de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA), au deuxième trimestre 2009, la gouvernance routière était au plus mal. Les trois indicateurs⁴ sont tous au rouge avec parfois des bonds inacceptables sans précédent.

En effet, les pratiques nuisibles à la fluidité routière inter Etats se sont amplifiées du fait de la « Vie Chère » née du contexte de crise énergétique et financière mondiale. Le quotidien des camionneurs sur les axes routiers inter Etats a été très difficile. En effet, les niveaux de prélèvements illicites ont connu une hausse de plus de 20% passant de 92 400 F CFA au 1^{er} trimestre de l'année 2009 à 110 605 F CFA au 2^{ème} trimestre de la même année, soit une variation absolue de 18 205 FCFA. Les faux frais inhérents à la mise en application du contrôle de la charge à l'essieu ont représenté 38% du montant total perçu sur le corridor Tema-Ouagadougou et 30% sur le corridor Ouagadougou-Bamako. En termes de barrières, le nombre total de contrôles sur l'ensemble des corridors traditionnels⁵ a connu une hausse de 9% passant d'un total de 76, au 1^{er} trimestre 2009 à 83, au 2^{ème} trimestre 2009.

certaines politiques : forte protection, réglementation et investissements dirigés, réglementation et contrôle des salaires. La faible compétitivité des industries intra communautaires entraînent un recours à une forte protection pour les aider à survivre. Les taux de protection effectifs en Afrique de l'Ouest restent très élevés pour certains produits. Le TPE est passé de 50 à 30% en moyenne mais reste encore très élevé.

Les contraintes internes

Les contraintes internes sont celles qui concernent l'environnement interne de l'entreprise industrielle. Les facteurs explicatifs de la mauvaise performance des industries sont de plusieurs ordres :

- la structure de gouvernance des entreprises en Afrique est génératrice de destruction de valeur (Sékou Sangaré, 2002) : La forte connexion

⁴ Nombre de barrières de contrôle (1), perceptions illicites (2) et temps de contrôle (3)

⁵ Théma (Ghana)- Ouagadougou (Burkina) ; Ouagadougou – Bamako (Mali) et Lomé (Togo) - Ouagadougou

entre la sphère politique et les dirigeants d'entreprises⁶ se traduit par un manque de compétition réel sur le marché des dirigeants. Cette situation conduit à la mise en place de systèmes de rentes personnelles au détriment des autres acteurs de l'entreprise et empêche l'entreprise de créer de la valeur sur le long terme ;

- l'absence le plus souvent de démarche qualité dans les entreprises qui se traduit par une faible qualité des produits manufacturés fabriqués.

Les normes et les règlements techniques, qui jouent un rôle prépondérant dans les échanges commerciaux, constituent aujourd'hui le gage de l'accès des produits au marché international. Le développement de la production industrielle est lié à la capacité des entreprises à écouler leurs produits. On note que l'accès des entreprises de la CEDEAO aux marchés des pays développés est limité par leur incapacité à se conformer aux normes exigées.

Le coût élevé de la mise en conformité et, dans certains cas, la méconnaissance des réglementations relatives aux normes et qualités contribuent à les marginaliser. Les dispositifs de normalisation des Etats membres de la CEDEAO sont généralement défectueux avec des laboratoires d'analyse aux moyens financiers, matériels et techniques insuffisants. Parallèlement, subsistent, entre ces dispositifs, de nombreux conflits de compétences⁷.

Un autre facteur qui handicape les entreprises de l'UEMOA dans leurs exportations vers les pays développés est l'emballage. Le problème posé se situe à deux niveaux. D'une part, des normes de qualité obligatoires s'appliquent et d'autre part, les emballages ne sont pas suffisamment attrayants pour promouvoir les produits. Le manque d'équipement, tels que les stations d'emballage et la fragmentation de la production ne permet pas d'obtenir des produits conformes aux normes et standards élevés des pays importateurs.

des équipements de production le plus souvent vétustes et par ailleurs insuffisamment entretenus.

Le mauvais entretien est lié au manque de pièces détachées. Celles-ci devant être importées ; lorsqu'une panne survient l'industriel doit passer la commande et attendre plusieurs mois avant de les recevoir. Ce qui entraîne la dégradation complète de certaines installations. Cet état de fait combiné à un

⁶ On note ainsi de nombreux conflits et une grande instabilité des dirigeants d'entreprises, au gré des remaniements ministériels.

⁷ Enquête BNETD, 2009

marché local exsangue et un difficile accès aux marchés extérieurs (tant au niveau de la CEDEAO qu'au niveau international) conduisent à la sous-utilisation des capacités installées. Ainsi, deux tiers (2/3) des industries fonctionnent à moins de 50% de leurs capacités avec des situations exacerbées dans certains pays.

- les coûts élevés d'acquisition des intrants pour les industries. Ces intrants concernent tant ceux produits dans la CEDEAO que ceux importés ;
- Face à ces nombreuses contraintes, pour impulser le développement industriel, les Etats ont mis en œuvre diverses solutions qui sont très souvent entrées en concurrence :
- création d'agences de promotion des investissements et des exportations ;
- élaboration de code des investissements ;
- adoption de programme structurel et sectoriel de développement du secteur privé, de la compétitivité, du secteur financier, etc. (Programme d'Ajustement structurel pour la compétitivité du secteur privé, Programme d'Ajustement du secteur financier, ...) ;
- élaboration de schéma directeur industriel et de programme de développement du secteur privé ;
- désengagement de l'Etat des secteurs productifs (privatisation, libéralisation des secteurs à monopole, etc.) ;

Au niveau régional, des politiques communes de développement industriel ont été élaborées. Il s'agit de la Politique Industrielle Commune (PIC) pour l'UEMOA, et de la Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest pour la CEDEAO (PICA0).

La Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA0) : forces et faiblesses

Au delà des initiatives nationales destinées à développer le tissu industriel, il existe une action communautaire inspirée par la CEDEAO. Elle a mis en place une politique industrielle commune (PICA0) dans le cadre de l'intégration ouest africaine. Cette politique vise à :

- l'élargissement de la base industrielle et la base des exportations ;

- l'accroissement de la productivité et la compétitivité des industries communautaires ;
- l'intensification de la valorisation des ressources locales ;
- l'intégration des chaînes de valeur et d'approvisionnement locales, nationales et internationales ;
- la création d'emplois ;
- la participation à la réduction de la pauvreté ;
- le développement industriel respectueux de l'environnement.

Cette politique est encore dans sa phase d'amélioration au niveau des Etats membres. Différentes rencontres continuent d'avoir lieu pour sa finalisation. Mais, bien que faisant encore l'objet d'amélioration, l'on peut faire quelques observations sur les forces et faiblesses de cette politique.

Les forces

La principale force de la PICA0 est qu'elle a le mérite d'exister. Elle ambitionne de fédérer tous les acteurs vers un même objectif de développement industriel.

La vision de la Politique industrielle commune de la CEDEAO est « de développer et pérenniser une économie sous régionale intégrée compétitive sur la scène internationale, respectueuse de l'environnement et capable d'améliorer le niveau de vie de ses populations ». Les axes déclinés sont tous pertinents.

La PICA0 met un accent sur les PME/PMI comme l'une des composantes principales à renforcer dans le cadre du développement industriel. Il en est de même pour le secteur informel pour lequel la mise en œuvre d'un programme d'encadrement conséquent devrait permettre de les accompagner dans un processus de formalisation.

Enfin, le document de politique industrielle met en exergue la nécessité d'intégrer la politique industrielle et la politique commerciale. Cette orientation est d'autant plus importante que les entreprises de la région éprouvent d'énormes difficultés à vendre leur production y compris au niveau de la région.

Les faiblesses

Au delà des forces présentées ci-dessus, le document de la PICAQ présente quelques faiblesses ci-dessous :

- la coexistence de deux politiques industrielles dans la région (PIC et PICAQ). Cela pose le problème de leur cohérence et de la logique suivie par les pays de l'UEMOA. Comment ces pays pourront-ils engager des actions en suivant des orientations multiples ? De manière générale, il se pose le problème de la coexistence des deux institutions et partant de la cohérence des actions engagées dans l'UEMOA et celles engagées dans la CEDEAO qui freine les processus d'harmonisation et crée un phénomène de double vitesse.
- la PICAQ ne met pas en exergue de manière claire et précise la question régionale. Quelle orientation industrielle au niveau régional (quelle spécialisation pour les différents pays et quelle déclinaison peuvent-ils faire de la PICAQ ?)? Le document, tout en indiquant qu'il faut baser la politique d'industrialisation sur le principe de subsidiarité n'indique pas comment ce principe sera mis en œuvre (Quelle actions seront entreprises par la région et quelles actions pour les pays ?).
- les priorités d'industrialisation ne sont pas définies. On note un nombre important d'objectifs, ce qui ne permet pas d'en assurer une visibilité et d'utiliser efficacement les ressources disponibles. Il en est de même en ce qui concerne les stratégies spécifiques. Les ressources disponibles dans la région étant limitées, il serait judicieux d'établir des priorités au niveau régional. Les actions à engager au niveau de la région porteront sur ces priorités. Chaque pays est libre de développer des priorités complémentaires ; charge à lui de trouver les moyens dont il a besoin pour les mettre en œuvre ;
- le problème de cohérence entre la PICAQ et les autres politiques sectorielles (agricole, commerciale, énergétique, etc.). La PICAQ devrait se présenter comme la déclinaison d'une politique plus globale (la politique économique commune : PECAQ). Mais le problème de cohérence des actions à engager dans les différents secteurs se pose.
- le manque d'harmonisation des politiques industrielles sectorielles au niveau national et régional. En effet, les politiques d'industrialisation communes ne doivent pas être une addition des politiques d'industrialisation nationales, mais doivent découler d'une certaine vision de l'industrialisation de toute la région. Ces politiques se superposent sans être complémentaires.

- la PICA0 dans sa version actuelle semble être un document présentant des intentions. Les déclinaisons d'ordre opérationnel ne sont pas clairement exprimées. Par exemple, on ne dit pas comment la politique industrielle sera financée.

Propositions pour un développement du secteur privé régional

Le développement industriel de l'Afrique de l'ouest nécessite une implication très forte des autorités politiques et administratives des différents Etats. Un ensemble de priorités doivent être mises en œuvre pour offrir au secteur privé une plate-forme de développement des activités industrielles. Il s'agit :

- de l'investissement dans la production de l'énergie de bonne qualité et à coût compétitif. L'énergie constitue l'un des facteurs essentiels de la compétitivité des entreprises industrielles. A ce niveau la commission de la CEDEAO doit jouer un rôle important du fait des ressources financières colossales nécessaires. A cet effet, l'interconnexion des réseaux électriques, routiers, dans l'Afrique de l'Ouest est indispensable ;
- la réalisation du marché commun pour élargir l'espace de commercialisation des produits de la région. Il s'agit de sortir des déclarations d'intentions et de passer à une phase active. La CEDAO devrait élaborer un programme de promotion commerciale opérationnel. Ce programme devrait définir l'ensemble des instruments et actions concrètes à mettre en œuvre pour promouvoir les produits qui seront inscrits comme prioritaires au niveau de la PICA0 ;

Pour faire fonctionner le marché commun de l'Afrique de l'ouest il est important de densifier les réseaux de communication et de développer les infrastructures et les services d'appui, y compris les technologies de l'information et de la communication (TIC). Le développement des infrastructures transrégionales (routes, chemins de fer, énergie, transport maritime, télécommunications, etc.) sera au cœur des actions menées en collaboration avec le NEPAD afin de réduire le coût de certains facteurs de production, de favoriser le développement des échanges intracommunautaires et donner aux économies nationales un meilleur accès aux marchés africains et mondiaux..

- la mise en place du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO qui permettra de développer les échanges intra communautaires.
- la mobilisation de l'épargne nationale pour financer les investissements : l'épargne ne doit pas être un superflu, mais une dépense à part entière. Des actions vigoureuses doivent être engagées par les autorités monétaires aux fins d'inciter les banques à réduire leurs taux d'intérêt sur les prêts. Ces actions comprendraient entre autres la mise en place d'une base de données d'identification des ressortissants de chaque pays ;
- la promotion de la création de réseaux bancaires régionaux et la création de succursales des banques sur toute l'étendue du territoire. Il s'agit de rapprocher les banques des populations et de faire en sorte que l'intérieur du pays dispose des infrastructures nécessaires pour en faire des espaces de développement. Il s'avère nécessaire de renforcer le dispositif financier existant au niveau de la région (BOAD, la BDIC, la BRS, la BRVM etc.) par :
 - la mobilisation de lignes de crédit à taux bonifiés ;
 - la création d'un fonds d'appui au développement industriel au niveau de la CEDEAO dont les conditions d'éligibilité seront définies par les acteurs.
 - la mise en place d'une fiscalité très avantageuse pour les PME/PMI et d'un partenariat fiscal entre les administrations des Impôts et le secteur privé. La rentabilité d'une PME est très précaire surtout au cours des 3 premières années. Par ailleurs, la capacité des PME à faire face à toute la paperasserie exigée pour les déclarations fiscales est très faible. Il faut donc simplifier la fiscalité applicable aux PME/PMI en regroupant notamment les impôts en un nombre très réduit de déclaration. En outre, les administrations des impôts doivent inclure dans leur rôle un accompagnement des entreprises en difficultés ;
- développer les micro-entreprises, les PME et PMI et promouvoir la sous-traitance et les partenariats ;
- promouvoir la qualité et le respect des normes : La CEDEAO doit suivre une démarche volontariste et renforcer les organismes chargés du contrôle de la qualité (normalisation, certification et métrologie) en veillant à leur certification auprès des organisations internationales (ISO, etc.) ;

- mettre en place une stratégie de promotion et de soutien des success-story. Il s'agit de tirer profit des exemples. En Afrique de l'ouest, les modèles de succès sont bien trop souvent politiques.
- la valorisation du capital humain et de la technologie. Le capital humain constitue un levier moteur pour accélérer la compétitivité industrielle. Une main d'œuvre qualifiée fait partie de l'environnement sans lequel le secteur privé ne peut opérer efficacement. La capacité d'assimiler de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes organisationnelles est un préalable à l'ajustement industriel. Il apparaît donc nécessaire de promouvoir :
 - une meilleure adéquation entre les besoins de l'industrie et l'offre fournie par le système éducatif ;
 - le développement de la formation professionnelle et technique, si nécessaire par des programmes à vocation régionale ;
 - des échanges accrus de compétences et de technologies entre les Etats membres ;
 - la formation continue des agents et cadres des administrations et institutions chargées du développement industriel. Il importe que les représentants de l'industrie soient suffisamment consultés au stade de la définition des programmes de formation.

Conclusion

Cette étude a montré que l'Afrique de l'Ouest dispose de réels atouts en matière d'industrialisation en dépit de nombreuses contraintes aussi bien internes qu'exogènes.

En effet, la promotion du secteur privé national et des investissements étrangers doit constituer une priorité pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest s'ils veulent réduire leur marginalisation. Ils doivent afficher leur volonté de voir émerger des industries prospères dans la région.

Aussi, la recherche permanente et systématique des opportunités de création et de développement des productions industrielles en vue de répondre aux évolutions de la demande nationale et internationale ; la mise en œuvre de nouveaux instruments de développement industriel en particulier les zones franches, les centrales d'exportation et l'assurance à l'exportation ; la prospection permanente et systématique des débouchés et des possibilités

d'implantation d'unités de production industrielles sont autant d'actions nécessaires à défaut d'être suffisantes.

Au delà des initiatives nationales destinées à développer le tissu industriel, il existe une action communautaire inspirée par la CEDEAO. A cet effet, dans le cadre de l'intégration ouest africaine, il a été mise en place une politique industrielle communautaire (PICAO). Elle vise l'émergence d'entreprises performantes, y compris communautaires, aptes à satisfaire à des conditions compétitives la demande intérieure, à affronter la concurrence internationale ; l'harmonisation des cadres réglementaires des activités industrielles et minières notamment l'élaboration d'un code communautaire des investissements ; l'intégration des courants d'échanges intersectoriels etc.

Le secteur privé constitue donc le point principal de l'expansion économique, il faut le prendre et lui accorder toute son importance et lui donner les moyens de jouer pleinement son rôle.

Bibliographie

- Aw, B. Y., S. Chung et M. J. Roberts (1999), « Productivity and turnover in the export markets: Micro evidence from Korea and Taiwan », Mimeo, Pennsylvania State University
- Bigsten, A, P. Collier, S. Dercon, M. Fafchamps, B. Gauthier, J. W. Gunning, A. Oduro, R. Oostendorp, C. Pattillo, M. Soderbom, M. Sylvain, F. Teal et A. Zeufack (1999), « *Adjustments costs, irreversibility, and investment patterns in African manufacturing* », Mimeo, Göteborg University, IMF, and the World Bank
- Blejer, M. I. Et M. S. Khan (1984), « Government policy and private investment in developing countries », *IMF Staff Papers*, 31(2): 379-403
- CFD (1996). « *Les privatisations et le groupe de la Caisse française de développement* », miméo, Paris, Caisse française de développement.
- Chervel M. ; Courel M. T. ; Perreau (D.), (1974), « *Etude de cas : complexe de pêche industrielle dans un port africain, Industrialisation et productivité* », Bulletin n° 20, New York, Nations Unies
- Coussy, J. (1993).— « *L'avantage comparatif, cet inconnu* », In *Economies et Sociétés*, série P n°32 : 5-40
- Dioum, I. (2002), « *Réussir maintenant l'industrialisation de l'Afrique : responsabilités des gouvernements et des chefs d'entreprise de l'Afrique subsaharienne* »
- Durouflé, G. (1988). « *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)* », Paris, Karthala, Collection « Les Afriques ».
- Elbadawi, I.A. (1992). « *Have World Bank Supported Adjustment Programs Improved Economic Performance in Sub-Saharan Africa ?* », In Policy, Planning and Research Working Paper WPS1001, Washington DC, The World Bank
- Fafchamps, M. et R. Oostendorp (1999), « Investment », in: J. W. Gunning et R. Oostendorp (eds) *Industrial change in Africa: Micro Evidence on Zimbabwean Firms under Structural Adjustment*, London: McMillan, forthcoming
- Fielding, D. (1993), « Determinants of investment in Kenya and Côte d'Ivoire », *Journal of African Economies*, 2:299-328
- Fontaine, J.M. dir. (1992). « *Réformes du commerce extérieur et politiques de développement* », Paris, PUF, Collection Tiers Monde/IEDES.
- Gern, J.P., (1990) « *L'industrialisation en Afrique : sortir des modèles de pensée mercantilistes* », In *Etudes internationales*, vol. 21, n° 2 : 277-289

- Greene, J. et D. Villanueva (1991), « Private investment in developing countries: an empirical analysis », *IMF Staff Papers*, 38(1):33-58
- Gyimah-Brempong, K. et T. L. Traynor (1999), « Political instability, investment, and economic growth in Sub-Saharan Africa », *Journal of African Economies*, 8:52-86
- Hibou, B. (1995). « *Politique économique de la France en zone franc* », *Politique africaine* n°58 : 25-40
- Hibou, B., (1993). « Indicateurs d'avantages comparatifs et contrainte extérieure », *Economies et Sociétés*, série P n°32 : 41-68
- Hibou, B., (1994). « Contradictions de l'intégration régionale en Afrique centrale », *Politique africaine* n°54 : 66-73
- Hibou, B., (1996). « *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la Libéralisation* », Paris, Karthala, collection « Les Afriques »
- Hibou, B., (1998), « *Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire* », Les Études du CERI N° 39
- Holmstrom, B. (1999), « The firm as a subeconomy », *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1): 74-102
- King, R. G. et R. Levine (1993), « Finance, entrepreneurship and growth: Theory and evidence », *Journal of Monetary Economics*, 32:513-42
- Lippman, S. et R. Rumelt (1982), « Uncertainty immutability : Analysis of inter-firm differences in efficiency under competition », *Bell Journal of Economics*, 13:418-38
- Liu, L; et J. Tybout (1996), « Productivity and growth in Chile and Columbia: the role of entry, exit and learning », in: M. J. Roberts et J. R. Tybout (eds), *Industrial Evolution in Developing Countries*, Oxford, UK: Oxford University Press
- Mbembe, A. (1993). « *Crise de légitimité, restauration autoritaire et déliquescence de l'Etat* » Geschiere, P. & Konings, P., dirs., *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Karthala-ASC : 345-374
- Mlambo, K. et T. W. Oshikoya (2001), « Macroeconomic factors and investment in Africa », *Journal of African Economies*, AERC Supplement: 12-47
- Pattillo, C. (1999), « The impact of uncertainty on the investment behaviour of Ghanaian manufacturing firms », in: P. Collier et C. Pattillo (eds) *Investment and Risk in Africa*, London: MacMillan
- Ridell, R., ed. (1990). « *Manufacturing Africa : Performance and Prospects of Seven Countries in Sub-Saharan Africa* », Londres, James Currey & Portsmouth, Heinemann.

- Sangare, S. (1993), « *Stratégies financières face à l'endettement international: les Options de Swap* », Thèse de Doctorat, Aix-en-Provence : Université d'aix-Marseille
- Sangare, S. (2001), « *Efficiencce des marchés financiers au centenaire* », Université de Cocody-Abidjan, Côte d'Ivoire, Mai 2001
- Serven, L. (1997), « *Irreversibility, uncertainty, and private investment: Analytical issues and some lessons for Africa* », *Journal of African Economies*, AERC Sup.: 229-68
- UNECA, OAU et UNIDO (1982), *A Program for the Industrial Development Decade for Africa*, United Nations Economic Commission for Africa, Organization of African Unity and United Nations Industrial Development Organization, New York
- World Bank (1993) *East-Asian Miracle*, Washington, DC: The World Bank
- World Bank (1996). « *Développement du secteur privé dans les pays à faible revenu* », Washington DC, Banque mondiale, In *Le développement à l'œuvre*
- World Bank, (1996), « *Privatizing Africa's Infrastructure. Promise and Challenge* », Washington DC, World Bank Technical Paper n°337

Politique monétaire et développement du marché régional en Afrique de l'Ouest : les défis du franc CFA et les enjeux d'une monnaie unique dans l'espace CEDEAO

Kako NUBUKPO

Professeur Agrégé d'Economie

Introduction

Le développement du marché régional est un des défis les plus importants de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. En effet, la libre circulation des biens et services est le meilleur reflet de l'intégration économique, bien plus que les textes communautaires. En Afrique de l'Ouest, la pluralité d'institutions d'intégration n'épuise aucunement la question de la réalité de l'intégration économique. En particulier, les deux principales entités communautaires, à savoir le couple Union Monétaire Ouest Africaine et Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UMOA/UEMOA) d'une part et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) d'autre part, font de l'existence d'un marché régional effectif, le fer de lance des avancées en matière d'intégration régionale.

Dans le cas du couple « UMOA/UEMOA », l'existence d'une monnaie unique, le Franc CFA, est *a priori* un atout pour l'instauration d'un marché régional au sein des huit pays qui composent cette Union, dans la mesure où les coûts de transactions économiques et commerciales sont d'emblée réduits du fait de l'absence de risque de change. En revanche, lorsque ces huit pays, également tous membres de la CEDEAO se retrouvent au sein de cette dernière, l'avantage de la monnaie commune et unique disparaît du fait de l'existence de plusieurs monnaies nationales appartenant aux pays membres de la CEDEAO non membres de l'UMOA/UEMOA.

Se posent dès lors, les questions relatives :

- aux liens existants entre l'appartenance à une zone monétaire commune et le degré de développement d'un marché régional ;
- à la compatibilité entre les pays membres de l'UMOA/UEMOA et les autres pays membres de la CEDEAO du point de vue du rythme de mise en place d'un marché régional intégré ;

- à la place de la monnaie dans le dispositif d'intégration régionale, dans la perspective de l'instauration d'une monnaie unique dans l'espace CEDEAO.

L'objectif de cet article est de préciser les enjeux de la dimension monétaire dans la construction d'un marché régional intégré et ce, à l'aune de la dualité institutionnelle existant dans l'espace communautaire ouest-africain (UMOA/UEMOA *versus* CEDEAO).

La première partie de l'article effectue un rappel historique du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, en focalisant ce rappel sur le fait monétaire. La question de l'optimalité de la zone UMOA/UEMOA y occupera une place centrale, eu égard à l'originalité de la construction de l'intégration monétaire dans cette zone ayant en partage le Franc de la communauté financière africaine (CFA). La deuxième partie, plus prospective, s'appuie sur la dimension monétaire de l'intégration régionale pour évaluer les liens qu'entretiennent le développement du marché régional et l'existence d'une zone monétaire, dans l'optique de l'instauration programmée d'une monnaie unique pour la CEDEAO.

Gestion du Franc CFA et développement du marché régional en Afrique de l'Ouest : de l'extraversion subie à l'extraversion choisie

Quelques repères historiques

L'histoire des relations monétaires entre la France et l'Afrique¹ met en évidence le fait que la rationalité politique a toujours dominé la rationalité économique *stricto sensu* : avant la création de l'UMOA en 1962, elle suggère la parfaite congruence entre l'impératif d'exporter des matières premières à bas prix des colonies vers la métropole et l'édification progressive du monopole du franc CFA (franc des colonies françaises d'Afrique) sur les monnaies endogènes africaines. En revanche, dès la création de l'UMOA, il s'est agi de ne pas couper le cordon ombilical entre la France et ses colonies nouvellement indépendantes. Pour preuve, une des marques d'indépendance de l'époque de la part des dirigeants africains les plus nationalistes fut de ne pas y entrer (cas de la Guinée de S. Touré et du Togo de S. Olympio) ou d'en sortir rapidement (cas du Mali de M. Keita qui quitta l'UMOA dès juillet 1962).

¹ Confère l'ouvrage « Histoire de l'UMOA » paru en trois tomes publié en 2000 par la BCEAO.

L'absence de définition de critères de convergence économique et de réflexion sur le caractère optimal de cette zone monétaire – qui, rappelons-le, sont généralement des préalables à la création d'une union économique et monétaire – confirme le caractère éminemment politique de l'UMOA/UEMOA² dès sa création. Par la suite, lorsque les années 1980 verront les pays de l'UMOA se soumettre à l'ajustement structurel, une collusion sinon formelle, du moins tacite, s'est établie entre la France, soucieuse d'afficher son indépendance vis-à-vis des institutions de Bretton Woods et les pouvoirs publics des pays africains de la zone Franc pour rejeter toute idée de dévaluation du franc CFA et opter pour « l'ajustement réel ». Les pays de l'UMOA, du fait de fondamentaux économiques désastreux, furent obligés de gérer tant bien que mal des réformes douloureuses sans possibilité de profiter du degré de liberté qu'offre une flexibilité monétaire et à affronter une concurrence difficile avec **les pays anglophones et lusophones de l'Afrique de l'Ouest avec lesquels les échanges économiques s'inscrivent dans une trajectoire historique profonde.**

« L'ajustement monétaire » ou dévaluation du franc CFA de janvier 1994 fut en apparence le premier acte du renoncement français, obligé de se plier au diktat des institutions de Bretton Woods, dans la lignée de ce qu'il est convenu d'appeler « la doctrine d'Abidjan » (Hibou, 1995)³. En réalité, la France préserve de nouveau ses intérêts qui coïncident désormais avec un néolibéralisme plus ou moins assumé depuis l'indépendance de la Banque de France décidée en 1992 et le traité de Maastricht, précurseur de la Banque Centrale Européenne et de l'Euro, dans un contexte de réorientation tendancielle de l'aide publique au développement vers les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO).

² Le traité instituant l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) date de mai 1962, alors que celui instituant l'UEMOA ne date que de janvier 1994. Contrairement aux idées reçues, le traité de l'UEMOA n'a pas remplacé celui de l'UMOA. Les deux traités coexistent et celui de l'UMOA sert encore de base juridique aux aspects strictement monétaires. Cependant, dans le présent article nous avons choisi, sauf à de rares reprises, de ne mentionner pour la période post 1994, que l'UEMOA pour faciliter la lecture, le recours au traité de l'UEMOA nous permettant d'évoquer à la fois les aspects réels et les aspects monétaires et financiers. De plus, il est prévu à terme une unification des deux traités.

³ La « doctrine d'Abidjan », encore appelée « doctrine Balladur », fut théorisée et surtout appliquée au début des années 90 lorsqu'il fut admis qu'aucun pays africain de la zone Franc en délicatesse avec les conditionnalités du Fonds Monétaire International et/ou de la Banque Mondiale ne saurait prétendre à quelque appui financier que ce soit de la France.

De même, les autorités monétaires ouest africaines et les chefs d'Etats de la zone UEMOA tirent ainsi avantage du double « bouclier » du FMI et du Trésor français en préférant prendre la posture de rentiers « bons élèves de l'orthodoxie monétaire » - *nec plus ultra* de l'extraversion des élites africaines – plutôt que d'assumer le risque d'une indépendance d'esprit et la responsabilité qui va avec en optant pour une réflexion endogène sur les voies d'une gestion monétaire idoine en Afrique de l'Ouest. On en voudrait pour preuve le décalage entre l'effet d'annonce de la création d'une monnaie unique pour l'Afrique de l'ouest (francophone, lusophone, anglophone) à l'horizon 2005 sous l'égide de la CEDEAO⁴ et le total immobilisme des pouvoirs publics ouest africains sur ce dossier depuis 10 ans. Les autorités monétaires actuelles de l'UEMOA tentent de conduire une politique de lutte contre une inflation provoquée par des chocs exogènes non monétaires (inflation importée de France, aléas climatiques, hausse du prix du pétrole), avec des outils adaptés à des économies fortement monétarisées. De même, le processus de libéralisation croissante du secteur bancaire de l'UEMOA dans un contexte de surliquidité bancaire et d'extraversion des banques primaires, contribue à affaiblir l'efficacité de la politique monétaire. Enfin, l'ancrage rigide du CFA à l'Euro a un coût manifeste en termes de croissance dont on ne saurait faire l'économie. L'expérience de l'intégration monétaire dans l'UMOA/UEMOA est atypique, dans la mesure où l'instauration d'une monnaie commune au mois de mai 1962 a précédé la mise en place des conditions économiques de sa pérennité, en particulier l'effectivité de règles édictées en matière de convergence et de bonne gestion macroéconomiques.

La faible efficacité de la politique monétaire conduite par la BCEAO

La coopération monétaire existant entre l'UEMOA et la France est illustrée par l'existence du mécanisme dit du « compte d'opérations »⁵, qui contribue à garantir une parité fixe entre le franc CFA et l'Euro. Dans ce cadre, la recherche de la stabilité des prix est présentée comme un objectif susceptible d'assurer la soutenabilité à long terme du taux de change et la compétitivité des économies de l'UEMOA. Par ailleurs, fortement dépendantes des chocs d'offre exogènes, cette zone a dû faire face à diverses fluctuations asymétriques auxquelles la politique monétaire commune a eu à répondre.

⁴ Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, créée en 1975 et regroupant l'ensemble des 16 pays ouest africains à l'exception de la Mauritanie.

⁵ Pour cerner les tenants et aboutissants du fonctionnement du « compte d'opérations », se référer aux ouvrages de Hugon (1999, p. 19) et Claveranne (2005, p. 50).

Une étude⁶ s'est attachée à décrire et à évaluer l'impact des mouvements des taux directeurs de la BCEAO sur la croissance et l'inflation entre 1989 et 1999 (Nubukpo 2002). Du fait du faible impact exercé par la politique monétaire de la BCEAO sur la croissance et l'inflation dans l'UEMOA, ses principaux résultats plaident pour une amélioration de la connaissance des mécanismes de transmission de la politique monétaire au secteur réel dans le cadre de l'UEMOA et surtout pour une évaluation des implications du cadre institutionnel d'exercice de la politique monétaire de la BCEAO, ainsi que la mise en évidence des paradoxes induits par ce contexte.

L'absence d'objectif de croissance dans les missions de la BCEAO

La BCEAO a opté pour une cible d'inflation de 2% comme principal objectif de la politique monétaire de l'UEMOA⁷. Un tel choix provient de l'arrimage du franc CFA à l'Euro car cette cible est celle retenue par la Banque Centrale Européenne (BCE). Or, dans un régime de taux de change fixe avec une libre circulation des capitaux, il est impossible pour la BCEAO d'avoir une politique monétaire durablement différente de la zone ancre, c'est-à-dire la zone Euro, conformément aux enseignements du « triangle des incompatibilités de Mundell ». Ce rattachement institutionnel, hérité des accords de coopération entre la France et l'UMOA/UEMOA, contraint donc la BCEAO dans sa capacité de choix de son objectif de politique monétaire. En effet, dans un régime de changes fixes, l'inflation contribue, du fait de la perte de compétitivité qu'elle engendre, à la détérioration progressive des comptes extérieurs et à la surévaluation du taux de change, fragilisant ainsi la parité entre les monnaies.

De fait, la cible d'inflation de 2% retenue par la BCEAO, identique à celle de la Banque Centrale Européenne, semble impérative au regard des contraintes qu'induit l'existence d'un taux de change fixe entre les deux zones. Il peut ne pas être problématique si l'on retient le principe suivant lequel « ce qui est bon pour la zone Euro est bon pour la zone CFA ». Rien n'est moins sûr cependant, au regard de la pertinence de cette cible d'inflation pour la zone

⁶ Les résultats de cette étude ont été validés par les autorités monétaires de la zone et publiés dans le « Rapport Annuel » de la BCEAO, 2002, b, pp. 20-21.

⁷ La BCEAO se veut ainsi plus vertueuse que l'UEMOA, laquelle a retenu une cible d'inflation de 3% dans le cadre des critères de convergence macroéconomique. On peut se demander pourquoi l'Institut d'émission, la BCEAO, a une cible d'inflation différente de celle retenue par le Conseil des Ministres de l'UMOA/UEMOA, officiellement en charge de la définition de la politique monétaire de la zone.

Euro, en butte aux critiques d'économistes d'obédience keynésienne⁸, mais surtout, ici, en termes de pertinence pour la zone UEMOA : les défis qui se posent à ces pays en développement sont autrement plus complexes et la contribution potentielle de la monnaie à la réalisation de la croissance économique devrait pouvoir susciter une large réflexion. L'adoption d'une telle cible d'inflation peut en effet sembler exagérément restrictive pour des économies qui auraient besoin de 7% de croissance du PIB pour atteindre les objectifs du millénaire (ODM), notamment celui de réduction de moitié de la pauvreté à l'horizon 2015.

Il est étonnant de voir que la Banque centrale de la zone UEMOA (BCEAO) se contente d'assurer la maîtrise de l'inflation, en n'ayant comme préoccupation ni la croissance, ni le développement économiques. La littérature empirique sur la question est pourtant prolifique. On peut par exemple rappeler que la poursuite simultanée de ces deux objectifs a nourri le débat sur la courbe de *Phillips*⁹, c'est-à-dire sur la nécessité d'effectuer un arbitrage entre inflation et croissance économique. Différentes études empiriques, menées notamment dans les économies en transition (Calvo et Coricelli 1993, Coricelli 1998, Ould-Ahmed 1999), ont par ailleurs montré que les politiques monétaires restrictives avaient un impact macroéconomique récessif¹⁰ tandis que des modèles néo-structuralistes (Van Wijnbergen 1983, a et b) insistent sur les effets pervers liés à l'adoption de politiques monétaires restrictives dans les économies en développement.

La BCEAO semble donc privilégier l'objectif de change au détriment de celui de croissance économique. En cela, elle est une caisse d'émission plutôt qu'une véritable banque centrale puisqu'elle n'a plus la maîtrise de sa politique monétaire. La question est donc de savoir pourquoi les autorités de l'UEMOA ont fait un tel choix. La réponse est double. D'une part, l'absence

⁸ Confère le rapport N° 59 du Conseil d'Analyse Economique (CAE, 2006)

⁹ La courbe de Phillips rend compte de l'arbitrage existant entre inflation et chômage : en effet, elle suggère qu'il est possible d'obtenir un supplément de croissance économique devant se traduire par une baisse du chômage, par le biais d'une politique monétaire expansionniste. La hausse du taux d'inflation, conséquence de la politique monétaire expansionniste, serait le prix à payer pour obtenir la croissance. Un tel enchaînement des mécanismes a été remis en cause par Phelps et Friedman, puis Sargent et Wallace, qui montrèrent grâce à l'introduction des anticipations dites adaptatives, puis rationnelles dans les modèles keynésiens, l'absence d'arbitrage entre inflation et chômage. La réponse des nouveaux keynésiens fut de réhabiliter la courbe de Phillips en passant par l'hypothèse d'imparfaite flexibilité des prix.

¹⁰ En particulier, Ould-Ahmed (1999) illustre ce constat à partir de l'analyse des deux vagues de politiques monétaires restrictives en Russie de 1993 à 1999

d'une véritable gestion de la monnaie et du taux de change autorise une paresse intellectuelle et la domination de la routine, comportements bureaucratiques par excellence, mis en évidence, pour le cas de l'UEMOA, par Nguessan (1996). D'autre part, les autorités monétaires de l'UEMOA semblent avoir largement opté pour une logique d'extraversion¹¹, en développant un attachement quasi-viscéral à l'idée d'un franc CFA « fort », qui signifierait la bonne santé des économies ouest africaines et leur conformité à l'impératif international de rigueur macroéconomique. Ainsi, lors de la création de l'UMOA en 1962, au lendemain des indépendances, le choix fait ou subi d'un taux de change fixe entre le franc français et le franc CFA n'a jamais été remis en question. On peut en conclure que la volonté de s'attacher à une monnaie forte, que l'on peut interpréter comme une rémanence de l'empire, a été symbolisée et ouvertement revendiquée par le biais d'un lien monétaire formalisé avec l'ancienne puissance coloniale, la France.

L'extraversion se traduit ici très concrètement, par le fait que la relation monétaire extérieure apparaît finalement plus importante que les relations internes, comme l'indique la priorité accordée à l'objectif de change sur l'objectif de croissance. Plus exactement, le primat de la « bonne » insertion internationale, symbolisée par cette relation monétaire bien spécifique, amène à gérer les rapports internes sans remettre en cause la stabilité et la fixité du taux de change. De facto, ce choix perpétue la domination de la consommation sur la production, la prime implicite en faveur de la consommation, qui plus est, de la consommation importée, autre forme de la préférence pour une gestion extravertie des relations économiques. Ce constat revêt une importance majeure dans une perspective de renforcement d'un marché régional ouest africain dynamique. **Les modalités actuelles de gestion du franc CFA par la BCEAO sont antinomiques d'une vision de développement endogène, fondé sur la promotion d'échanges entre les différentes économies ouest africaines dans le cadre d'un marché régional intégré.**

Des réserves de change excessives

Les rapports successifs de la Zone Franc¹² mettent en évidence le montant record de plus de 6 000 milliards de FCFA de réserves détenues par les banques centrales de la zone Franc auprès du Trésor français. Pour la seule BCEAO,

¹¹ Bayart (1999) a une réflexion stimulante sur l'extraversion « dépendante » de l'Afrique et ses conséquences pour le développement.

¹² Pour un commentaire de ce rapport, confère l'article intitulé « la zone Franc croule sous l'argent », S. Gharbi, Jeune Afrique N°2384, du 17 au 23 septembre 2006, P.69.

les réserves représentent plus de 3 000 milliards de FCFA, soit un taux de couverture de l'émission monétaire supérieur à 110% ! Il convient de noter que les conventions du « compte d'opérations » qui lient la BCEAO et le Trésor français n'exigent qu'un taux de couverture de l'émission monétaire de 20%. Il résulte de cette situation que la BCEAO se prive volontairement de moyens financiers conséquents potentiellement utiles à la croissance au sein de l'UEMOA et privilégie la détention de réserves de changes excessives dont l'intérêt le plus visible est l'amélioration de sa trésorerie du fait de la rémunération de ses dépôts. Certains économistes comme Nguessan (1996) ont utilisé la théorie de la bureaucratie pour tenter d'expliquer la rationalité d'un tel comportement, les autorités monétaires de l'UEMOA étant plus intéressées par le maintien de leurs privilèges personnels que par la maximisation du bien-être collectif, dans un contexte d'absence de contrôle réel de la gestion de la BCEAO.

Cependant, il convient d'aller plus loin et de mobiliser le cadre d'analyse de l'économie politique pour tenter de fournir une explication complémentaire plausible à ce paradoxe (Hibou 1996, 1997). Ce qui est en jeu dans l'inertie constatée des réponses aux « dérives » du fonctionnement du compte d'opérations ne semble pas être principalement un soutien de la France à des pays en développement par rapport auxquels elle estime avoir une responsabilité particulière au regard de l'histoire coloniale, ou une volonté délibérée de conserver un « pré carré » dont la faiblesse des performances nécessite paradoxalement la constitution de réserves de change importantes à des fins de précaution.

Il s'agit plutôt, selon nous, de la conséquence logique d'une gestion extravertie des économies de l'UEMOA. Les autorités monétaires de la zone semblent en effet n'avoir qu'une hantise, la dévaluation du franc CFA. Celle de 1994 a été vécue comme une atteinte à leur image de banquiers centraux « modernes », obnubilés qu'ils sont, à l'instar de leurs homologues européens, par l'impératif d'une monnaie « forte », traquant l'inflation, refusant tout caractère contracyclique de la politique monétaire et profitant en outre des facilités d'importation qu'offre une monnaie surévaluée et stable. On ne saurait comprendre autrement pourquoi le taux de change actuel entre le franc CFA et l'Euro perdure, alors même que tous les analystes sérieux de la zone Franc, à l'instar de la « lettre des économistes de l'Agence Française de Développement » du mois de juillet 2006, s'accordent depuis quelques années sur le fait que ce taux de change grève fortement la compétitivité des filières agricoles, notamment cotonnières ouest africaines en proie à un marché mondial durablement orienté à la baisse (Nubukpo et Keita 2006). Du fait de

la dépréciation du dollar US vis-à-vis de l'Euro, le franc CFA constitue à l'heure actuelle une monnaie exagérément forte pour les économies de l'UEMOA, au regard notamment de la faiblesse de ces dernières et des défis qu'elles doivent relever.

L'illusion de la « victoire finale » contre une inflation non monétaire entretenue par les autorités monétaires de l'UEMOA et la détention de réserves de change excessives de la BCEAO auprès du Trésor français, rendent compte d'une même logique, celle de la double soumission au départ imposée, mais de plus en plus volontaire, des pouvoirs publics de l'UEMOA au Fonds Monétaire International d'une part, et à la France d'autre part, au mépris de l'intérêt des populations de leurs pays. Il est en effet difficile d'expliquer autrement la « conspiration du silence » qui prévaut à l'heure actuelle, face à l'inefficacité interne et externe de la politique monétaire conduite dans l'UEMOA et au caractère aberrant du lien entre le franc CFA et le Trésor français (accords de nature budgétaire), alors même que le franc français n'existe plus et que la politique monétaire de la France se décide désormais à Frankfort (siège de la BCE).

Instauration d'une monnaie unique dans l'espace CEDEAO et développement d'un marché régional intégré en Afrique de l'Ouest : quelles liaisons ?

Depuis 1960 qui a vu l'indépendance de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, l'intégration monétaire revient dans les débats comme une arlésienne. En Afrique de l'Ouest, une coopération active a débuté en 1975 avec la création de la Chambre de Compensation de l'Afrique de l'Ouest, dont les résultats encourageants ont fait germer en mai 1983, l'idée d'une monnaie commune pour la région. Le 20 avril 2000 à Accra (Ghana), six pays ouest-africains (Gambie, Ghana, Guinée, Liberia, Nigeria, Sierra Leone) ont annoncé leur intention de créer une Union monétaire en Afrique de l'Ouest à côté de l'UEMOA. Le projet prévoyait une fusion ultérieure de cette seconde union monétaire avec l'UEMOA, afin de faire coïncider les frontières de l'Union monétaire avec celles de la CEDEAO. Ce scénario conduirait l'UEMOA à renoncer au Franc CFA pour adopter l'ECO, nouvelle monnaie régionale dont le régime de change vis-à-vis de l'Euro et du Dollar n'est pas encore précisé.

La déclaration d'Accra était assortie de critères de convergence relatifs à l'inflation, aux finances publiques et aux réserves de change. Pour organiser la surveillance multilatérale du processus de convergence et préparer l'Union Monétaire, une banque centrale, l'IMAO (Institut Monétaire de l'Afrique de

l'Ouest) fut créée à Accra. En avril 2002, la Zone Monétaire Ouest Africaine (ZMOA) fut instaurée, et chaque pays s'engagea à maintenir son taux de change à l'intérieur d'une bande de fluctuations de 15% par rapport au Dollar. Cependant à la fin de l'année 2002, les Etats, constatant l'insuffisance de la convergence, repoussèrent l'Union Monétaire au 1^{er} juillet 2005 et actualisèrent les critères de convergence : critères macroéconomiques principaux et critères secondaires, plus structurels. Depuis lors, l'inertie est palpable, s'agissant de la mise en place de la monnaie unique CEDEAO. Comment peut-on l'expliquer ? Les problèmes de déficit de convergence nominale des économies sont-ils seuls responsables ? Qu'en est-il de la volonté politique des Etats de la CEDEAO ? La création de la monnaie unique CEDEAO ne pourrait-elle pas, au contraire, favoriser la convergence des économies de la région ? Enfin, quels liens de causalité entretiennent le développement du commerce intra régional et l'existence d'une monnaie unique au niveau régional ?

La CEDEAO, une zone monétaire optimale (ZMO) ?

Sur un plan théorique, la plupart des recherches montrent que si les bénéfices d'une monnaie unique sont potentiellement importants entre les pays ouest africains (en particulier en termes de commerce régional et de performance macroéconomique), les coûts n'en demeurent pas moins importants (Masson et Pattillo 2001, 2002, Benassy-Quéré et Coupet 2005, Houssa 2008, Tapsoba 2009). En effet, les analyses montrent que la divergence des chocs est si importante entre les économies ouest africaines que les coûts d'une union monétaire au niveau de la CEDEAO risqueraient d'être plus importants que les bénéfices attendus. En particulier, le fait que les pays de l'UEMOA soient importateurs nets de pétrole, alors que le Nigeria, véritable géant économique de la zone, soit plutôt exportateur net de pétrole, rend *a priori* difficile la mise en place d'une politique monétaire commune à l'espace CEDEAO, dans la mesure où les pays de l'UEMOA et le Nigeria ne sont presque jamais dans la même phase du cycle économique lors de la survenance d'un choc d'offre (hausse ou baisse du prix du pétrole).

Une politique monétaire commune à des pays en opposition de phase dans le cycle économique ne peut être optimale et induirait tôt ou tard la tentation pour certains pays de récupérer leur souveraineté monétaire afin de faire face aux défis spécifiques de leurs économies respectives. Rappelons que la théorie originelle des zones monétaires optimales (ZMO) établie par Mundell (1961) considère la perte de la politique monétaire au plan national comme le principal coût de l'adhésion d'un pays à une union monétaire. Au titre des bénéfices attendus, il convient de mentionner en particulier la réduction des

coûts de transaction liés aux échanges. En outre, deux conditions sont requises pour que les gains d'une union monétaire soient supérieurs aux coûts : le caractère symétrique des chocs qui affectent les différentes économies, et l'existence de mécanismes alternatifs (par exemple une grande flexibilité des marchés) devant prendre le relais des ajustements du taux de change, lorsque surviennent des chocs asymétriques.

Cependant, d'autres arguments plaident pour la mise en place d'une monnaie unique CEDEAO. En effet, l'existence même d'une telle union monétaire pourrait être source de développement du commerce régional et donc de lissage intra régional des chocs affectant les économies de la CEDEAO. En outre, il peut se développer la notion de partage des risques, illustrée par la mobilité accrue des facteurs de production, la mise en place d'institutions comme les fonds de compensation, et le développement des marchés financiers régionaux.

En particulier, Ouedraogo (2003) développe une analyse stimulante de la CEDEAO comme zone monétaire potentiellement optimale, en se fondant sur les analyses du « second Mundell » (Mundell 1973, 2001), qui prend du recul par rapport à son article de 1961, en optant pour une appréciation « relative » de la notion d'optimalité. En effet, pour Ouedraogo, le principe de partage des risques qu'illustre la centralisation des réserves de change d'une part et, d'autre part, la différenciation des appareils productifs nationaux, lesquels, au lieu d'être une source de divergence d'intérêts quant à l'utilisation ou non du taux de change comme instrument d'ajustement, devient un facteur de stabilisation de la zone monétaire, concourent à plaider pour un schéma volontariste dans la mise en place de la monnaie unique CEDEAO.

Ainsi, pour Ouedraogo (2003, *op.cit.* P. 135) « cette théorie complète des zones monétaires optimales permet en outre de percevoir les principaux éléments de coopération entre Etats membres d'une union monétaire, une coopération destinée à renforcer, voire pallier, les mécanismes « naturels » d'ajustement que sont notamment la mobilité des facteurs de production et la flexibilité des salaires ». Dans cette lignée, Tapsoba (2009, *op.cit.*P.4) part de l'idée selon laquelle le lancement d'une monnaie unique réduit la fréquence des chocs asymétriques et favorise le développement de mécanismes d'ajustement alternatifs aux politiques monétaires et de change. Il étudie les mécanismes que les Etats ouest africains peuvent mettre en œuvre pour réduire les coûts d'ajustement une fois la monnaie unique en place. Au titre de ces mécanismes, il montre « d'une part que l'intégration commerciale augmente significativement la symétrie des chocs, et d'autre part que le principal canal de partage des risques hétérogènes est l'épargne ».

Le développement du marché régional en Afrique de l'Ouest : condition préalable ou postérieure à la mise en place d'une monnaie unique pour la CEDEAO ?

Les enseignements de la zone UEMOA

Sur la base des critères qui fondent l'optimalité d'une zone monétaire, il ne fait guère de doute que l'UEMOA n'en est pas une. En effet, les études empiriques montrent qu'il n'y a pas eu d'augmentation du caractère symétrique des chocs (faible corrélation des chocs liés aux termes de l'échange). Ceci s'explique notamment par la forte spécialisation des pays dans la production et surtout l'exportation de quelques matières premières, ce qui exclut une complémentarité entre eux. En outre, il existe une forte hétérogénéité des structures économiques dans une zone où trois types d'économie coexistent : des économies sahéliennes fortement dépendantes des aléas climatiques (Burkina, Mali, Niger), des économies relativement industrialisées et à forte dominance des activités de services (Côte d'Ivoire, Sénégal) et enfin des économies côtières dont la dynamique est clairement tirée par le commerce d'import-export (Bénin, Togo).

Pour ce qui concerne le critère relatif à la mobilité de la main d'œuvre, cette dernière est restée très faible en dépit de l'existence du Traité de l'UEMOA qui prévoit dans son article 4, la libre circulation et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée. Les mouvements migratoires semblent être plus liés aux déterminants historiques et culturels qu'aux ajustements économiques. De plus, les difficultés que connaît la Côte d'Ivoire, pays le plus important de l'Union sur le plan économique, n'ont pas facilité les migrations de travailleurs en direction de ce pays, dans un contexte de regain nationaliste illustré par les controverses autour de la notion « d'ivoirité ».

Enfin, la faible flexibilité des prix relatifs dans des économies structurellement oligopolistiques, le bas niveau du taux d'épargne couplé à la faible profondeur du marché financier régional, réduisant les transferts intra communautaires au plan microéconomique et la faiblesse des fonds structurels empêchant la mise en place de politiques d'envergure macroéconomique et sectorielle de convergence des pôles régionaux, ont entretenu l'immobilisme du point de vue de la transformation de l'UEMOA en une zone monétaire optimale. De plus, le commerce intra-régional est resté faible, du fait notamment de la structure extravertie des économies (priorité à l'exportation vers les pays du Nord de matières premières agricoles et non agricoles), de l'étroitesse des marchés, des coûts de transport élevés, de la faible productivité du capital et de nombreuses entraves tarifaires et non tarifaires aux échanges.

Dans ce contexte, pourquoi la CEDEAO, qui pour une grande part, réplique les configurations économiques structurelles de l'UEMOA, réussirait à devenir une zone monétaire optimale, là où l'UEMOA a échoué ?

Une monnaie unique pour la CEDEAO ?

Plusieurs arguments plaident pourtant en faveur de la capacité de la CEDEAO à devenir une ZMO. Tout d'abord, l'argument libéral de la taille du marché permet de dire que tout choc affectant une économie de la CEDEAO pourrait être plus vite amorti de manière endogène dans l'espace CEDEAO que dans l'UEMOA, du fait de la taille importante du marché régional CEDEAO, suivant en cela la « loi des grands nombres ». Ensuite, les travaux du CILSS sur les sous-espaces régionaux au sein de la CEDEAO montrent qu'il existe des flux d'échanges historiquement et culturellement fondés beaucoup plus pérennes que ceux existant dans l'UEMOA. A titre d'illustration, les échanges entre le Togo et le Ghana, ou entre le Bénin et le Nigéria, ou encore entre le Niger et le Nigéria, le Sénégal et la Gambie, au sein desquels les proximités ethniques, historiques et culturelles jouent un rôle-clé, sont de loin supérieurs en volume à ceux qu'on peut noter entre la plupart des pays membres de l'UEMOA.

Par ailleurs, contrairement à l'UEMOA, la CEDEAO dispose d'un pays leader, le Nigeria, potentiellement capable de jouer le rôle de « prêteur en dernier ressort » dans les premiers pas de la monnaie unique, en supportant les coûts de la coordination régionale. A contrario, l'UEMOA pourrait apporter sa grande expérience de gestion d'une union monétaire, notamment les défis rencontrés au quotidien par la Commission de l'UEMOA qui a pour mission de renforcer la base économique de la monnaie commune CFA et, partant, les innovations institutionnelles mises en place (par exemple, le principe de la surveillance multilatérale).

On touche ici aux limites du caractère strictement économique du projet de création d'une monnaie unique CEDEAO. La dualité « pays de l'UEMOA » *versus* « pays non UEMOA » recoupe implicitement la dualité « pays francophones *versus* pays anglophones », les lusophones ne pesant pas beaucoup sur un plan géostratégique. Les différences linguistiques cachent des différences de perception et de fonctionnement très marquées. A titre d'illustration, il convient de se référer aux différences historiques liées à la création au début du vingtième siècle de la Zone Sterling (Zone d'arrangement monétaire d'Afrique de l'Ouest en 1913, et d'Afrique de l'Est en 1919) et de la Zone Franc (1939).

L'autonomie accordée par les britanniques aux différents territoires colonisés dans la gestion monétaire et la responsabilité qui va avec (création de caisses d'émission), tranche singulièrement avec la tutelle française sur la gestion monétaire de ses colonies (création du compte d'opérations dès les années 1920, et maintien du Siège de la BCEAO à Paris jusqu'en 1973). De fait, il convient de ne pas éluder les arrière-pensées pouvant exister autour des enjeux réels ou supposés de la création d'une monnaie unique CEDEAO, enjeux liés aux logiques de « pré-carré » et de sphères d'influence, à la fois des pays du Nord (France *versus* Grande Bretagne) et des pays du Sud (Pays francophones *versus* Nigeria).

Ainsi, d'un point de vue politique, la mise en place d'une monnaie unique CEDEAO est un défi qui mériterait d'être relevé à plus d'un titre : l'existence d'une telle monnaie contribuerait à donner une caution d'indépendance d'esprit des chefs d'Etats de la région et de fondement économique à un espace régional dont les faits d'armes sont pour l'essentiel, politiques (résolution de conflits), contrairement à ses missions originelles (Communauté Economique). Elle permettrait également de couper le cordon ombilical avec la France sur un plan symbolique, reproche récurrent adressé au Franc CFA et à l'UMOA/UEMOA, avec une connotation particulière l'année du cinquantenaire des indépendances. Elle obligerait également les dirigeants ouest africains, par le biais d'une gouvernance irréprochable, à assumer toutes les contreparties de l'indépendance politique et tester « en grandeur nature » leur volonté régulièrement affichée d'œuvrer pour l'intégration régionale.

D'un point de vue strictement pragmatique, l'idée d'une monnaie unique CEDEAO rattachée à un panier de monnaies (Dollar, Livre Sterling, Euro)¹³, plutôt qu'à une seule devise, semblerait être la meilleure option. En effet, un tel choix redonnerait des marges de manœuvre plus grandes aux politiques macroéconomiques et sectorielles de la région, qui ne seraient plus obligées de suivre le mouvement des taux d'intérêt directeurs de la Banque Centrale Européenne à l'instar de ce qui se passe à l'heure actuelle avec la BCEAO dont le principal objectif est la défense du taux de change Euro/FCFA. De fait, la question de l'arbitrage « inflation/croissance » en Afrique de l'Ouest se poserait sur la base des caractéristiques effectives des économies de la région et des canaux de transmission entre le secteur réel et le secteur monétaire, et non de la recherche d'une hypothétique crédibilité anti-inflationniste dont la justification est d'autant moins solide que l'inflation n'est pas d'origine monétaire dans l'UEMOA.

¹³ Le Yuan chinois est ancré au Dollar.

En outre, un tel choix de rattachement à un panier de monnaies constituerait une forte incitation à la diversité géographique des échanges commerciaux entre les pays de la CEDEAO et le reste du monde. A l'heure actuelle, même au sein de l'UEMOA, la France n'est plus le premier partenaire commercial des économies de l'Union, les pays asiatiques occupant désormais la première place. A fortiori, pour un pays comme le Nigeria, ses quatre premiers fournisseurs sont le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Chine et l'Allemagne. De même le Ghana a comme principaux fournisseurs, la Chine, le Nigeria, les Etats-Unis et l'Afrique du Sud.

Conclusion et Recommandations

La création annoncée d'une monnaie unique CEDEAO est une décision éminemment politique, à l'instar de la création de la Zone Franc en 1939. D'un point de vue théorique et empirique s'agissant de l'UEMOA, ces deux zones monétaires ne sont pas optimales. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il y a lieu de craindre que la non optimalité monétaire de la zone UEMOA ne se transforme simplement en non optimalité monétaire de la zone CEDEAO, eu égard à la manière dont se met en place la future monnaie de la CEDEAO et surtout au vu des caractéristiques structurelles des économies de la région Afrique de l'Ouest.

C'est ici qu'on pourrait cependant tirer des enseignements de l'histoire, pour éviter de tomber dans les mêmes travers, à savoir la pérennisation de l'extraversion des économies de l'UEMOA, insérées de façon primaire au sein du commerce international, déconnectées au quotidien des sanctions qu'impliquerait leur faible performance macroéconomique, protégées par une monnaie CFA pilotée de l'extérieur et fortement incitatrice à l'adoption de comportements rentiers.

Par ailleurs, des différences majeures existent entre l'UMOA/UEMOA et la CEDEAO du point de vue des circuits commerciaux, de la gouvernance politique et économique, et surtout de la symbolique des représentations. En effet, le Franc CFA est perçu à tort ou à raison comme une rémanence de l'Empire, un des derniers avatars de la colonisation française, qui perdure à la fois en raison de la volonté de Paris de maintenir sa sphère d'influence en Afrique Subsaharienne, et surtout du fait de la servitude volontaire des responsables de la BCEAO incapables de penser la politique monétaire sur la base des économies réelles de l'UEMOA. La question qui se pose est donc la suivante : la convergence des économies est-elle un préalable ou une conséquence de l'instauration d'une monnaie unique ? Au regard de la zone

UEMOA, la réponse est « ni un préalable, ni une conséquence ». L'idéal serait, pour la monnaie unique CEDEAO, à défaut qu'elle fût un préalable, qu'elle devînt une conséquence. Ceci est crucial car, contrairement au Franc CFA dont la crédibilité est en définitive celle accordée par les marchés à la solidité de la garantie fournie par le Trésor français, la future monnaie de la CEDEAO ne bénéficiera *a priori* d'aucun ancrage institutionnel extérieur à la zone CEDEAO. En d'autres termes, la crédibilité de cette future monnaie sera celle de la gouvernance politique et économique de la zone. La réussite de ce saut sans filet de sécurité dans l'inconnu, suppose l'effectivité d'un certain nombre de facteurs :

- **une intensification des échanges commerciaux au sein de la CEDEAO**, favorable à la synchronisation des cycles économiques dans la zone. A cet égard, Tapsoba (2009, *op.cit.* P. 25) montre que « l'intégration commerciale atténue significativement l'occurrence des chocs hétérogènes. A titre d'illustration, un doublement du niveau moyen de l'intensité commerciale impliquerait environ un triplement de la synchronisation moyenne au niveau de l'UEMOA et un quadruplement au niveau de la CEDEAO. A cause de l'importance du commerce informel qui n'est pas pris en compte dans les sources officielles, le phénomène d'Endogénéité estimé en Afrique de l'Ouest est sans doute plus important » ;
- **un accroissement des mécanismes de partage des risques**, suite à des chocs asymétriques. Les instruments généralement mobilisés pour ce faire, sont la mise en commun des réserves de change, la mobilité des facteurs de production (capital et travail), le fédéralisme budgétaire et l'épargne nationale. Pour l'heure, l'épargne nationale, surtout publique, semble être le seul canal de partage de risques opératoire (Tapsoba, 2009, *op.cit.*), ce qui suppose de mettre un accent particulier sur le développement de marchés financiers régionaux sur lesquels les différents Trésors publics pourraient émettre des bons ou au contraire accroître leur portefeuille d'actifs ;
- **une conviction profonde et partagée d'une communauté de destin**, fondée sur le caractère incontournable de l'intégration monétaire, économique et commerciale au sein de la CEDEAO comme seule voie envisageable de développement endogène de l'Afrique de l'Ouest. Ceci est crucial pour surmonter les turbulences liées à la phase de transition, caractérisée forcément par des périodes de tentations de sorties de certains pays de l'Union, puis de nouvelles entrées et même des refus de participation de certains pays, au moins à court terme. Ces tâtonnements

représentent des « passages obligés » de tout processus de création d'une unification monétaire lorsque cette dernière n'est pas imposée de l'extérieur. L'Union Européenne a mis trente ans pour passer du *Rapport Werner* à la mise en place effective de l'Euro. De même, le succès de l'union monétaire scandinave (1873-1924) a demandé un demi-siècle de préparation.

Références bibliographiques

- AFD (Agence Française de Développement) (2006) « Quel avenir pour le coton africain ? » *La Lettre des économistes de l'AFD* N°13, Juillet 2006, 11P.
- BAYART J.F. (1999) « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique Internationale* n°5, automne 1999, pp. 97-120.
- BCEAO (2000) « *Histoire de l'UMOA* », tomes 1 à 3, Editions G. Israël, Paris, 2000.
- BCEAO (2002, a) « *Evaluation de la mise en oeuvre du dispositif de gestion monétaire de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et réflexions pour un renforcement de son efficacité* », mimeo, BCEAO, Direction du Crédit, Dakar, Février 2002.
- BCEAO (2002, b) « *Rapport Annuel* », Imprimerie de la BCEAO, Dakar, 137P.
- BENASSY-QUERE A., COUPET M. (2005) « On the Adequacy of Monetary Arrangements in Sub-Saharan Africa », *World Economy*, 28 (3), 2005, PP. 349-373.
- CAE (Conseil d'Analyse Economique) (2006) « *Politique économique et croissance en Europe* », Rapport n°59, P. Aghion, E. Cohen et J. Pisani-Ferry, La Documentation Française, Paris, 2006, 305p.
- CALVO G.A., CORICELLI F. (1993) « Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit », *IMF Staff Papers*, N°1, Vol. 40, Mars 1993, PP.32-52.
- CLAVERANNE B. (2005) « *La Zone Franc : au-delà de la monnaie* », Economica, Paris, 2005, 236p.
- CORICELLI F. (1998) « *Macroeconomic Policies and the Development of Markets in Transition Economies* », Budapest, Central European University Press, 1998.
- HIBOU B. (1995) « La politique économique de la France en zone franc », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, Karthala, Paris, pp.25-40
- HIBOU B. (1996) « *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure* », Karthala, Paris, 1996, 334p.
- HIBOU B. (1997) « Le « capital social » de l'Etat falsificateur, ou les ruses de l'intelligence économique », in BAYART J.F., ELLIS S., HIBOU B. « *La criminalisation de l'Etat en Afrique* », Complexe, Bruxelles, 1997, pp. 105-158.
- HOUSSA R. (2008) « Monetary Union in West Africa and Asymmetric Shocks : A Dynamic Structural Factor Model Approach », *Journal of Development Economics*, 85 (1-2), PP. 319-347.
- HUGON P. (1999) « *La Zone Franc à l'heure de l'Euro* », Karthala, Paris, 1999, 300p.
- JEUNE AFRIQUE (2006) « *La Zone Franc croule sous l'argent* », par Samir Gharbi, n°2384, du 17 au 23 septembre 2006, P.69.

- MASSON P. PATTILLO C. (2001) « Monetary Union in West Africa (ECOWAS) », *IMF Occasional Papers 204*, International Monetary Fund.
- MASSON P. PATTILLO C. (2002) « Monetary Union in West Africa: an Agency of Restraint for Fiscal Policies? », *Journal of African Economies*, 11 (3), PP.387-412.
- MUNDELL R.A. (1961) « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, n°4, Vol. 51, September 1961.
- MUNDELL R.A. (1973) « Uncommon Arguments for Common Currencies », in H. Johnson and A. K. Swoboda «*The Economics of Common Currencies*», Allen and Unwin, 1973.
- MUNDELL R.A. (2001) «Capitaux mondiaux, zones monétaires et développement économique», *Revue d'Economie du Développement*, N°1-2, juin 2001, PP. 261-274.
- N'GUESSAN T. (1996) « *Gouvernance et politique monétaire : à qui profitent les banques centrales de la Zone Franc ?* », L'Harmattan, collection « bibliothèque du développement », Paris, 1996, 208 p.
- NUBUKPO K. (2002) « L'impact de la variation des taux d'intérêt directeurs de la BCEAO sur l'inflation et la croissance dans l'UMOA », *Notes d'Information et Statistiques*, Série « Etudes et Recherches », n°526, BCEAO, Dakar, juin 2002, 32p. (Disponible à l'adresse électronique <http://www.bceao.int/internet/bcweb.nsf/files/er30.pdf>)
- NUBUKPO K., KEITA M.S. (2006) « Prix mondiaux, prix au producteur et avenir de la filière coton au Mali », *Cahiers Agricultures*, Vol.15, n°1, janvier-février 2006, pp.35-41.
- OULD-AHMED P. (1999) « Politiques monétaires, comportements bancaires et crises de financement en Russie : les vicissitudes des années 90 », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, n°2-3, Vol. 30, pp. 89-121.
- OUEDRAOGO O. (2003) « *Une monnaie unique pour toute l'Afrique de l'Ouest ? Le dossier économique* », Karthala, Collection « Economie et Développement », Paris, 2003, 174P.
- TAPSOBA S.J.A. (2009) « Union monétaire en Afrique de l'Ouest : Quelles réponses à l'hétérogénéité des chocs ? » *Etudes et Documents E 2009. 12*, CERDI, avril 2009, 34P.
- Van WIJNBERGEN S. (1983, a) « Credit Policy, Inflation and Growth in a Financially Repressed Economy », *Journal of Development Economics*, n°13, August 1983.
- Van WIJNBERGEN S. (1983, b) «Interest Rate Management in LDCs», *Journal of Monetary Economics*, n°12, September 1983.

La propriété intellectuelle en Afrique de l'Ouest : un outil pour l'innovation, l'intégration et le développement de la région ?

Amadou TANKOANO

Professeur de Droit international économique

Introduction

Aujourd'hui la véritable richesse n'est pas concrète, elle est abstraite. Elle n'est pas matérielle, elle est immatérielle. Or qui dit immatériel, dit propriété intellectuelle : « La propriété intellectuelle occupe une place centrale dans l'économie de l'immatériel. En effet, dans une économie où les idées priment, où c'est l'innovation qui crée la valeur, il est normal que les acteurs cherchent à protéger ces idées ou, à tout le moins, le bénéfice économique qu'ils peuvent en tirer »¹.

En effet, de nos jours, force est de reconnaître que la richesse des Etats repose plus sur les connaissances et les savoirs que dans la possession des ressources naturelles et du travail physique².

Le brevet est au cœur de cette politique d'innovation, car il permet de créer de la richesse à partir des connaissances. Les inventions et les innovations qu'elles soient modestes ou importantes peuvent améliorer le niveau de vie des populations de la sous région Afrique de l'Ouest (AO). En outre, la protection des innovations et des inventions peut créer les conditions favorables et attrayantes des investissements en vue de contribuer au développement économique de la sous-région. Enfin, la protection des innovations et des inventions peut également améliorer la compétitivité des industries et des sociétés de l'AO afin de promouvoir le commerce intra-régional et les exportations de la sous-région.

D'abord, cette étude présentera l'état des lieux de la propriété intellectuelle dans la région de l'Afrique de l'Ouest (AO) (I). En second lieu, elle exposera

¹ Rapport Lévy-Jouet présenté au nom de la Commission sur l'économie de l'immatériel, Novembre 2006, spéc. p. 1, cité par Michel Vivant et Jean-Michel Bruguière (2009), *Doit d'auteur*, Précis Dalloz, p. 4.

² Jean-Christophe Galloux (2003), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Dalloz, p. 3.

les enjeux des questions de propriété intellectuelle (II). En troisième lieu, elle analysera quelques contraintes, pièges et risques dans les réglementations internationales régissant la propriété intellectuelle entravant le développement de l'AO (III). En quatrième lieu, elle exposera l'enjeu de l'inclusion de la propriété intellectuelle dans l'accord de partenariat économique (APE) entre l'AO et l'UE (IV). Enfin, elle exposera des pistes de réflexion sur les perspectives de la politique régionale ouest-africaine en matière de propriété intellectuelle (V).

Etat des lieux de la législation de la propriété intellectuelle en Afrique de l'Ouest.

On procédera successivement à l'état des lieux de la législation dans les Etats membres de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI), dans les Etats membres de l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle (ARIPO) et dans les Etats de l'AO qui ne sont pas membres de ces deux dernières institutions.

L'Organisation africaine de la propriété Intellectuelle (OAPI), un outil d'intégration juridique

Après leur accession à l'indépendance, la plupart des anciennes colonies françaises d'Afrique n'avaient pas un office de propriété industrielle. Afin d'accéder à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), il était indispensable pour ces nouveaux Etats de créer un office protégeant la propriété intellectuelle. Mais, ces pays pris individuellement n'avaient pas assez de ressources humaines et financières pour créer séparément un office. En se fondant sur l'article 19 de la Convention d'union de Paris autorisant ses Membres à conclure des arrangements particuliers, quatorze Etats africains de la zone franc ont conclu un accord le 13 septembre 1962. Cet instrument a créé l'Organisation africaine et malgache de la propriété intellectuelle (OAMPI) connu sous le nom d'accord de Libreville.

Après le retrait de Madagascar, les autres Etats ont signé à Bangui le 2 mars 1977 un nouvel accord créant l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI). Ce traité est connu sous le nom de l'accord de Bangui. Actuellement, l'OAPI comprend seize Etats³ membres. Parmi ceux-ci, la

³ Ils sont les suivants : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo (Brazzaville), la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Bissau, la Guinée (Conakry), la Guinée équatoriale, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo. Il convient de relever que sur les seize Etats membres de l'AO, dix sont membres de l'OAPI

Guinée Bissau est un Etat lusophone et la Guinée équatoriale est un Etat hispanophone. La principale mission de l'OAPI est de promouvoir et protéger la propriété intellectuelle.

L'OAPI est un outil d'intégration juridique. Dans tous les seize Etats membres, les potentiels titulaires des Droits de propriété intellectuelle (DPI) respectent des procédures communes pour bénéficier des droits exclusifs. Dans le domaine de la propriété industrielle, l'unicité de la législation prévaut dans les seize Etats membres. L'accord de Bangui consacre une législation uniforme protégeant la propriété industrielle. Les dix annexes⁴ qui constituent le code de la propriété intellectuelle sont directement applicables dans chacun des seize Etats membres.

L'intégration juridique se traduit doublement. En premier lieu, le titre délivré par l'OAPI a le même effet juridique dans tous les Etats membres. Par exemple, un brevet délivré par l'OAPI produit ses effets juridiques de protection et de titularité dans les seize Etats membres. En second lieu, aux termes de l'article 18 de l'accord de Bangui révisé, les décisions judiciaires définitives rendues dans l'un des Etats membres en application des dispositions des annexes I à X font autorité dans les autres Etats membres, excepté celles fondées sur l'ordre public et les bonnes mœurs. Ainsi, un brevet définitivement annulé par la Cour suprême ou la Cour de cassation de la République de Mauritanie est également invalidé dans les quinze autres Etats membres de l'OAPI.

L'Accord de Bangui révisé, acte du 24 février 1999, et ses annexes I à VIII sont entrés en vigueur le 28 février 2002. L'annexe X relative aux obtentions végétales est entrée en vigueur le 01 janvier 2006. Les centres d'examens techniques sont déjà identifiés. Quant à l'annexe IX relative aux schémas de configuration (topographies) des circuits intégrés, elle entrera en vigueur ultérieurement.

L'Accord de Bangui a été révisé pour se conformer aux dispositions de l'accord sur les ADPIC. Il a connu les principales modifications suivantes :

- la protection des programmes d'ordinateurs et des compilations des données en tant qu'œuvres littéraires ;

⁴ Ces annexes portent sur : les brevets (annexe I), les modèles d'utilité (annexe II), les marques de produits et de services (annexe III), les dessins et modèles industriels (annexe IV), les noms commerciaux (annexe V), les indications géographiques (annexe VI), la propriété littéraire et artistique (VII), la protection contre la concurrence déloyale (VIII), les schémas de configuration (topographies) de circuits intégrés (annexes IX) et la protection des obtentions végétales (annexe X).

- le droit de location ;
- la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion ;
- la suppression de la preuve d'usage ou d'exploitation en vue du maintien de la protection ;
- la protection des marques notoirement connues ;
- la protection des obtentions végétales ;
- la protection des schémas de configuration (topographies) des circuits intégrés ;
- la suppression de la déchéance d'office pour défaut d'exploitation des titres ;
- la protection contre la concurrence déloyale ;
- les mesures à la frontière.

Quant aux moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle, le régime de la répression des atteintes aux droits prévus répond aux exigences de l'Accord sur les ADPIC. En effet, il définit un grand nombre d'infractions⁵. A ces différentes infractions sont attachées une variété de sanctions⁶.

S'agissant des procédures civiles et administratives, des dispositions ont été prévues pour rendre cette procédure loyale, efficace, équitable et rapide. Il s'agit notamment, des référés, des ordonnances sur requêtes et des saisies de contrefaçon. Ces procédures impliquent tous les huissiers ou les officiers publics ou ministériels y compris les douaniers. Le nouvel Accord a apporté des innovations en vue de donner effet aux normes de l'Accord sur les ADIPIC concernant l'existence, la portée et l'exercice des droits de propriété intellectuelle.

Il faut noter que l'OAPI est l'office unique de propriété industrielle de ses pays membres. Elle est le seul organisme habilité à délivrer des titres de

⁵ Elles sont notamment, la contrefaçon et la récidive ; l'utilisation illicite d'un nom commercial ; l'utilisation illicite d'une indication géographique ; la création de la confusion avec l'entreprise d'autrui ou ses activités ; l'atteinte à l'image ou à la réputation d'autrui ; les tromperies à l'égard du public ; la divulgation d'information confidentielle et l'usurpation.

⁶ Il s'agit de l'emprisonnement, des dommages-intérêts, de l'amende, de la confiscation ou destruction des objets reconnus contrefaisants, de la destruction des instruments et ustensiles destinés à commettre la contrefaçon, de la publicité du jugement, de la privation du droit d'éligibilité et du quantum des amendes qui a été multiplié par dix au moins.

propriété industrielle au nom de ses Etats membres. Mais la gestion des droits de propriété littéraire et artistique relèvent des administrations nationales compétentes auxquelles l'OAPI est invitée à leur apporter son assistance.

A l'opposé de l'OAPI, l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle (ARIPO) est un organisme de coopération.

L'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle (ARIPO), organisme de coopération

L'ARIPO⁷ a été instituée pour élaborer, harmoniser et promouvoir le système de propriété industrielle en Afrique. Elle a été aussi constituée afin de mettre en commun les ressources des pays membres en matière de propriété industrielle, pour éviter la duplication des ressources financières et humaines.

Elle a été créée par l'Accord de Lusaka, adopté par la Conférence diplomatique tenue dans la capitale zambienne le 09 décembre 1976, sous le nom de « Organisation régionale des pays africains d'expression anglaise pour la propriété industrielle (ESARIPO). En décembre 1985, l'Accord de Lusaka a été révisé afin d'ouvrir l'organisation à tous les Etats africains membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et de l'Union africaine.

L'ARIPO gère la propriété intellectuelle dans le cadre de deux principaux protocoles, celui d'Harare et le Protocole de Banjul. Ainsi, ce dernier instrument régit la protection des marques déposées. Il ne traite pas des questions de fond, car celles-ci relèvent de la prérogative des Etats signataires. Il prévoit un système de procédure dans lequel un demandeur, en déposant une seule demande, peut obtenir la protection d'une marque au sein de plusieurs Etats désignés. Le Bureau d'ARIPO agit alors en tant que bureau principal pour la réception des demandes applicables à des Etats désignés. Il appartient à chacun des Etats, à leur tour, d'étudier les demandes de manière approfondie, conformément aux dispositions de leurs législations. Ensuite, l'ARIPO procède à l'enregistrement. .

Quant au protocole d'Harare adopté en 1982, il autorise les demandeurs à déposer leurs demandes de brevets, modèles d'utilité et dessins et modèles industriels au niveau de tout Etat signataire du Protocole ainsi que de désigner autant d'Etats signataires que possibles pour lesquels ils voudraient obtenir le

⁷ Elle comprend les Etats suivants : Il s'agit des Etats suivants : le Botswana, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Mozambique, le Malawi, la Namibie, la Sierra Leone, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Le Libéria a accédé à l'ARIPO le 24 décembre 2009.

brevet ou dans lesquels ils voudraient enregistrer le dessin et modèle industriel. Le protocole d'Hararé habilite le Bureau de l'ARIPO à délivrer des brevets et modèles d'utilité ainsi qu'à enregistrer des dessins et modèles industriels pour le compte de ses Membres.

Pour les brevets, ARIPO étudie les demandes au fond et prend la décision de délivrer ou non le brevet. Se fondant sur les dispositions de leurs lois nationales, les Etats membres ont cependant le droit de refuser l'attribution du brevet et du modèle d'utilité ainsi que l'enregistrement des dessins et modèles industriels concernant leur territoire respectif.

Les protocoles sont complétés par des règlementations qui déclinent les conditions administratives et autres éléments nécessaires, tels que la distribution des frais versés et les formulaires utilisés dans les procédures d'enregistrement.

L'évolution continue de la mondialisation indique qu'il sera nécessaire pour ARIPO de renforcer sa coopération avec les autres organisations internationales et régionales, ainsi qu'avec les autres structures traitant de la propriété industrielle.

L'Accord de Lusaka, en son article V, donne mandat à l'ARIPO d'établir et maintenir des relations de travail continues et rapprochées avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, l'OMPI et l'Union africaine. L'Article VI laisse à la discrétion de l'ARIPO la décision de coopérer avec les Etats non membres d'ARIPO et avec des organisations, institutions, et structures (Etats et organisation en relation de coopération), qui voudraient appuyer ARIPO pour la réalisation de ses objectifs.

A ce jour, l'ARIPO a établi d'étroites relations de travail avec l'OMPI, en particulier dans le cadre de l'Accord Quadripartite ARIPO-OAPI-ARCT-OMPI. Elle a eu d'étroites relations avec plusieurs offices de propriété intellectuelle dans le monde. En dehors de l'Accord Quadripartite, ARIPO a conclu un accord de coopération avec l'OAPI en décembre 1996. Ainsi ces deux organisations ont coopéré pour élaborer et adopter une législation harmonisée pour protéger, dans leur espace respectif, les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et les expressions culturelles traditionnelles. Enfin, l'ARIPO déploie des efforts pour nouer des relations de coopération avec des groupements sous-régionaux, tels que la CEDEAO, la COMESA, la Communauté est-africaine et la SADC.

Le mandat de l'ARIPO est étendu pour couvrir désormais la protection du droit d'auteur et des droits connexes ainsi que la protection des ressources génétiques, savoirs traditionnels et du folklore. Conformément à ce

développement, l'organisation a changé de dénomination en substituant « l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle » à l' « Organisation régionale de la propriété industrielle ».

Deux Etats de l'AO, à savoir le Cap Vert et le Nigéria ne sont membres ni de l'ARIPO, ni de l'OAPI.

Les autres Etats

Le Nigéria applique une législation nationale. Il est membre de l'OMPI et de l'OMC. Il a un statut d'observateur à l'ARIPO. Les lois régissant la protection des droits de propriété intellectuelle couvrent le droit d'auteur et les droits voisins, les marques déposées, les brevets et les modèles d'utilité, etc.

S'agissant du Cap Vert qui a récemment accédé à l'OMC, il a élaboré une législation pour se conformer aux dispositions de l'accord sur les ADPIC.

Au total, en Afrique de l'Ouest, il ressort la coexistence d'une pluralité de législations régionales et nationales régissant la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle.

Dans les domaines du droit d'auteur et des droits connexes, des dessins et modèles industriels ainsi que des indications géographiques, l'AO dispose d'avantages comparatifs pour valoriser ses produits et promouvoir le commerce intra-régional.

Enjeux des questions de propriété intellectuelle en Afrique de l'Ouest

Un des objectifs assigné à la protection de la propriété intellectuelle est de récompenser les efforts des créateurs et des inventeurs.

Ainsi, dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins, la mise en place des bureaux nationaux des droits d'auteurs dans plusieurs pays de la sous-région avec l'appui de l'OMPI a permis de percevoir des ressources financières provenant des utilisateurs des œuvres. Grâce à ce système, des rémunérations forfaitaires sont octroyées aux artistes et interprètes qui reçoivent une récompense pécuniaire et qui sont ainsi encouragés à créer et exporter leurs œuvres.

S'agissant des dessins et modèles industriels, les investisseurs nationaux et étrangers sont découragés par le développement considérable de la contrefaçon. Ainsi, la protection des dessins et modèles industriels des stylistes africains va permettre de combattre la contrefaçon et le piratage des créations ornementales et pourrait également favoriser l'essor de l'industrie textile sur

le continent. Il apparaît que la protection des dessins et modèles industriels pourrait favoriser non seulement le développement de l'artisanat et de l'industrie textile en particulier, mais aussi le commerce intra-régional dans ces domaines et le développement économique en général.

On peut regretter que du fait de l'importance des secteurs agricole et artisanal, susceptibles de servir de point d'appui à une industrialisation adaptée à l'environnement traditionnel, l'enregistrement des indications géographiques originaires de l'espace OAPI soit encore quasi-inexistant⁸. La promotion des produits susceptibles d'être protégés par des indications géographiques pourrait encourager ultérieurement des investissements dans les secteurs agricole et artisanal. En effet, les Etats de l'Afrique de l'Ouest, pourraient en vue de promouvoir la qualité de leurs produits, conjuguer leurs efforts par le biais des investissements ou toute forme de coopération afin de rendre leurs produits plus compétitifs. En effet, la protection des différents produits agricoles et artisanaux de la région peut contribuer à leur valorisation et favoriser ainsi l'augmentation de la production et de leur commercialisation dans la région au profit des agriculteurs et des artisans. Cette stratégie de valorisation des produits agricoles et artisanaux pourrait concourir également à la lutte contre la pauvreté qui constitue un défi majeur des populations africaines.

Par exemple, le violet de Galmi est une variété d'oignon qui est très prisée en Afrique occidentale. Sa protection par une indication géographique exigeant des producteurs de respecter un cahier de charges pourrait concourir à augmenter la production et améliorer la qualité. En outre, la protection du violet de Galmi peut également contribuer à sa valorisation et accroître son exportation aussi bien en AO qu'ailleurs.

Il résulte des développements précédents que la propriété intellectuelle peut contribuer à l'augmentation et à la valorisation des produits agricoles et artisanaux ainsi que favoriser le développement industriel de la région. Ce qui peut contribuer à promouvoir le commerce intra-régional.

Cependant, dans certains instruments conventionnels, on peut relever des obligations pouvant entraver le développement technologique et industriel de l'Afrique occidentale.

⁸ Par exemple, à ce jour dans l'espace OAPI, seule une indication géographique étrangère a été protégée. Il s'agit de Champagne.

Contraintes, pièges et risques dans les instruments internationaux de la propriété intellectuelle entravant le développement de l'Afrique de l'Ouest

Parmi les contraintes, pièges et risques dans les réglementations internationales de la propriété intellectuelle, on peut retenir deux qui entravent le développement de l'AO. Il s'agit de l'annulation de l'obligation de l'exploitation locale de l'invention et les conditions strictes posées pour l'octroi des licences obligatoires.

L'annulation de l'obligation d'exploiter l'invention, obstacle au développement technologique et industriel de l'AO

Pour se conformer à l'article 27.1 de l'accord sur les ADPIC qui assimile désormais l'importation des produits brevetés à une exploitation locale de l'invention, plusieurs pays de la région ont annulé la condition d'exploitation locale. Cependant l'exigence d'une exploitation locale industrielle a le fâcheux inconvénient de freiner le développement industriel et technologique des Etats de l'AO.

Afin de favoriser le développement industriel et technologique, l'annexe I de l'accord de Bangui de 1977 avait imposé au titulaire du brevet l'obligation d'exploiter son invention dans l'espace OAPI.

En effet, avant l'entrée en vigueur de l'accord de Bangui révisé, l'OAPI octroyait le titre de brevet pour une période de dix ans à compter du dépôt de la demande. Toutefois, l'OAPI pouvait prolonger deux fois la durée de la protection, mais à deux conditions. A la première prolongation, le titulaire du brevet devait prouver que ce dernier avait fait l'objet d'une exploitation industrielle dans un pays membre de l'OAPI ou avancer des raisons valables au défaut d'une telle exploitation. A la seconde demande de prolongation, le breveté était tenu de prouver que l'invention protégée faisait bien l'objet d'une exploitation industrielle sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OAPI⁹. L'article 6 de l'accord de Bangui de 1977 ajoutait que l'importation ne constituait pas une excuse légitime.

En dépit de cette obligation explicite d'une exploitation locale de l'invention brevetée, il faut déplorer que, dans la pratique, la plupart des brevets délivrés ont été utilisés par leurs titulaires pour maintenir plutôt un

⁹ Article 6 de l'annexe I relative aux brevets d'invention de l'accord de Bangui de 1977 instituant l'OAPI.

monopole d'importation de leurs produits brevetés dans les pays membres de l'OAPI

Le nouvel accord de Bangui révisé a supprimé l'exigence d'une exploitation industrielle locale pour maintenir la protection octroyée au breveté afin de se conformer à l'accord sur les ADPIC qui ne retient plus cette obligation. En d'autres termes, l'exploitation de l'invention peut désormais être satisfaite par l'importation des produits brevetés fabriqués en dehors de l'espace OAPI dans un Etat membre de l'OMC. De ce fait, si le marché domestique est suffisamment approvisionné par l'importation¹⁰, le défaut d'exploitation de l'invention brevetée ne constitue plus une condition pour accorder une licence obligatoire. En effet, l'introduction des produits brevetés en quantité suffisante pour leur commercialisation dans l'espace OAPI afin de satisfaire aux besoins des Etats membres de cette organisation suffit désormais à écarter la demande de licence non volontaire, car l'importation est désormais considérée comme une exploitation de l'invention brevetée.

Force est de reconnaître que pour les pays de l'AO, le défaut d'une exploitation industrielle des brevets qui y sont délivrés ne favorise pas le développement technologique et industriel.

Ainsi, malgré l'obligation d'exploiter localement l'invention prévue par l'accord de Bangui de 1977 dans le cas d'une demande de prolongation de la période de protection du brevet, il importe de souligner que le nombre de titulaires de brevets honorant leur engagement était dérisoire.

En effet, en ce qui concerne l'OAPI, de 1971 à 1990, 6004 brevets ont été délivrés. Cependant, durant cette période, on peut déplorer que seuls 41¹¹ ont été exploités dans les pays membres de cette organisation. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les sociétés étrangères se font délivrer des brevets, non pas pour les exploiter, mais pour acquérir un monopole d'importation. Ainsi, comme le soulignent deux auteurs, « la non-exploitation des droits » de propriété industrielle « par leurs titulaires fut perçue comme le premier risque d'abus : ces droits doivent servir la cause du développement technologique et ne pas devenir de stériles « barrages » à la concurrence »¹².

¹⁰ Frédéric POLLAUD-DULIAN (1999), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Montchrestien, p. 243.

¹¹ Amadou TANKOANO (1994), « L'accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce », *Droit et pratique du commerce international (DPCI)*, n°3,, p. 456.

¹² Joanna SCHMIDT-SZALEWSKI et Jean-Luc PIERRE (2007), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Litec, p. 11.

Désormais, avec l'annulation de la condition d'exploitation locale du brevet, l'effectivité du transfert de technologie paraît encore plus difficile à réaliser qu'auparavant.

En outre, la suppression de cette exigence paraît constituer un obstacle supplémentaire à la promotion du développement industriel des pays africains. Or, force est de reconnaître que la substitution de l'importation à l'exploitation locale de l'invention ne peut nullement concrétiser l'objectif légitime de la promotion du développement industriel¹³. En effet, l'annulation de la condition d'exploitation locale n'est pas propice à encourager le transfert de la technologie, nécessaire pour développer des industries viables dans la région, notamment dans le domaine pharmaceutique. Elle risque plutôt d'accroître la dépendance des pays membres de l'OAPI qui seront obligés d'importer davantage de médicaments en provenance des pays occidentaux. Comme l'écrit, à juste titre, le professeur Burst, «l'exploitation du brevet concourt à l'industrialisation du pays où il est exploité»¹⁴.

L'annulation de la condition d'exploitation locale n'est pas le seul facteur bloquant le développement industriel et technologique des Etats africains. Il y a également les conditions strictes posées pour le recours aux licences non volontaires. En se fondant sur les articles 8 et 31 de l'accord sur les ADPIC, le titre IV de l'annexe I de l'OAPI prévoit l'octroi des licences non volontaires¹⁵ pour répondre à l'intérêt général en matière d'exploitation des inventions brevetées, notamment les brevets de médicaments.

Cependant, le recours aux licences non volontaires ne constitue pas forcément une panacée. En ce qui concerne, les Etats membres de l'OAPI, sa concrétisation est entravée par des limites importantes. En effet, les conditions strictes posées pour l'octroi des licences non volontaires entravent l'accès aux médicaments aux populations de l'AO.

¹³ V. dans cette direction, Bernard REMICHE (2003), « Brevetabilité et innovation contemporaine: quelques réflexions sur les tendances actuelles du droit des brevets » in *Protéger les inventions de demain, biotechnologies, logiciels et méthodes d'affaires* (Etude sous la direction du professeur Michel Vivant), Paris, La documentation française, p. 212.

¹⁴ Albert CHAVANNE et Jean-Jacques BURST(1998), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Précis Dalloz, p. 3.

¹⁵ Contrairement à plusieurs textes internationaux et nationaux dominants, le titre IV de l'accord de Bangui révisé en 1999 utilise le terme de licence non volontaire. Toutefois, on peut considérer, les deux termes « licence non volontaire » et « licence obligatoire » comme des synonymes malgré leur différence terminologique, car ces deux licences sont imposées au titulaire du brevet sans son consentement ou autorisation.

Les conditions strictes posées pour l'octroi des licences obligatoires

Le titre IV de l'annexe I de l'accord de Bangui révisé régissant les licences non volontaires se fonde sur les dispositions correspondantes de la convention d'Union de Paris¹⁶ et l'article 31¹⁷ de l'accord sur les ADPIC. La lecture de ce titre permet de distinguer d'une part, les licences obligatoires judiciaires et, d'autre part, les licences d'office octroyées par l'autorité publique.

S'agissant des licences non volontaires d'origine judiciaire, elles sont octroyées à la demande de toute personne intéressée par le tribunal civil compétent en matière de brevet. Elles sanctionnent d'une part, le défaut injustifié d'exploitation du brevet et, d'autre part, le refus d'accorder une licence dite de brevet de dépendance.

Aux termes de l'article 46 de l'annexe I relatif aux brevets d'invention régissant l'octroi de la licence pour défaut d'exploitation, toute personne peut, après expiration d'un délai de quatre ans à compter de la date du dépôt de la demande de brevet ou de trois ans à compter de la délivrance du brevet, le délai qui expire le plus tard devant être appliqué, obtenir une licence non volontaire si l'une ou plusieurs des conditions ci-après sont réunies :

- l'invention brevetée n'est pas exploitée sur le territoire de l'un des Etats membres de l'OAPI, au moment où la requête est présentée ; ou
- l'exploitation, sur le territoire susvisé, de l'invention brevetée ne satisfait pas à des conditions raisonnables à la demande du produit protégé ;
- en raison du refus du titulaire de brevet d'accorder des licences à des conditions et modalités commerciales raisonnables, l'établissement ou le développement d'activités industrielles ou commerciales, sur le territoire susvisé, subissent injustement ou substantiellement un préjudice.

Toutefois, le titulaire d'un brevet qui justifie d'excuses légitimes¹⁸ au défaut d'exploitation, n'est pas tenu d'accorder une licence non volontaire.

¹⁶ Le second paragraphe de l'article 5 A de la convention du 20 mars 1883 stipule : « Chacun des pays de l'Union aura la faculté de prendre des mesures législatives prévoyant la concession de licences obligatoires pour prévenir les abus qui pourraient résulter de l'exercice du droit exclusif conféré par le brevet, par exemple faute d'exploitation ».

¹⁷ Cette disposition traite des autres utilisations sans autorisation du détenteur du droit, notamment les licences non volontaires.

¹⁸ Par exemple, le fait de ne pas obtenir l'autorisation administrative pour la mise sur le marché (AMM) du produit breveté peut constituer une excuse légitime.

Il importe de rappeler que le nouvel accord de Bangui révisé a supprimé l'exigence d'une exploitation industrielle locale pour maintenir la protection octroyée au breveté pour se conformer à l'accord sur les ADPIC qui ne retient pas cette obligation. Autrement dit, si le marché est suffisamment approvisionné par l'importation, le défaut d'exploitation de l'invention brevetée ne constitue plus une condition pour octroyer une licence non volontaire, limitant, pour ne pas dire annihilant, la faculté des Etats africains d'accorder des licences non volontaires pour défaut d'exploitation.

Quant à la licence pour brevet de dépendance¹⁹, elle est destinée à éviter que le refus injustifié du titulaire du brevet dominant ou de base n'empêche le détenteur du brevet de dépendance à exploiter le perfectionnement qu'il a obtenu en améliorant la création de l'inventeur primitif. Il s'agit d'une invention protégée par un brevet de perfectionnement qui ne peut être exploitée sans qu'il ne soit porté atteinte aux droits attachés à un brevet antérieur. Si le titulaire de celui-ci refuse l'autorisation d'exploitation à des conditions et modalités commerciales raisonnables, le détenteur du brevet ultérieur peut obtenir du tribunal une licence non volontaire pour exploiter sa propre invention. A cet effet, il doit remplir les conditions posées par l'article 46 exposées déjà ci-dessus et satisfaire également aux exigences additionnelles décrites ci-dessous²⁰.

Tout d'abord, il faut que l'invention revendiquée dans le brevet ultérieur représente un progrès technique important, d'un intérêt économique considérable, par rapport à l'invention revendiquée dans le brevet antérieur.

Ensuite, le titulaire du brevet antérieur a droit à une licence réciproque à des conditions raisonnables pour utiliser l'invention revendiquée dans le brevet de dépendance.

Enfin, l'utilisation autorisée en rapport avec le brevet antérieur est incessible, sauf si le brevet ultérieur est également cédé.

La licence pour défaut d'exploitation et la licence de dépendance sont non exclusives.

Au regard de ce qui précède, il n'est pas exagéré de soutenir que les efforts pour obtenir des licences non volontaires à caractère judiciaire sont entravés par les conditions strictes édictées par le texte de l'OAPI, notamment des procédures judiciaires assez longues et coûteuses qui peuvent être assimilées à un véritable parcours du combattant, pouvant décourager de potentiels ou

¹⁹ Voir (V.) l'article 47 de l'annexe I de l'OAPI relatif aux brevets d'invention.

²⁰ V. dans ce sens, l'article 31 L) de l'accord sur les ADPIC.

d'éventuels candidats africains à demander l'octroi de ces licences obligatoires.

La licence pour défaut d'exploitation et la licence de dépendance ne sont pas les seules licences non volontaires. Le législateur a également prévu des licences d'office.

Elles sont au nombre de trois. Elles sont prévues pour satisfaire l'intérêt de la santé publique, celui du développement économique et celui de la défense nationale.

Aux termes de l'article 56 de l'annexe I de l'OAPI, lorsque certains brevets d'invention présentent un intérêt vital pour l'économie du pays, la santé publique ou la défense nationale ou que l'insuffisance de leur exploitation compromet gravement la satisfaction des besoins du pays, ils peuvent être soumis par acte administratif du Ministre compétent de l'Etat membre en cause au régime de la licence non volontaire. Cet acte détermine l'administration ou l'organisme bénéficiaire, les conditions de durée et le champ d'application de la licence non volontaire et le montant des redevances.

A défaut d'accord amiable entre le titulaire du brevet et l'administration intéressée sur les conditions susmentionnées, celles-ci sont fixées par le tribunal civil.

S'agissant des droits et obligations du bénéficiaire d'une licence non volontaire²¹, l'octroi d'une licence non volontaire autorise son bénéficiaire à exploiter l'invention brevetée conformément aux conditions fixées dans la décision du tribunal civil ou dans la décision prise sur recours. Le bénéficiaire d'une licence non volontaire est tenu de verser au détenteur du brevet une compensation fixée dans les décisions susvisées.

En outre, le titre IV de l'annexe I de l'accord de Bangui révisé subordonne également l'octroi d'une licence non volontaire à d'autres conditions favorables aux détenteurs de brevets, notamment l'octroi de la licence non volontaire n'affecte ni les contrats de licence en vigueur et n'exclut pas la conclusion d'autres contrats de licence.

Il résulte des développements précédents que le législateur de l'OAPI a apporté des restrictions aux droits conférés aux titulaires de brevets pour octroyer des licences obligatoires dans l'intérêt de la santé publique. Néanmoins, l'exposé des dispositions relatives aux licences non volontaires appelle deux remarques.

²¹ V. l'article 50 de l'annexe I de l'OAPI relatif aux brevets d'invention.

En premier lieu, il importe de souligner la complexité des dispositions relatives aux licences obligatoires. En second lieu, le titre IV de l'annexe I régissant l'octroi des licences obligatoires pose des conditions strictes pour recourir aux licences non volontaires. Ces deux raisons peuvent expliquer partiellement pourquoi aucun Etat membre de l'OAPI, de 1962 à nos jours, n'a pu mettre en œuvre les dispositions relatives aux licences obligatoires malgré le fait que la quasi-totalité des brevets délivrés n'ont pas été exploités dans l'espace OAPI.

En dépit de toutes ces dispositions prévues par le titre IV de l'annexe I de l'accord de Bangui révisé pour recourir aux licences non volontaires, force est de reconnaître que la mise en œuvre pratique de ces dispositions rencontre des difficultés considérables.

Enjeu de l'inclusion de la propriété intellectuelle dans l'accord de partenariat économique entre l'Union Européenne (UE) et l'Afrique de l'Ouest (AO)

En 2000, les Chefs d'Etat européens ont assigné à l'Union européenne (UE) un objectif stratégique. Il s'agit de devenir en 2010, la plus compétitive et la plus dynamique économie dans le monde fondée sur le savoir. Dans le cadre de l'Agenda de Lisbonne, l'innovation est reconnue comme la clé du succès de cette stratégie. Dans cette optique, la propriété intellectuelle est considérée comme un puissant stimulant pour l'innovation. Une préoccupation majeure de la commission de l'UE pour réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne est de construire des marchés ouverts et compétitifs. A cette fin, la commission de l'UE relève la nécessité de respecter et d'assurer une meilleure application des droits de propriété intellectuelle (DPI).

En s'inscrivant dans cette logique, l'UE ne demande plus seulement à ses partenaires commerciaux des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec lesquels elle conclut des APE d'accéder à des traités multilatéraux régissant la propriété intellectuelle, mais aussi, désormais, de souscrire surtout

²² Maximiliano Santa Cruz S. (2007), Intellectual property provisions in European Union trade agreements, International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD), pp. 4-5.

²³ Habib Ghérari (2008), « Organisation mondiale du commerce et accords commerciaux régionaux. Le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international », Revue générale de droit international public (RGDIP), n°2, pp. 271-272 et du même auteur (2009) « L'accord de partenariat économique CARIFORUM-CE : vers une nouvelle génération d'accords de libre-échange ? », RGDIP, n°3, pp. 537-538.

à des obligations de fond dans ce domaine²² allant nettement au-delà de celles de l'accord sur les ADPIC (ADPIC- plus)²³.

Ainsi, dans le projet de texte de l'Accord de partenariat économique (APE) proposé par l'UE, les droits de propriété intellectuelle couvrent, entre autres, les brevets concernant les espèces végétales. Si l'AO accepte cette proposition, elle va délivrer des brevets pour protéger les variétés végétales. Or, le droit des brevets n'impose pas des restrictions aux droits conférés aux brevetés, comme le privilège de l'agriculteur. Cette exception est plutôt consacrée par des législations *sui generis* protégeant les variétés végétales. Il convient de rappeler que cette exception permet à l'agriculteur de garder des semences d'une variété protégée pour les ressemer dans son propre champ pour des récoltes ultérieures sans aucune obligation à l'égard de l'obtenteur. La consécration du privilège de l'agriculteur dans les législations *sui generis* protégeant les variétés végétales en AO est judicieuse et pertinente, car beaucoup de pays de cette région sont confrontés à des crises alimentaires graves découlant notamment d'une insuffisance des productions vivrières provoquées par des sécheresses récurrentes entraînant la malnutrition et la faim chez leurs populations qui demeurent encore les plus pauvres de la planète. Dans cette optique, l'exception du privilège de l'agriculteur vise à contribuer à la recherche permanente de la sécurité alimentaire qui constitue un objectif légitime et prioritaire des pays africains. Au regard de ce qui précède, la délivrance des brevets pour protéger les variétés végétales constitue un risque sérieux pouvant entraver la réalisation de la sécurité alimentaire dans les Etats de l'AO.

D'autres dispositions concernant les DPI proposées par l'UE si elles sont acceptées par l'AO vont éroder, voire réduire à néant les flexibilités accordées aux Etats de l'AO par l'accord sur les ADPIC.

S'agissant des indications géographiques (IG), l'article 6.1 du projet de texte APE mis sur la table par l'UE stipule :

« Aucune disposition dans cet accord n'exige de la Communauté européenne et des Etats de l'Afrique de l'Ouest de protéger sur leur territoire des indications géographiques qui ne sont pas protégées dans leur pays d'origine ».

En prescrivant que la protection sera limitée seulement aux IG qui sont protégées dans leur pays d'origine, l'exception prévue par l'article 24.9²⁴ de l'accord sur les ADPIC devient impérative. En outre, en exigeant de protéger

²⁴ Cette disposition stipule « Il n'y aura pas obligation en vertu du présent accord de protéger des indications géographiques qui ne sont pas protégées dans leur pays d'origine ou qui cessent de l'être, ou qui sont tombées en désuétude dans ce pays ».

les IG qui sont seulement protégées dans leur pays d'origine, le dessein de l'UE est de favoriser les systèmes d'enregistrement au détriment des systèmes qui protègent les IG par les marques et la concurrence déloyale. Tel peut être le cas des Etats d'expression anglaise de l'AO.

Dans le domaine de l'application des DPI, le texte très détaillé proposé par l'UE reproduit largement les dispositions de la directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au respect des DPI. Plusieurs dispositions entières de la directive contenant des normes plus rigoureuses que celles de l'accord sur les ADPIC ont été parfois carrément reproduites dans le texte proposé par l'UE. L'objectif visé par celle-ci, c'est que l'AO s'aligne sur les dispositions de la directive prescrivant des normes plus élevées que celles de l'accord ADPIC pour restreindre les flexibilités octroyées aux PED.

A l'opposé de l'accord sur les ADPIC qui prescrit des mesures frontalières uniquement pour les importations des marques contrefaites et les « marchandises pirates », l'article 21 proposé par l'UE impose des procédures détaillées contre l'importation, l'exportation et la réexportation des marchandises portant atteinte aux DPI. En d'autres termes, la disposition susmentionnée proposée par l'UE étend l'application des mesures frontalières à toutes les marchandises d'exportation et de réexportation qui enfreignent tous les types de DPI.

Il importe de rappeler que cette proposition de l'UE a fait l'objet de débats au sein du Conseil des ADPIC. Malgré le soutien de certains pays développés, elle fut rejetée par de nombreux Etats en se fondant sur deux arguments principaux. Le premier est l'absence de mandat dans la Déclaration ministérielle de Doha pour mener des négociations dans le domaine de l'application des DPI. Le second est le fait qu'accepter la proposition européenne va bouleverser l'équilibre de l'accord ADPIC au détriment de ceux qui utilisent les DPI²⁵.

Certes, les moyens de faire respecter les DPI devraient assurer la protection des intérêts légitimes des détenteurs des DPI, mais ils doivent aussi entre autres protéger contre les abus des procédures d'application des DPI et assurer l'exécution des obligations des titulaires de DPI ainsi que l'application des limitations et des exceptions aux droits conférés à ces derniers. Or, le texte proposé par l'UE privilégie essentiellement les intérêts des détenteurs de DPI.

²⁵ Maximiliano Santa Cruz S., Intellectual property provision in European Union trade agreements, *op. cit.*, p. 9.

Avant le début des négociations, l'UE était catégoriquement opposée à inclure la protection des savoirs traditionnels (ST) et des expressions culturelles traditionnelles dans le texte de l'APE. Dans une communication conjointe²⁶ de plusieurs Etats membres²⁷ de l'OMC, des Communautés européennes, du groupe des Etats africains et celui des Etats ACP présentée au comité des négociations commerciales de l'OMC datée du 24 juillet 2008, ceux-ci ont convenu d'amender l'accord sur les ADPIC pour y inclure une prescription impérative concernant la divulgation du pays fournisseur de la source des ressources génétiques et/ou des savoirs traditionnels associés.

Dans cette optique, pour assurer une protection défensive des ST, l'AO a proposé d'inclure dans l'APE une disposition exigeant la divulgation du pays fournisseur ou la source des ressources génétiques et/ou des ST associés. Malgré son accord relevé dans la communication précitée à l'OMC, l'UE s'est opposée à la proposition de l'AO. En outre, l'UE n'a pas accepté la proposition de l'AO selon laquelle l'exploitation par l'UE et des ses Etats membres des ressources génétiques et des ST provenant de l'AO devra être subordonnée au consentement préalable donné en connaissance de cause pour assurer aux communautés locales détentrices de ces ressources génétiques et ST une rémunération équitable découlant de cette exploitation.

Compte tenu des revendications démesurées de l'UE en matière de propriété intellectuelle et de son refus de protéger les ST et les expressions culturelles traditionnelles, l'AO n'a pas souhaité, pour le moment, couvrir la question de la propriété intellectuelle dans l'APE régional intérimaire.

Au regard de ce qui précède, il serait souhaitable que dans le domaine de la propriété intellectuelle, l'AO évite de prendre des engagements contraignants érodant et supprimant les flexibilités obtenues par les pays africains dans des accords multilatéraux à portée universelle, comme l'accord sur les ADPIC, la Convention sur la diversité biologique et le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture conclu sous l'égide de la FAO. Il convient plutôt de développer la coopération entre l'AO et l'UE dans le cadre d'une assistance technique pour permettre à la première de profiter des flexibilités prévues par les

²⁶ OMC, Projet de modalités concernant les questions liées aux ADPIC, TN/CW/52/Add.1 du 24 juillet 2008, p. 3.

²⁷ Il s'agit de l'Albanie, du Brésil, de la Chine, de la Colombie, de l'Equateur, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Islande, du Liechtenstein, du Pakistan, du Pérou, de la République Kirghize, du Sri Lanka, de la Suisse, de la Thaïlande et de la Turquie.

conventions multilatérales susmentionnées. Dans cette optique, il convient d'œuvrer à l'adoption d'un régime de propriété intellectuelle approprié favorisant le développement scientifique et technologique de la région en vue d'assurer le bien-être économique et social des populations de l'AO.

On achèvera cette étude en examinant les perspectives de la politique ouest-régionale africaine en matière de propriété intellectuelle.

Perspectives de la politique régionale ouest africaine en matière de propriété intellectuelle

En raison de la différence existant entre les régimes de protection de la propriété intellectuelle dans les pays de l'AO, le respect des engagements pris par les Etats dans le cadre des accords sur l'ADPIC et de l'OMPI, pourrait constituer une base réaliste pour l'harmonisation qu'il faudra entreprendre en vue de la mise en place d'un cadre régional commun de protection de la propriété intellectuelle en Afrique de l'Ouest. Les éléments essentiels de l'élaboration de ce cadre réglementaire sont, entre autres :

- la communication et la sensibilisation sur le système de la propriété intellectuelle ;
- le renforcement des liens de coopération entre l'ARIPO et l'OAPI ;
- l'actualisation et l'amélioration des législations nationales afin d'assurer leur conformité avec les meilleures pratiques internationales ;
- le renforcement des capacités des agences ainsi que des bureaux nationaux et régionaux chargés des questions de propriété intellectuelle ;
- la formation à l'administration, aux techniques de gestion et à l'application des droits de propriété intellectuelle au profit des acteurs concernés ;
- la protection des produits agricoles et artisanaux par le biais, notamment des IG ;
- l'utilisation du système de propriété intellectuelle dans nos programmes de développement économique et social ; par exemple, les projets de développement agricole gagneraient à prévoir un volet « Indications géographiques protégées » ;
- le renforcement des capacités en vue de lutter efficacement contre la piraterie, la bio-piraterie et la contrefaçon ;

- le développement et le renforcement des capacités scientifiques et technologiques régionales en vue de favoriser le développement industriel ;
- la mise en œuvre des politiques de santé publique, notamment en tirant profit des flexibilités dans les conventions internationales pour permettre l'accès des populations aux produits pharmaceutiques à des prix fortement réduits ;
- la diversification des sources d'approvisionnement en médicaments et la création d'unités de production de médicaments à vocation sous-régionale ;

En outre, s'inscrivant dans une logique d'intégration économique visant à créer au sein de la CEDEAO un marché commun dans lequel circulent librement les marchandises, les personnes, les services et les capitaux, il est permis de penser que les droits nationaux vont de plus en plus perdre leur intérêt au profit des droits d'origine communautaire.

Dans cette optique, l'harmonisation et l'uniformisation des législations sont judicieuses :

- l'adoption de politiques communautaires pour promouvoir la recherche scientifique, la créativité et l'innovation ;
- l'élaboration et l'adoption des législations et réglementations pour protéger le droit d'auteur et les droits voisins ;
- l'élaboration et l'adoption des législations et réglementations communautaires pour protéger et faire respecter les droits de propriété industrielle ;
- l'adoption d'une législation communautaire pour prévenir les abus des détenteurs des droits de propriété intellectuelle, contrôler et lutter contre les pratiques commerciales restrictives et anticoncurrentielles ;
- la mise en œuvre de mesures d'accompagnement incitatives pour permettre un véritable transfert de technologie afin de doter l'AO d'une base technologique solide et viable ;
- l'adoption d'une législation sui generis communautaire pour la protection adéquate et effective des savoirs traditionnels et des expressions culturelles traditionnelles ainsi que l'utilisation durable de la biodiversité biologique et de promouvoir une meilleure exploitation des ressources génétiques, des savoirs traditionnels avec l'implication et l'approbation des détenteurs de tels savoirs, innovations et pratiques

ainsi que d'encourager un partage équitable des bénéfices découlant de l'utilisation de ces savoirs, innovations et pratiques.

Il convient de noter que l'adoption d'une législation régionale pour protéger les savoirs traditionnels et les expressions culturelles traditionnelles ne suffit pas pour lutter efficacement contre le bio-piratage. Les Etats africains devraient conjuguer leurs efforts avec d'autres Etats alliés de la communauté internationale pour poursuivre la lutte afin d'adopter un instrument international juridiquement contraignant à portée mondiale pour la protection adéquate et effective des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions du folklore.

Enfin, à moyen ou long terme, il est souhaitable d'adopter un système uniforme de protection des DPI à l'échelle continentale en fusionnant, notamment l'ARIPO et l'OAPI.

Bibliographie

I. Ouvrages

- Azéma J. et Galloux J.-C. (2006), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Précis Dalloz.
- Bruguière J.-M. et Vivant (2009), *Droit d'auteur*, Paris, Précis Dalloz.
- Chavanne A. et Burst J.-J. (1998), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Précis Dalloz.
- Galloux J.-C. (2003), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Dalloz.
- Pollaud-Dulian (1999), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Montchrestien.
- Santa Cruz S. M. (2007), *Intellectual property provisions in European Union trade agreements*, International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- Schmidt-Szalewski J. et Pierre J.-L. (2007), *Droit de la propriété industrielle*, Paris, Litec.
- Vivant M. (2003), *Protéger les inventions de demain, biotechnologies, logiciels et méthodes d'affaires*, Paris, La documentation française.

II. Articles

- Ghérari H. (2008), « Organisation mondiale du commerce et accords commerciaux régionaux. Le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international », *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, n°2, pp. 255-293.
- Ghérari H. (2009), « L'accord de partenariat économique CARIFORUM-CE : vers une nouvelle génération d'accords de libre-échange ? », *RGDIP*, n°3, pp. 523-554.
- Tankoano A. (1994), « L'accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce », *Droit et pratique du commerce international*, n°3, pp. 428-470.
- Tankoano A. (2001), « La mise en conformité du droit des brevets de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) avec les prescriptions de l'accord ADPIC », *Revue trimestrielle de droit économique et commercial*, n°3, pp. 615-629.
- Tankoano A. (2003), « La protection des obtentions végétales dans les Etats membres de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) », *Revue internationale de droit économique*, n°1, pp. 103-133.

Les enjeux de la réglementation régionale des services financiers : Le code CIMA au défi des règles multilatérales et des pratiques des multinationales dans le secteur des assurances

Amar KEBE

Diplômé de l'Institut International des Assurances de Yaoundé

Introduction

Il est indéniable aujourd'hui que l'environnement international se caractérise par une tendance allant dans le sens de la constitution de vastes ensembles économiques et commerciaux intégrés.

Le continent africain, compte tenu de sa situation économique défavorable et de la précarité qui caractérise la plupart de ses Etats ne saurait échapper à une telle réalité.

S'il est vrai qu'au cours des vingt dernières années, l'Afrique a réellement progressé dans la création d'organismes sous-régionaux d'intégration économique, force est de reconnaître que dans la plupart des cas, l'application quotidienne et pratique est loin de refléter le contenu théorique des textes.

Il est même loisible de conclure que contrairement aux attentes, les nombreuses politiques d'intégration initiées au niveau régional n'ont pas sensiblement accru les échanges commerciaux, les flux d'investissement et la mobilité des personnes entre pays africains.

C'est pourquoi, le marché africain est de loin le marché régional le plus morcelé et pourtant, en s'inscrivant dans une stratégie de développement plus large et bien pensée, l'intégration régionale pourrait renforcer les capacités productives, intensifier la diversification économique et améliorer la compétitivité. La mise en commun des ressources et les économies d'échelle permettraient aux pays africains de participer plus efficacement à l'économie mondiale, notamment dans certains domaines stratégiques comme celui des services.

En effet, la fourniture et le commerce de services devraient être jugés tout aussi importants que la production et le commerce des marchandises car ce

secteur représente un enjeu économique très important pour l'Afrique de l'Ouest (entre 30 et 65 % du PIB dans la plupart des pays de la sous-région et occupe environ 1/3 de la population active).

En outre, beaucoup de services, comme les télécommunications, la banque, l'assurance, les services spécialisés ou les services de transport, constituent des intrants pour d'autres activités économiques; ils peuvent donc soit faciliter, soit entraver le commerce et la production d'autres secteurs économiques, tant pour les biens que pour les services, selon l'efficacité de leur prestation aux utilisateurs.

Toutefois, malgré son rôle stratégique, le commerce des services se caractérise par un manque de données et d'informations fiables et celles qui sont disponibles « restent insuffisantes, parcellaires, disparates et sont contenues dans diverses études ou monographies effectuées soit par les institutions d'intégration de la région, soit par les pays pris individuellement. Cet éparpillement de l'information ne permet pas une lecture objective de la situation des services de la région qui puisse permettre la définition d'une stratégie cohérente des négociations.»¹

Si ce constat est valable pour certains secteurs du commerce des services, il n'en demeure pas moins que dans d'autres, à l'instar des assurances, des progrès énormes ont été réalisés jusque là dans le sens d'une intégration régionale et de la préservation économique des intérêts économiques des Etats de la région.

Au niveau de la zone franc, l'intégration régionale dans le domaine des assurances est incarnée par la Conférence interafricaine des marchés d'assurances (CIMA), qui regroupe 14 pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, née le 10 juillet 1992 à Yaoundé (Bénin, Burkina, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo).

Il faut juste préciser à ce niveau que la CIMA est née des cendres de la CICA mise en place lors de la Conférence de Paris en 1962 et à cette époque déjà, les prémices d'une industrie intégrée des assurances au niveau des pays de la zone franc (et de Madagascar) étaient posés.

La CIMA aujourd'hui pèse 485 milliards de F CFA pour 115 compagnies d'assurances. Elle est née de la volonté des Chefs d'Etats et de gouvernements

¹- « Etude documentaire sur le secteur des services en Afrique de l'Ouest », CEDEAO, Décembre 2006, p. 5

de créer un cadre pouvant contribuer de manière efficace à l'essor des marchés nationaux d'assurances à travers une politique d'harmonisation et d'unification des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, impliquant à la fois une législation unique (code CIMA) et une structure de contrôle unique.

Dans le cadre de cette étude, et conformément aux objectifs qui nous ont été fixés, nous allons à travers l'examen de cette organisation notamment de sa législation, tenter une analyse sous le triptyque suivant :

- Montrer en quoi ce Traité a permis de préserver les intérêts économiques de la Région ;
- Identifier et analyser les politiques et la réglementation en mettant en exergue les actes posés dans le sens de l'intégration économique ;
- A l'aide d'exemples concrets, identifier des cas de conflits entre les objectifs du Traité CIMA et les règles internationales ou les pratiques des multinationales.

En faisant une lecture croisée des différents objectifs du Traité CIMA ainsi que des institutions qu'il a mises en place, il est loisible de distinguer que principalement cette organisation vise trois choses :

- Protéger les économies des pays de la région ;
- Retenir les capitaux dans l'espace communautaire ;
- Faciliter la libre circulation des personnes et des biens.

Nous tenterons, d'analyser chacun de ces objectifs en utilisant des exemples concrets pour illustrer les avantages et les inconvénients, mais aussi, mettre en exergue les nombreux obstacles liés aux incompatibilités entre certaines de ces règles et les réalités économiques contemporaines qui prônent la libre concurrence.

Pour ce faire, nous allons nous servir d'une réglementation protectionniste (l'assurance maritime obligatoire à l'importation) en vigueur dans tous nos Etats et qui incarne à elle seule toute la problématique et l'équilibre qu'il faut trouver entre la volonté de protéger les économies de la zone et les réalités contemporaines qui dictent une plus large ouverture des marchés régionaux.

D'un autre côté, et toutes les prévisions convergent aujourd'hui sur ce point, une analyse objective et lucide de la situation permet d'affirmer, sans trop de risques, que la libéralisation des services devient de plus en plus inéluctable.

Isolés, il est clair que les marchés régionaux d'Afrique de l'Ouest et du Centre seront extrêmement vulnérables face aux grandes puissances économiques. Par conséquent, l'intégration régionale demeure une solution, et à notre avis la seule, pour booster le commerce des services et le rendre mature à l'orée de cette nouvelle donne économique.

Sur ce point, l'édition 2009 du rapport annuel de la CNUCED ne s'y est pas trompée du reste quand elle affirme qu' « On se rend compte de plus en plus que l'intégration régionale est peut-être un élément capital à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouvelles lignes d'actions pour développer les services. »²

La CIMA s'inscrit présentement dans la même veine avec un processus graduel en deux étapes : la mise en place de la coassurance communautaire et l'ultime étape de l'intégration régionale dans le secteur des assurances à savoir le marché unique.

Le plan de notre étude sera donc parallèle à l'évolution chronologique du processus d'intégration régionale du secteur des assurances qui se décline en trois étapes principalement avec pour chacune un objectif bien précis :

- 1) Retenir les capitaux dans les Etats membres (exemple de l'assurance maritime obligatoire)
- 2) Retenir les capitaux dans l'espace communautaire de la CIMA (la coassurance communautaire)
- 3) Mettre en place un Marché Unique.

La rétention des capitaux dans les Etats membres de la CIMA : l'exemple de l'assurance maritime obligatoire

L'intégration régionale dans le cadre du traité CIMA s'est faite de manière graduelle avec pour ultime objectif la mise en place d'un marché unique.

Pour atteindre ce but, il est impératif que les marchés nationaux qui jusque là étaient plongés dans un certain marasme, puissent connaître une certaine embellie aussi bien du point de vue de l'équilibre financier que de l'image de marque auprès des consommateurs d'assurances.

² - « Le développement économique en Afrique : Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique. », Edition 2009 du rapport annuel de la CNUCED, p.88

Depuis son entrée en vigueur le 15 Février 1995, la CIMA s'attelle à cette tâche et aujourd'hui il est loisible d'affirmer, même si beaucoup reste à faire, que sur le plan de l'assainissement du secteur, de réels progrès ont été enregistrés.

Mais pour garder le cap et s'inscrire dans la durée à l'heure de la mondialisation et de la libre concurrence, il est extrêmement important que les marchés de la zone encore fragiles face aux puissances occidentales puissent bénéficier de mécanismes susceptibles de privilégier la rétention des capitaux dans les Etats membres et sur ce point, la CIMA est un « bouclier » pour ces marchés.

A travers un exemple, qui est devenu une institution tellement elle est commune à tous les pays subsahariens, nous tenterons d'illustrer cette volonté du législateur communautaire de retenir les capitaux au niveau national : il s'agit de l'assurance maritime obligatoire à l'importation et de la domiciliation locale.

Si nous avons décidé de faire référence à cette législation c'est qu'elle incarne à elle toute seule aujourd'hui, toute la problématique entre une législation protectionniste qui veut préserver les faibles économies de la zone CIMA et une volonté de plus en plus affichée des institutions financières internationales d'accéder à ces marchés par le biais d'une libéralisation, peut-être précoce.

Problématique

L'assurance des biens importés ou exportés est un des traits fondamentaux caractérisant de nos jours le commerce international. La nécessité d'assurer ces biens et marchandises contre les conséquences économiques de leur perte éventuelle et des dommages qu'ils pourraient subir au cours de leur transport est apparue du reste, dès les premiers jours du commerce maritime en particulier, et s'est renforcée avec la valeur élevée des biens transportés, conséquence notamment de l'intensification des échanges internationaux.

Sur ce point précisément, nul n'ignore la situation de la plupart des pays en voie de développement dont les économies sont fondées sur la production et l'exportation d'un nombre limité de matières premières, et sur l'importation de tous les autres produits de consommation comme d'équipement. Cette situation est la caractéristique principale propre à l'économie des Pays en Développement, d'où le caractère déficitaire de leur balance commerciale.

Dans ces conditions, l'assurance des biens et marchandises importés représente une dépense importante et devrait être considérée par des marchés

locaux comme ceux d'Afrique de l'Ouest et du Centre, entre autres, comme une branche offrant des perspectives prometteuses. Toutefois, malgré ces opportunités, la pratique dans les Pays en développement était à la souscription de contrats d'assurance maritime dans les compagnies d'assurances des pays développés.

Cette pratique était monnaie courante et se justifiait par différents facteurs qui conduisaient les négociants, soucieux naturellement de la garantie et de la rapidité dans les prestations, à s'assurer directement auprès des compagnies d'assurances occidentales disposant de la compétence et des moyens appropriés pour mener à bien leur mission. Cette façon de faire entraînait des pertes considérables pour les industries locales d'assurances.

Devant cette situation particulière, la CNUCED allait faire un ensemble de recommandations allant dans le sens d'assurer les importations des Pays en développement dans leur propre marché. A travers la Résolution 42, elle affirmait que « Les pays en voie de développement devraient prendre des mesures pour que leurs marchés d'assurances soient à même de couvrir, en tenant compte aussi bien des intérêts nationaux que des intérêts des assurés, les opérations d'assurances requises pour leurs activités économiques, y compris leur commerce extérieur, dans la mesure où cela est techniquement faisable. »

Dans cette optique, tous les pays de la sous région vont adopter une réglementation ayant un double objectif :

- Rendre obligatoire l'assurance des biens importés
- Assurer obligatoirement ces biens dans une compagnie d'assurances du pays d'accueil.

L'objectif de cette réglementation est donc de réduire les sorties nettes de devises, c'est-à-dire les fuites de capitaux consécutives aux frais d'assurances souscrites à l'extérieur, et de garantir en même temps une certaine protection des compagnies locales face à la concurrence internationale..A sa naissance, le code CIMA est allé dans le même sens même s'il laisse une certaine prérogative aux dispositions nationales : « L'assurance des facultés à l'importation revêt un caractère obligatoire dans la mesure où les législations nationales le prévoient. Elle est alors régie par les dispositions spécifiques de ces législations. »³

Avec la mise en place de ces différentes mesures, on devrait assister en principe à un nouveau souffle de la branche de l'assurance transport maritime

³ - Article 278 du code CIMA.

très touchée par la crise. Seulement, à la pratique et après plusieurs années d'exercice, le constat est que les mutations de l'économie mondiale remettent en cause cet acquis et l'OMC pour des raisons de libéralisation économique, prévoit de lever ces mesures jugées discriminatoires et nuisibles au commerce international. De plus, on remarque de plus en plus l'émergence de pratiques peu orthodoxes qui permettent aux exportateurs de même qu'aux assureurs des pays développés de contourner cette réglementation.

Le tableau est ainsi dressé : d'un côté nous avons une réglementation protectionniste et restrictive mise en place pour insuffler une dynamique nouvelle aux industries locales d'assurances, d'un autre, nous avons les nouvelles réalités économiques, les contingences qui caractérisent l'économie mondiale contemporaine.

La situation actuelle de l'assurance maritime obligatoire

Avant l'adoption de l'assurance maritime obligatoire dans les pays de la zone CIMA, les opérateurs économiques dans le cadre du commerce international, soucieux d'une certaine sécurité dans leurs transactions et d'une certaine célérité dans les prestations, s'adressaient naturellement aux compagnies d'assurances disposant de moyens appropriés pour répondre à leurs attentes.

L'absence de mesures protectionnistes aidant, les assureurs des pays développés vont exercer un monopole en matière d'assurance maritime et cela signifiait en pratique deux choses :

- D'abord les importations dans les pays sous développés étaient faites aux conditions CAF c'est-à-dire, incluant l'assurance qui avait été souscrite par l'exportateur sur son propre marché ou sur celui d'un autre pays développé ;
- Ensuite, les exportations étaient vendues FOB ce qui avait pour conséquence que l'assurance maritime était encore placée sur le marché d'un pays développé.

Aujourd'hui, l'objectif de l'OMC est de retourner à cette situation d'antan en supprimant cette réglementation jugée protectionniste et anti concurrentielle, ou du moins le second volet de la mesure tendant à la domiciliation locale. De ce fait, même si le principe d'une assurance maritime obligatoire demeure, la domiciliation locale, c'est-à-dire le fait de souscrire l'assurance au niveau d'une compagnie d'assurance en interne, ne sera plus une obligation.

La réglementation de l'assurance maritime obligatoire est présentement remise en cause et ce à un double niveau : d'une part, les pressions exercées par l'OMC sont très fortes et sont visibles à tous les niveaux ; et d'autre part, même si la mesure subsiste toujours dans nos différents droits positifs, elle est contournée tous les jours avec la complicité de certains opérateurs nationaux.

Les pressions exercées par les institutions internationales spécialisées

Le rôle du commerce des services dans les économies nationales comme dans les échanges internationaux ne cesse de s'affirmer. Cependant, malgré toute leur importance et aussi tous les flux de capitaux qu'ils génèrent, les services échappent encore, dans une large mesure à la libéralisation des échanges. Ce phénomène s'explique, entre autres, par la nature même des activités des services. En effet, beaucoup de transactions internationales relatives aux services requièrent un déplacement des facteurs de production. Ce n'est donc pas un hasard si les négociations internationales relatives aux services portent le plus souvent sur la question de la liberté d'établissement.

Toutefois, malgré cet obstacle et bien d'autres, la tertiarisation de l'économie mondiale rend inévitable l'extension du libre échange au domaine des services.⁴

A cet effet, et sous l'impulsion des Etats-Unis, les pays occidentaux cherchent à libéraliser les services, y compris les assurances. L'étude chronologique des différentes résolutions du GATT montre cette volonté des occidentaux de passer à la libéralisation de ce secteur pour pouvoir en tirer un meilleur profit.

Avec l'avènement de l'OMC, c'est la consécration de toute la politique tendant à la libéralisation des services. En effet, l'OMC, conformément à l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS Uruguay Round), estimait que les réglementations relatives à l'assurance maritime obligatoire étaient discriminatoires.

De l'avis de l'OMC, « Ces services financiers entrent dans le commerce des autres produits et services, c'est pourquoi, l'adoption de ces règles multilatérales et l'amélioration des conditions d'accès aux marchés favorisent l'intégration internationale par la voie du commerce, ainsi que l'efficience mondiale. »

⁴ - Fereydoun A Khavand, « le nouvel ordre du commerce mondial : du GATT à l'OMC » ; ed. Nathan, p.173.

En étroite collaboration avec la CNUCED et les institutions financières internationales de Bretton Woods, l'OMC continue d'exercer une pression sur les pays en développement membres en vue d'une intégration au marché mondial dans le domaine de l'assurance maritime. Ainsi, toutes les entraves à la libéralisation devraient sauter, notamment la réglementation relative à l'assurance maritime obligatoire.

Seulement, nonobstant toute cette politique mise en branle par l'OMC pour libéraliser les services, certains pays sous développés craignaient et craignent encore une telle libéralisation. Ils redoutent en effet, et non sans raison, que les pays riches n'exportent massivement leurs services financiers pour lesquels ils jouissent de l'avantage comparatif le plus grand.

Toutefois, en dépit de ces réticences compréhensibles du reste, les services figurent bien dans les négociations multilatérales. Les pays sous développés ont accepté finalement ce compromis couvert par l'Uruguay Round et consistant pour les Etats riches à libéraliser leur agriculture et textile au profit principalement des pays du tiers monde ; et ces derniers ouvrant leurs marchés aux services et aux investissements des pays développés.⁵

Face à toutes ces pressions, les effets ne se sont pas fait attendre et l'une des illustrations les plus prépondérantes nous est venue de la Côte d'Ivoire qui avait été obligée de réaménager certaines dispositions de sa réglementation relative à l'assurance locale obligatoire. Ainsi l'ordonnance modifiant la loi n° 86-485 du 01^{er} Juillet 1986 portant obligation d'assurance des biens et marchandises de toute nature à l'importation disait expressément que l'obligation de domiciliation locale en Côte d'Ivoire « a constitué à la longue une entrave au libre choix de l'assurance (...) »

Le symbole est fort car le marché ivoirien est la locomotive de la CIMA. En faisant sauter cette obligation de domiciliation locale, la Côte d'Ivoire avait ainsi empêché aux assureurs locaux de disposer de potentielles primes d'assurances tout en encourageant une fuite des capitaux que le marché national ne pouvait continuer à supporter. C'est la raison pour laquelle, les autorités ivoiriennes ont été obligées de revenir sur leur décision en instituant à nouveau l'obligation de domiciliation locale par Ordonnance N° 2007-478 du 16 Mai 2007.

Aujourd'hui, les autorités de la CIMA sont parfaitement conscientes de cette forte pression et de la situation « inconfortable » à laquelle elle soumet les pays membres et proposent deux choses :

⁵ - Gérard Marie Henry, « Dynamique du commerce international : nouveau protectionnisme ou libre échange ? » ; Ed. Eyrolles, p. 168.

- « d’entreprendre, s’il y a lieu, des démarches auprès des partenaires au développement, en vue d’obtenir un délai transitoire avant d’aboutir à une éventuelle abrogation des réglementations nationales instituant une obligation de domiciliation de l’assurance des facultés à l’importation.
- de veiller à la stricte application des dispositions du code des assurances interdisant la souscription d’une assurance directe à l’étranger des risques situés sur le territoire d’un Etat membre et d’une manière générale, de proscrire toute technique de délocalisation directe ou indirecte de l’assurance de ces risques. »⁶

En théorie, la volonté du législateur communautaire pour une sauvegarde des marchés régionaux est réelle à travers notamment toute cette politique destinée à la rétention locale des primes, mais qu’en est-il dans la réalité ?

Le contournement des mesures prévues par l’assurance maritime obligatoire

Certains opérateurs économiques manifestent une incompréhension totale sur la loi rendant obligatoire l’assurance à l’importation, et l’assimilent dans certains cas à une taxe dont on devrait s’acquitter au niveau du port avant l’enlèvement des facultés ou marchandises. Ceci montre qu’une loi ne suffit pas pour apporter une mutation sur certaines habitudes. Ainsi, plusieurs importateurs attendaient l’arrivée des facultés ou marchandises pour souscrire une assurance minimale FAP-Sauf nécessaire pour se procurer les documents exigés par la Douane.

Il faut préciser à ce niveau qu’en assurance de facultés, deux garanties sont en général proposées par les assureurs :

- La FAP-Sauf qui est la couverture minimale exigée pour satisfaire à l’obligation d’assurance ;
- La Tous Risques qui est une garantie beaucoup plus complète et dont la prime est naturellement plus élevée.

A titre d’exemple, pour une cargaison de 6.000 tonnes métriques de riz d’une valeur de **1.279.116.150 F CFA**, la prime en FAP-Sauf sera de **2.015.658 F CFA** et celle en Tous Risques s’élèvera à **13.431.770 F CFA**. Il est loisible de percevoir à travers cet exemple, le manque à gagner considérable subi par les compagnies locales d’assurances.

⁶ - Recommandation N° 0012/CMA/CE/CIMA

Ce comportement étant lié à une absence d'information de la part des autorités locales et de l'industrie de l'assurance des pays concernés, une situation anarchique a été constatée. Elle consiste en une double assurance car, l'exportateur n'étant pas avisé et continuant toujours à vendre CAF, souscrivait une assurance au départ. Quant à l'importateur, il était obligé par la loi de se conformer à l'arrivée à la nouvelle législation relative à l'assurance maritime obligatoire.

Ce phénomène de double assurance obérant le coût de revient des produits, l'opérateur économique était obligé de renchérir son prix de vente sur le marché.

Toutefois, la double assurance ne constitue pas la seule méthode utilisée par les contrevenants pour contourner la réglementation relative à l'assurance locale obligatoire. En effet, non contents des services offerts sur le marché local, certains opérateurs économiques souscrivent une assurance à l'étranger, en se contentant de se faire délivrer au Sénégal des certificats de complaisance. Ces derniers sont délivrés par certaines compagnies d'assurance et intermédiaires agréés au Sénégal, ou par des agents souscripteurs installés à l'étranger. Le processus consiste pour l'assuré, à négocier une assurance à un taux très faible, moyennant un engagement de sa part de ne présenter aucune réclamation à l'assureur en cas de perte ou dommage.

Comme nous le constatons, face à la lenteur dans les procédures d'indemnisation et à l'insolvabilité de la plupart des compagnies locales, les opérateurs économiques continuent à assurer, pour plus de sécurité, leurs facultés et marchandises dans les compagnies occidentales plus sécurisantes pour leurs affaires.

En définitif, malgré toutes les mesures prévues par l'assurance locale obligatoire, il y a des pratiques parallèles et sans cesse grandissantes, qui ne font qu'annihiler toutes les politiques jusque là mises en place par les gouvernements des pays membres de la CIMA. Ces pratiques ont aussi pour nom :

- L'assurance subsidiaire à celle souscrite auprès des compagnies locales ;
- L'assurance différente de condition, avec une garantie minimale souscrite à l'arrivée et une garantie très étendue souscrite au départ par le fournisseur dans les pays développés, pour le compte du destinataire ;
- La réassurance sous forme de fronting à 100%. Dans ce cas, les compagnies locales rétrocèdent la totalité de l'affaire et ne perçoivent qu'une commission.

De plus, avec ces diverses pratiques, les opérateurs contournent non seulement l'assurance locale obligatoire, mais en même temps, ils échappent aussi au fisc. Finalement, le préjudice est ressenti aussi par l'économie nationale.

Quelques recommandations pour une survie de l'assurance maritime obligatoire

A l'ère de la mondialisation que nous vivons actuellement, le « nationalisme étroit et obscur » n'est plus une philosophie à encourager ou à adopter. Les frontières n'ont plus qu'une valeur théorique et symbolique. Devant cet état des choses, l'heure n'est plus à la restriction des marchés.

Or, l'assurance maritime obligatoire a pour caractéristique principale son aspect captif et restrictif qui limite aussi bien les concurrents que les marchés sur lesquels ils exercent. Les marchés qui voudront être compétitifs, seront obligés de s'ouvrir au reste du monde puisque ce sont les réalités sociopolitiques et économiques du moment qui l'exigent.

Face à ces nouvelles réalités du moment, les marchés locaux se voient obligés d'étendre leurs frontières au risque de devenir obsolètes et dépassés. L'assurance maritime obligatoire n'échappe pas à ces vicissitudes et trouve intérêt à étendre son champ d'application à d'autres horizons pour pouvoir s'adapter aux réalités économiques contemporaines.

Cette extension pourrait se faire à plusieurs niveaux dont deux principalement.

Tout d'abord, l'assurance maritime obligatoire se doit d'étendre son domaine d'application aux exportations qui occupent de plus en plus une place de choix dans le négoce international des pays en développement.

Ensuite, elle se doit de se projeter dans le cadre communautaire qui est un espace présentant beaucoup d'opportunités pour qui saura les exploiter.

La nécessité d'étendre le champ d'application de l'assurance maritime obligatoire aux exportations

L'importance nouvelle et le rôle de plus en plus prépondérant que jouent désormais les exportations dans l'équilibre de la balance commerciale de la plupart des pays en développement, ont poussé les experts de la CNUCED à attirer l'attention des autorités des pays membres de l'OMAO et les assureurs de ces Etats, sur la nécessité de s'intéresser à l'assurance sur facultés à l'exportation.

Il est vrai que les importations constituent aujourd'hui la grande majorité des risques maritimes assurés dans la sous région. Cependant, avec le vent de la mondialisation qui souffle sur les économies nationales, d'autres secteurs du portefeuille maritime sont maintenant mûrs pour être intégrés réellement dans le domaine d'application de l'assurance maritime obligatoire. Parmi eux, on distingue particulièrement l'assurance des exportations.

Toutefois, s'il y a indubitablement des possibilités d'expansion pour ce secteur du portefeuille maritime, cela nécessite néanmoins des recherches préalables et une préparation considérable. En effet, dans le cadre des assurances à l'exportation, la situation est bien différente de celle des assurances à l'importation où l'assureur peut tirer avantage de sa présence localement pour faciliter le règlement des sinistres. De plus, un certain nombre de difficultés spécifiques à l'assurance des exportations peuvent survenir dans le cadre des marchés de la zone CIMA.

La première difficulté a trait à la mise en place d'un important réseau au niveau international d'agents qualifiés. La plupart des marchés de la région n'ont pas les moyens de mettre en place et d'entretenir un tel réseau. A cet effet, une coopération entre les assureurs de la sous région, dans le but d'établir leurs propres réseaux d'agents locaux agréés serait, à plusieurs égards, très profitable. Cette coopération pourrait être facilitée par les organismes en place dans le cadre des instances communautaires déjà existantes au niveau de la Région (CIMA, UEMAO, CEDEAO).

Les réseaux, une fois en place, leur surveillance et leur gestion peuvent être centralisés pour ce qui est des résultats et de l'impartialité. Les fédérations nationales formées par les assureurs coordonnent l'information en retour provenant de chaque assureur et lorsque c'est nécessaire, prennent des mesures adéquates. Les fédérations joueraient ainsi un rôle pour exercer des pressions en sens inverse lorsque des agents se plaignent des réponses dilatoires faites par certains assureurs et qui les empêcheraient de mener normalement la gestion des sinistres. Et c'est à ce niveau que se situe la deuxième difficulté que pourrait susciter la mise en œuvre d'une politique tendant à assurer les exportations.

En effet, le règlement des sinistres étant la vitrine de l'activité d'assurance, il faut accorder une grande attention au traitement rapide et juste de chaque réclamation si l'assurance des exportations veut s'appliquer avec efficacité. Il est essentiel que le destinataire étranger soit certain que ses certificats d'assurance lui permettront d'obtenir une indemnisation dans les délais, lorsqu'il en aura besoin, et là où il en aura besoin.

En tout état de cause, toute action en faveur de la souscription de l'assurance à l'exportation sur les marchés locaux de la sous région, doit s'accompagner de la mise en place d'un mécanisme efficace de règlement des sinistres et cela implique en premier que des fonds soient disponibles pour un règlement immédiat des réclamations dès lors qu'elles ont été acceptées.

Pour que les fonds soient immédiatement disponibles, il serait nécessaire que les assureurs maintiennent des réserves dans au moins une des principales places financières étrangères et qu'ils les réapprovisionnent au fur et à mesure qu'elles sont utilisées ; ou encore qu'elles concluent un accord avec leurs services locaux du contrôle des changes afin de leur permettre un transfert immédiat des fonds sous réserves d'un certain nombre de précautions arrêtées d'un commun accord. Cela supposerait toutefois une intégration assez solide entre les services financiers des différents Etats de la sous région. En principe, cela ne devrait pas poser de problème avec le nouvel espace communautaire qui présente à bien des égards des opportunités pour l'assurance obligatoire maritime.

Le cadre communautaire : un nouvel espace pour l'assurance maritime obligatoire

L'intégration apparaît aujourd'hui comme une nécessité politique, économique et sociale ; et le continent africain n'échappe pas à ce processus. Il est condamné à s'unir s'il ne veut pas aggraver sa situation déjà alarmante.

L'intégration dans le cadre des assurances maritimes pourrait palier la plupart des difficultés que rencontrent les marchés locaux à l'ère de la mondialisation.

Tout d'abord, en raison de l'étroitesse des marchés d'assurance des pays africains, il convient de créer dans le cadre de l'intégration économique africaine et au sein des structures de coopération régionales et sous régionales existantes, des pools de coassurance et de réassurance. Toutefois, la coassurance supposant une souscription conjointe par plusieurs compagnies d'assurances, elle ne pourra se faire que dans le cadre des seules organisations dont les textes prévoient la libre circulation des biens, personnes et capitaux.

Comme on peut le constater, l'espace communautaire ne peut réellement se concevoir que si les Etats veulent bien se départir d'une partie de leur souveraineté en acceptant de s'ouvrir aux autres par le biais des principes de liberté d'établissement et de liberté de prestation de services qui devraient dépasser le stade de vœux pieux pour être concrétisés dans la réalité pratique.

Ceci suppose une réelle volonté politique, que malheureusement, nous avons du mal à percevoir pour le moment.

Dans le cadre de la sous région Ouest Africaine, certains traités à l'instar de l'UEMOA offrent cette possibilité. Dans le titre I de l'exposé des motifs, il est clairement énoncé la volonté des parties signataires de « 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 industrielle ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ».

En dehors de l'UEMOA, un autre cadre communautaire s'offre à l'industrie des assurances maritimes avec le traité de la CEDEAO qui énonce aussi le principe de la liberté d'établissement. Seulement dans ce cas, les Etats membres ne pourront en aucune manière bénéficier de l'atout de la monnaie commune.

La rétention des capitaux dans l'espace communautaire de la CIMA : la coassurance communautaire

La problématique de l'agrément unique au niveau des pays de la zone franc figurait en bonne place parmi les termes de référence des travaux ayant conduit à l'avènement de la CIMA. En effet, la mise en place d'un marché unique des assurances était considérée par certains experts comme l'une des solutions devant conduire à l'assainissement et à la redynamisation du secteur des assurances dans la zone franc. Cette approche d'ouverture immédiate des marchés avait été abandonnée par les Etats au profit d'une méthode progressive reposant sur la consolidation des marchés nationaux et sur une procédure uniformisée d'agrément. Dans le cadre de cette approche progressive, le Secrétariat Général de la CIMA a eu à réaliser plusieurs études sur la problématique de l'agrément unique et l'une des conclusions a été que cette construction devait passer par des étapes intermédiaires dont notamment, la poursuite de l'harmonisation des procédures réglementaires et fiscales, la consolidation des marchés nationaux et la multiplication des échanges d'affaires entre les compagnies d'assurances à travers des traités de réciprocité ou de réassurance.

La dernière étude du Secrétariat Général de la CIMA sur la question a été soumise à l'examen du Conseil des Ministres de Septembre 2003. Cette étude avait mis en exergue plusieurs schémas dont l'adoption devrait servir de

premiers pas dans la longue marche vers le marché unique. Parmi ces schémas, on peut noter la liberté de prestation de services, la coassurance communautaire et la liberté d'établissement.

D'un point de vue pratique et historique, la liberté totale de prestation de services constitue l'étape ultime de la construction d'un marché unique. S'inscrivant dans le cadre d'un processus qui n'était qu'à ses débuts, le Secrétariat Général avait proposé comme première étape vers la liberté de prestation de services, la coassurance communautaire au sein des Etats membres de la CIMA pour certains grands risques de pointe.

La notion de coassurance communautaire

Parmi les objectifs de la CIMA figure en bonne place celui d'encourager la mise en place de facilités permettant aux organismes d'assurances d'effectuer des échanges d'affaires par des techniques adéquates, notamment par la souscription et la gestion des grands risques dépassant la capacité de conservation d'un marché. Il s'agissait de favoriser et de stimuler l'adoption de pratiques permettant d'accroître les rétentions de primes tant au plan national que régional afin de limiter les transferts de devises à l'étranger sous forme de prime de réassurance facultative.

S'inscrivant dans cette optique, le Conseil des Ministres de la CIMA, lors de sa session de Septembre 2004 tenue à Paris, avait adopté le Règlement N° 004/CIMA/PCMA/PCE/SG/04 portant mise en place d'une coassurance communautaire dans la zone CIMA. Ce texte a été remplacé et abrogé par le Règlement N° 0002/CIMA/PCMA/PCE/SG/06 adopté le 11 Septembre 2006 à Paris.

La coassurance est une opération par laquelle plusieurs compagnies d'assurances garantissent au moyen d'un seul contrat, un même risque ; chaque société en prend une part (exprimée en pourcentage) en fonction de laquelle elle perçoit sa quote-part de la prime totale et contribue à l'indemnisation en cas de sinistre dans la même proportion. En général, cette technique est utilisée à l'échelle nationale et concerne les compagnies d'assurances d'un même marché.

Dans la pratique, certains risques assez pointus peuvent dépasser les capacités d'un marché national et dans pareil cas, l'objectif de la CIMA à travers la coassurance communautaire est d'en faire bénéficier les autres marchés de la zone.

A cet effet, le Règlement définit en son article premier, les risques susceptibles d'être couverts en coassurance communautaire. Lorsque le risque

est éligible à la coassurance communautaire, il doit être assuré par le marché local à concurrence d'une certaine quote-part qui est fonction de la capacité de souscription de ce marché. L'objectif est d'épuiser les possibilités nationales de souscription avant qu'il ne fasse l'objet de coassurance communautaire. Et c'est à ce niveau que se situent toutes les difficultés relatives à la mise en pratique réelle de la coassurance communautaire et qui tendent aujourd'hui à donner à ce concept qu'une valeur purement théorique.

Les limites de la mise en œuvre de la coassurance communautaire

L'article premier du Règlement précise que « les risques ne peuvent faire l'objet d'une coassurance communautaire qu'après avoir intéressé suffisamment les sociétés d'assurances agréées pour exercer dans le pays de localisation du risque. A cet effet, les marchés locaux et les Directions Nationales des Assurances devraient définir les critères objectifs permettant d'apprécier le caractère suffisant de l'intéressement local. »

En renvoyant au niveau local la détermination de la capacité standard de souscription par marché, la CIMA n'a fait que transposer un problème qui à ce jour, n'a fait l'objet d'aucune proposition de solution. En effet, comment peut-on affirmer être dans une dynamique d'intégration régionale, de législation unique, et vouloir laisser les marchés nationaux fixés isolément les critères de capacité standard ?

Or, ce concept d'épuisement de la capacité nationale de souscription du risque est très importante car cette contrainte permet d'éviter que la coassurance communautaire ne soit l'occasion pour certaines compagnies d'assurances, filiales de grands groupes internationaux, de se constituer sous forme de « pools de coassurance » pour la souscription des risques éligibles à la coassurance communautaire, et ceci, au détriment des compagnies nationales n'appartenant pas à des groupes.

De telles pratiques ne peuvent que freiner le développement des petits marchés dès lors que, les grosses affaires sont systématiquement placées sous forme de coassurance communautaire dans la sous région, privant ainsi certaines compagnies locales d'aliments substantiels qu'elles auraient pu souscrire dans la limite de leur capacité de souscription.

Sur un autre plan, la coassurance communautaire a du mal à être mise en pratique du fait caractère non contraignant du Règlement. En effet, il n'est nullement fait obligation à un assureur de recourir à la coassurance communautaire lorsque le risque y est éligible et que sa capacité individuelle est dépassée ou que celle de son marché est épuisée.

Ainsi le Règlement apparaît comme une faculté permettant aux compagnies d'assurances de la zone CIMA d'effectuer des échanges d'affaires sur des grands risques afin d'accroître la rétention des primes au plan national et régional. Cependant le Règlement ne les y oblige pas. Par conséquent, les dispositions relatives à la coassurance communautaire ne s'appliqueront donc qu'à un assureur qui voudrait bien recourir à cette pratique.

Dans ces conditions, le législateur laisse aux assureurs une possibilité d'arbitrage entre réassurance facultative et coassurance communautaire. Cette ambiguïté pourrait constituer un frein à la rétention des primes au niveau régional. En effet, pour un assureur qui ne souhaiterait pas se soumettre à l'obligation d'intéressement du marché local pour un risque donné, il lui suffirait de rechercher les meilleures conditions de placement en réassurance en lieu et place de la coassurance communautaire. Il ne sera pas en infraction vis-à-vis de la législation si les limites de l'article 308 du code CIMA sont respectées. Pour autant, le risque échapperait en grande partie au marché local et au marché régional.

Et c'est à ce niveau qu'il est loisible de relever le manque de volonté politique. En effet, dans d'autres domaines où le Traité CIMA a voulu rendre obligatoires certaines dispositions, il a réussi à le faire dans grande difficulté compte tenu notamment de la nature de son corpus réglementaire composé essentiellement de dispositions d'ordre public.

La mise en place d'un marché unique : ultime étape du processus d'intégration

Le marché CIMA doit évoluer vers la mise en place de l'agrément unique car c'est l'une des solutions qui conduira à l'assainissement durable et à la redynamisation du secteur des assurances dans la zone franc. La démarche comporte des étapes difficiles que nous aborderons plus tard mais c'est la seule voie d'avenir et elle a déjà formellement commencé par l'instauration de la coassurance communautaire.

Les termes du débat sont clairs car nous assistons aujourd'hui, et de plus en plus au renforcement et à la multiplication des communautés économiques régionales. Cette tendance rend singulièrement élevés les risques de marginalisation des Etats isolés dans la conjoncture actuelle d'exacerbation de la compétition économique et commerciale.

Le continent africain ne peut se payer le luxe d'être en reste ; c'est pourquoi nous pouvons affirmer que malgré les obstacles qui se dressent, l'agrément

unique au niveau de la zone CIMA reste un processus incontournable et irréversible d'autant plus que l'espace CIMA dispose à cet effet d'atouts non négligeables.

Le marché unique : un processus irréversible

S'il est vrai que les marchés de la région sont encore fragiles devant les puissances occidentales et qu'une libéralisation précoce des services pourrait nous être préjudiciable à l'heure actuelle, il convient d'un autre côté de reconnaître que les exigences du moment et les mutations économiques actuelles sont incompatibles avec certaines pratiques isolationnistes. C'est pourquoi, il est loisible d'affirmer que ce processus est irréversible pour plusieurs raisons dont deux qui nous semblent prépondérantes :

Une exigence de l'UEMOA et de la CEMAC

Les Etats membres de la CIMA appartiennent tous à des espaces économiques et monétaires ayant adopté des principes de liberté de circulation des capitaux, des personnes, des biens ainsi que des libertés de prestation de services. Ces principes auront indéniablement des répercussions sur le secteur des assurances. D'ailleurs, le Secrétaire Général de la CIMA avait été saisi sur le sujet par le Secrétariat Général Permanent de la CEMAC qui entendait instituer dans son espace l'agrément unique, y compris pour le secteur des assurances.

Dans la zone UEMOA, l'un des maillons importants du système financier, à savoir le secteur bancaire, a déjà intégré cet aspect en faisant de l'agrément unique une réalité.

La mondialisation et les Accords de Partenariat Economique

La mondialisation des échanges a certainement une incidence sur le développement des primes d'assurances dans la zone CIMA. En effet, en dépit des lois nationales relatives à l'obligation de domiciliation de l'assurance des facultés à l'importation que nous avons analysées in supra, un nombre de plus en plus important d'opérateurs économiques préfèrent, pour des soucis de commodité, de compétitivité et de sécurité, souscrire leurs assurances auprès de groupes étrangers mondialement réputés.

Par ailleurs, en protégeant leurs marchés par des lois internes, les Etats de la CIMA s'exposent au mécontentement des bailleurs de fonds. Il n'est pas exclu que ces derniers exigent la suppression des restrictions imposées par l'article 308 du code des assurances. Cette disposition du code CIMA interdit

expressément la cession à l'étranger (hors zone CIMA) sur plus de 75 % d'un risque (à l'exception de certaines branches comme le transport et l'aviation). Par conséquent, quelque soit le niveau de cession, il y a toujours 25 % du risque qui doivent obligatoirement restés dans la région.

A cet égard, il convient de préciser que les nouveaux Accords de Partenariat Economique, communément appelés APE visent à ouvrir davantage les marchés africains à les libéraliser et à les soumettre à la concurrence internationale. Même si pour l'instant ces Accords ne concernent pas le domaine des Services, il est clair que le processus est enclenché et qu'inéluctablement ce secteur sera un jour libéralisé.

Dans un tel contexte, il sera difficile aux entreprises d'assurances de la zone CIMA de lutter à armes égales avec les grands groupes d'assurances si elles ne trouvent pas au niveau régional un environnement ouvert et intégré à même de leur conférer une plus grande assise financière, par l'effet conjugué des regroupements de sociétés et des facilités plus accrues de la coassurance communautaire. Et sur point, la CIMA dispose déjà d'atouts non négligeables.

Les atouts de la CIMA dans le cadre de la mise en place du marché unique.

Même si elle regroupe des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, il convient de faire remarquer que ces différents ont des liens communs qui favorisent la mise en place du marché unique :

Une réglementation unique tant au niveau du droit des assurances qu'au niveau du droit des affaires

Une des caractéristiques fondamentales du marché unique est l'existence d'une réglementation unique s'appliquant à l'ensemble des compagnies d'assurances quel que soit le lieu de leur siège social.

Au niveau de la zone CIMA, cette réglementation existe déjà avec le Traité CIMA et le code unique des assurances qui lui est annexé. Il en est de même du droit général des affaires régi par les actes uniformes de l'OHADA dans l'ensemble des pays de la CIMA. Il s'agit là d'une étape importante du marché unique déjà franchie par les pays de la CIMA.

Un organe unique supranational de contrôle

Le contrôle et la surveillance des entreprises d'assurances est une activité primordiale pour l'assainissement du secteur et elle est exercée au niveau de la CIMA par la Commission Régionale de Contrôle des Assurances.

Il s'agit d'un organe unique supranational de contrôle auquel les Etats signataires du Traité CIMA ont transféré une partie de leurs prérogatives de souveraineté dans le domaine du contrôle des assurances sur leur territoire. Ce qui évite une pluralité des cercles de décisions en matière de régulation du secteur.

La CRCA constitue un atout fondamental dans la marche vers l'agrément unique dans la mesure où à travers le Secrétariat Général de la CIMA, elle dispose d'informations et d'expérience en matière d'organisation des marchés nationaux, de solidité des compagnies d'assurances ainsi que d'une connaissance parfaite des problèmes majeurs qui minent le secteur des assurances dans la zone CIMA.

Une monnaie commune

Les pays membres de la CIMA appartiennent à la zone franc et cela facilite la comparabilité des bilans des sociétés d'assurances et écarte tout risque de perte de change. Il s'agit par conséquent d'un atout majeur en matière de consolidation des comptes et de processus de mise en place d'un marché unique.

Toutefois, force est de reconnaître que malgré ces atouts prédisposant les marchés de la CIMA à l'avènement de l'agrément unique, il convient de noter que plusieurs obstacles se dressent encore sur le chemin devant mener à un marché unique. Ces difficultés existent dans la réalité pratique et sont liées à plusieurs facteurs tels que les disparités fiscales, le contrôle des intermédiaires, la liquidation des entreprises d'assurances, la dégradation du service de proximité, l'organisation disparate des marchés nationaux, les difficultés de transfert des devises entre les pays membres, etc.

Conclusion

La situation économique de l'Afrique et le niveau de sous-développement des Etats exigent que l'on repense les méthodes d'approches et les mécanismes mis en œuvre jusque là pour sortir de cette situation qui perdure.

Un facteur est important, voire même indispensable dans ce faisceau de solutions, c'est l'intégration régionale comme moyen de remédier aux faiblesses structurelles qui depuis longtemps affaiblissent la croissance de la plupart des pays africains, accentuent leur vulnérabilité économique et compromettent les mesures de lutte contre la pauvreté.

Jusque là, de nombreuses théories ont été développées et d'innombrables textes sur l'intégration adoptés. Mais à la pratique, force est de reconnaître que nous avons du mal à passer à l'acte dans la plupart des cas. Plusieurs facteurs expliquent cet immobilisme, mais ils pourraient tous être résumés dans le manque réel de volonté politique relevé çà et là aussi bien au niveau des institutions nationales que régionales.

Toutefois, malgré ce tableau sombre, de réels espoirs peuvent être nourris au vu des progrès et des efforts constatés, même s'ils demeurent insuffisants et lents.

Dans le cadre du secteur des assurances sur lequel a porté notre étude, l'intégration régionale a toujours été placée au cœur de l'action des législateurs et cela dès l'accession des pays africains à l'indépendance.

Aujourd'hui, si l'industrie des assurances dans la zone franc connaît un certain assainissement et une réelle embellie (malgré la crise économique), c'est dû en grande partie à une organisation intégrée supranationale, dotée de pouvoirs coercitifs à même d'imposer aux marchés nationaux une législation unique et un même système de contrôle.

Après 18 ans d'existence, le Traité CIMA est aujourd'hui à la croisée des chemins après avoir franchi beaucoup d'obstacles et posé les jalons d'une réelle intégration régionale de l'industrie des assurances.

Sur un plan financier qui est extrêmement capital en matière d'assurance, la CIMA a réussi à assainir les compagnies en mettant en place en amont, des conditions drastiques de constitution des sociétés d'assurances et en aval, un système de contrôle assez strict.

Ces efforts ont eu pour conséquence de stabiliser la situation de la plupart des marchés des Etats membres et devrait permettre de passer à l'ultime étape dans l'intégration régionale ; à savoir la constitution d'un marché unique.

Et c'est à ce niveau que ce Traité devra faire la preuve de sa maturité et de sa capacité à sortir des schémas classiques que nous rencontrons souvent au niveau du continent africain, caractérisés trop souvent par un échec patent et un réel départ entre la théorie et la réalité pratique.

En se basant sur le chantier de la coassurance, nous sommes enclins à nourrir des inquiétudes au regard du peu d'engouement suscité par cette nouvelle procédure qui, normalement appliquée, devrait permettre de participer davantage à l'effort de rétention des capitaux dans la Région.

Bibliographie

DIOUF. M « Intégration économique : perspectives africaines », NEA/PUBLISHUD

HENRY. GM « Dynamique du commerce international ; nouveau protectionnisme ou libre échanges ? », Ed. Eyrolles

KHAVAND. F. A « Le nouvel ordre du commerce mondial ; du GATT à l'OMC », Ed. Nathan

« Etude documentaire sur le secteur des services en Afrique de l'Ouest », CEDEAO, Décembre 2006

« Le développement économique en Afrique : Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique. », Edition 2009 du rapport annuel de la CNUCED.

Code CIMA, Ed. 2009

Cohérences et Incohérences des Politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. Engagements Commerciaux Internationaux et Intégration Régionale

El Hadji A. DIOUF

Docteur en Droit International Economique

Introduction

L'intégration régionale est de plus en plus présentée comme la panacée pour un développement économique. L'Afrique de l'Ouest l'a bien compris en initiant différents processus qui devraient mener à la mise en œuvre d'une politique économique commune. De tous les domaines ciblés, le commerce occupe une place de choix. L'intégration commerciale est donc un pan entier d'une intégration économique plus globale. L'Afrique de l'Ouest n'a pas manqué de prendre des initiatives dans ce domaine, aussi bien à travers l'UEMOA que la CEDEAO. Mais ces institutions économiques régionales ne sont pas membres de l'OMC et commencent à peine à mener des négociations commerciales sur un même front. Membres à part entière de l'OMC et ayant l'habitude de participer aux négociations commerciales, les pays de la région, pris individuellement, se démènent comme ils peuvent sur plusieurs fronts. Au moment d'agrèger leurs efforts pour une politique régionale commune, il n'est pas évident que la somme de leurs expériences individuelles puisse être capitalisée par la collectivité. On passe d'une logique individuelle d'appréhension des intérêts à une logique régionale qui implique des concessions mutuelles et des arbitrages. La région devra élaborer des politiques commerciales pour s'ajuster aux règles internationales existantes, faire des offres commerciales différenciées en fonction des partenaires commerciaux en présence et se donner une chance d'intégration commerciale autocentrée. Mais elle part avec des handicaps situationnels notables. Les pays de la région, et la région elle-même comme entité négociatrice, sont au cœur d'engagements commerciaux fortement enchevêtrés dont la cohérence n'est pas toujours garantie en amont et en aval du processus. Ces engagements peuvent être localisés principalement à cinq niveaux différents : Multilatéral (OMC), interrégional (APE), régional (CEDEAO/UEMOA), bilatéral (accords préférentiels) et national (politiques commerciales locales).

Le niveau national présente des difficultés spécifiques. L'expérience a montré que le processus de décision n'est pas toujours cohérent. Si au bout de la chaîne, il y a généralement les ministères du commerce et les délégations permanentes à Genève qui bouclent les positions de négociations et les défendent, les courroies de transmission ne sont pas souvent fluides. Une position de négociation commerciale est la synthèse de différents intérêts sectoriels au niveau national. Elle implique de la concertation, des arbitrages et un leadership. Elle peut concerner à la fois l'agriculture, l'industrie, l'économie, les finances et l'environnement. Un travail d'équilibre doit être fait avant que la position nationale ne soit transmise. Mais l'expérience a montré que ces intérêts sectoriels ne sont pas bien agrégés à cause d'un défaut de coordination des différents ministères compétents. Il s'y ajoute que le processus administratif de décision n'accorde pas une place privilégiée aux besoins exprimés par le secteur privé et la société civile. La proposition de négociation commerciale élaborée dans ces conditions a un destin bien singulier. Au mieux, elle est partielle et ne cristallise pas la quintessence des intérêts du pays. Au pire, elle est inexistante et ne sera jamais défendue à Genève ou dans les autres enceintes de négociations commerciales.

Suivant les tendances actuelles du commerce international, la région a vocation à être le point d'impulsion des politiques commerciales. Mais la structuration institutionnelle régionale n'est pas pleinement rationnelle. La concomitance de l'UEMOA et de la CEDEAO s'explique par d'autres raisons que celles économiques ou strictement commerciales, même si on peut considérer que la compétence monétaire de l'UEMOA peut être un élément d'explication. Cette superposition institutionnelle a une conséquence logique qui est la superposition de politiques sectorielles qui en découle. Ces politiques commerciales peuvent s'inspirer entre elles, mais restent fatalement concurrentes. C'est un concours de compétences à la source de l'enchevêtrement des engagements commerciaux des différents pays membres. L'UEMOA a une politique commerciale en vigueur et qui est censée agréger les différentes politiques nationales. Mais elle n'épuise pas les contours géographiques de l'Afrique de l'ouest. La CEDEAO n'a pas encore franchi le cap du Tarif Extérieur Commun qui matérialiserait sa politique commerciale commune. Elle est sur la dernière ligne droite. Elle épuise les contours géographiques régionaux, et met en scène des pays qui ne font pas partie de la politique commerciale édictée par l'UEMOA. Au final, la majorité des pays de la région qui aspirent à une intégration commerciale régionale doivent prendre des obligations commerciales opposables à tous les pays de la région, mais seulement des droits avec la moitié d'entre eux. Ils concèdent une

souveraineté commerciale sans avoir la garantie d'une meilleure prise en charge au niveau régional.

Et pourtant, la région approximativement armée pour l'application de sa propre politique commerciale, s'apprête à aller à l'assaut du monde. Un nouveau partenariat commercial est en négociation avec un partenaire bien armé, organisé en Union douanière, commercialement bien intégrée et disposant d'un agenda offensif censé lui ouvrir de nouveaux marchés. Il s'agit de l'Union Européenne. Ce nouveau partenariat va être le champ de libéralisation au niveau de la région et commettre des engagements qui vont au-delà de ce qu'elle a connu jusqu'à présent. Il suppose une compatibilité parfaite avec les engagements ultérieurement pris à l'OMC, tant au niveau institutionnel que substantiel et exige une réciprocité de principe entre les deux partenaires. Mais le clou de ce nouveau partenariat est le principe de l'intégration régionale. L'Afrique de l'ouest agit comme vis-à-vis institutionnel de l'UE. Elle doit parachever son processus d'intégration en se dotant d'une politique commerciale unifiée. Ce partenariat ne sera viable que si l'offre commerciale de l'Afrique de l'ouest est suffisamment intégratrice, ce qui n'est le cas en ce moment. Les péripéties de la négociation et l'absence de politiques régionales qui intègrent les particularismes a abouti à une situation inédite. La région censée s'intégrer fonctionne suivant trois régimes commerciaux différents vis-à-vis de l'Europe : les PMA sous le régime de l'Initiative Tout Sauf les Armes (TSA), la Côte d'Ivoire et le Ghana sous le régime de leur APE individuel et le Nigéria sous le régime du Système Général de Préférences (SGP). Et vogue la discorde !

Au niveau multilatéral, les pays de la région sont engagés individuellement. Ils sont soumis aux principes fondamentaux du système comme l'engagement unique. Ce qui amoindrit a priori leurs marges de négociations. Ils y disposent d'espaces standards de politiques commerciales. Ils y négocient l'accès à d'autres marchés tout en essayant de renforcer leurs mesures de défense commerciales. La participation des pays de la région au système commercial a suivi deux tendances. D'abord, la plupart des engagements commerciaux auxquels ils ont souscrit ne résultent pas de stratégies commerciales volontaristes. C'est une *souscription d'opportunité* dictée par la tendance de la globalisation de l'économie. Ils n'y sont pas allés par conviction, mais plutôt pour ne pas être laissés en rade. La réflexion et l'évaluation des effets potentiels de ces engagements commerciaux sont venues par la suite. C'est le début d'une *négociation à rebours*. Ensuite, la vulnérabilité économique des pays de la région les placent dans les catégories des PMA et des pays en voie de développement. Ils bénéficient donc d'un régime de droits et d'obligations

différencié qui vient en complément du régime de droit commun. Ils n'en tirent pas toujours un meilleur profit.

Le niveau bilatéral suggère a priori moins de convulsions stratégiques en matière de politique commerciale. Il s'agit le plus souvent d'un *contrat d'adhésion*, sous forme d'une offre de préférences commerciales unilatérales, soumise à des conditionnalités extra-commerciales. Ramenées au niveau régional, ces préférences tracent des lignes de fracture entre PMA et pays en développement qui restent soumis à des offres différenciées qui n'intègrent pas le critère géographique et le besoin d'intégration proclamée.

Il apparaît ainsi que chaque niveau de négociations commerciales recèle des exigences qui peuvent être différentes, alors qu'il implique les mêmes acteurs. La tâche est d'autant plus ardue pour les négociateurs que la multiplication des différentes enceintes présente l'exigence supplémentaire de la cohérence du fait de leur enchevêtrement juridique. Chaque niveau est un élément d'un ensemble cohérent dont les règles différenciées s'adaptent aux contextes macro et micro économiques. Hiérarchiquement, l'OMC est le terreau des engagements commerciaux suprêmes. Elle régit les accords commerciaux régionaux à travers l'Article XXIV du GATT, l'Article V de l'AGCS et la Clause d'Habilitation. Les organisations économiques régionales – CEDEAO et UEMOA – sont dans ce registre et sont régies par la Clause d'Habilitation. La région est donc le lieu où se retrouve un condensé, voire des compromis, des engagements nationaux des Etats, des règles de l'OMC et des politiques commerciales régionales. Ces différentes règles doivent être articulées pour que les droits des uns n'obstruent pas ceux des autres. Les règles interrégionales comme celles devant découler des APE sont tout aussi régies par l'OMC, sous l'empire de l'Article XXIV du GATT. Les préférences commerciales octroyées aux pays de la région tirent leur légalité de la Clause d'habilitation et du système général de préférences. Toutes ces règles qui s'interpénètrent sont impulsées à partir des différents ministères au niveau national. Les concessions de souveraineté suivront par la suite.

La pratique du jour montre malheureusement la permanence des attermoissements. L'élaboration de politiques commerciales au niveau de la région est dès lors une perpétuelle de quête de cohérence pour que le bloc continue à tenir, non seulement pour la viabilité des politiques sectorielles, mais pour les emmener à être porteuses de développement. La construction de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ouvre des chantiers. La région devra créer, consolider, prospecter. Si l'on considère que la recherche de cohérence au niveau national peut être ramenée à l'ambition d'une politique

commerciale régionale commune et que les accords bilatéraux préférentiels ne requièrent que des consentements passifs qui ne sont pas suffisamment volontaristes pour amorcer une politique commerciale, on s'aperçoit qu'il reste trois grands chantiers pour la région. Ils se déclinent en une triple quête de cohérence en vue d'une politique commerciale viable : Cohérence avec le système commercial multilatéral (I) pour rétablir un équilibre proportionné à la situation économique des régions vulnérables ; Cohérence avec le partenaire européen(II) pour l'avènement d'un APE structurant qui tient compte des besoins de la région en y introduisant une dose d'éthique ; Cohérence de la région avec elle-même (III) pour une mise en harmonie de ses intérêts et propositions propres, en droite ligne avec ses besoins commerciaux. La quête de cohérence abordée ici ne sera pas exhaustive. Elle s'appuiera sur quelques cas emblématiques, pouvant avoir un impact immédiat dans les engagements commerciaux en voie de négociation.

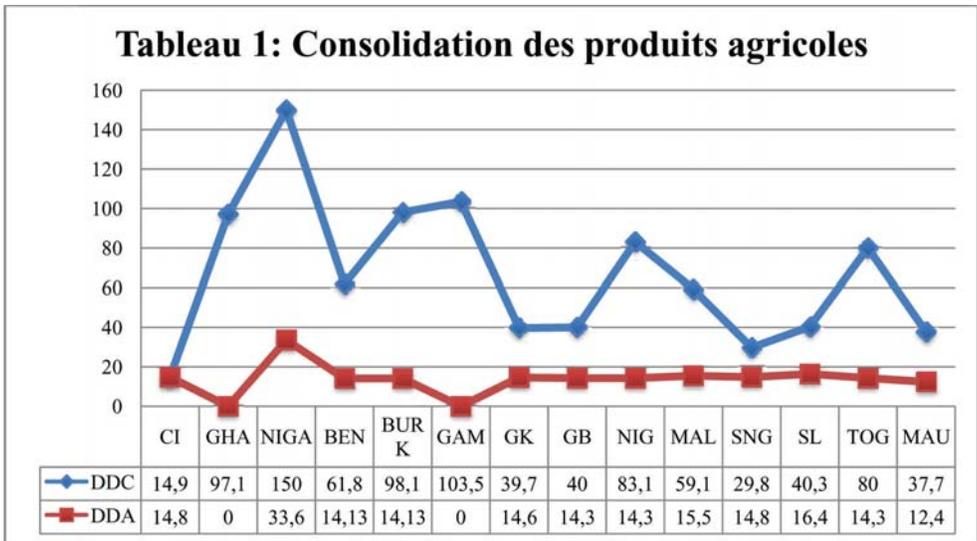
L'Afrique de l'Ouest en quête de cohérence avec le système commercial multilatéral

L'Afrique de l'Ouest prend des engagements avec elle-même dans le cadre régional et prend des engagements avec son partenaire européen dans le cadre des APE. L'essentiel de ces engagements trouvent une impulsion juridique dans les engagements multilatéraux souscrits à l'OMC. Ceux-ci modulent les droits et obligations des membres en leur laissant l'opportunité de modifier certaines règles en tenant compte de leurs contraintes économiques. Pour les pays d'Afrique de l'Ouest, la mise en place d'un cadre commercial régional efficient doit débiter par la clarification ou l'adaptation de règles multilatérales qui n'apparaissent pas à leurs avantages. Pour des raisons historiques liées au faible poids dans les négociations, aux rapports de force commerciaux ou à la « nébulosité » de certaines dispositions, l'Afrique de l'Ouest apparaît clairement désavantagée au moment de mettre en œuvre sa politique commerciale commune. Dans sa recherche d'un développement endogène, elle doit s'atteler à des corrections/clarifications à deux niveaux. D'abord, le TEC qui en voie de finalisation risque d'être en contrariété avec les engagements multilatéraux de la plupart des membres de la CEDEAO (1). Ensuite, les flexibilités potentiellement disponibles pour la région et nécessaires à la prise en compte des asymétries dans les arrangements régionaux ne sont pas suffisamment clarifiés, au point de mener à des contentieux (2).

Adaptation des engagements multilatéraux au nouveau TEC régional

L'instauration prochaine d'un TEC pour la CEDEAO est un élément de complexification de la relation entre les engagements multilatéraux des différents pays de la région et leurs engagements régionaux. La CEDEAO sera une Union Douanière au titre du droit de l'OMC et posera des problèmes de compatibilité entre les deux systèmes. Ces problèmes juridiques (1), assortis de solutions pragmatiques, seront mieux appréhendés à travers l'état des lieux des engagements des différents pays, aussi bien au niveau agricole qu'industriel (2).

Nomenclature tarifaire régionale et engagements à l'OMC : Etat des lieux

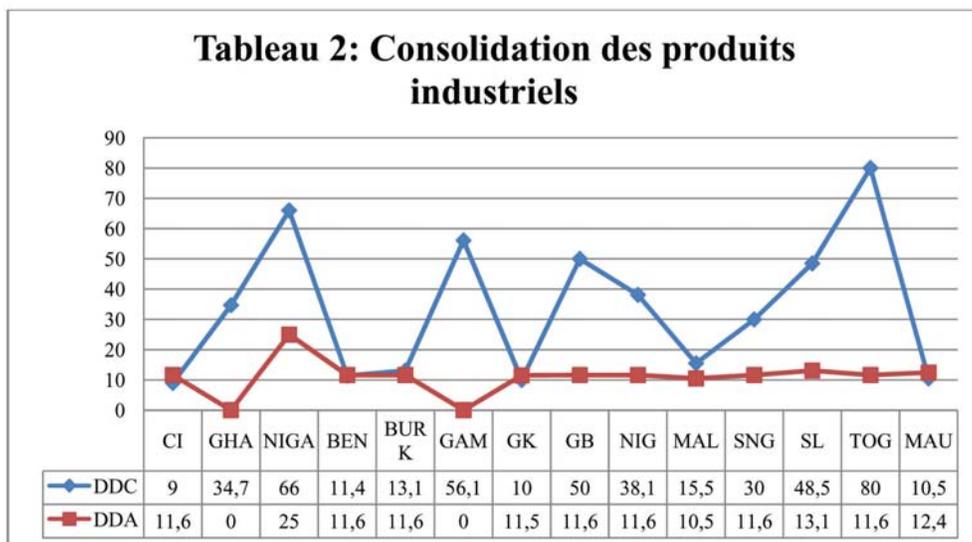


Sources : Données sur les membres de l'OMC combinées aux « profils tarifaires dans le monde » (CNUCED, OMC et CCI) - 2007

En matière agricole (Tableau 1), tous les pays de la région ont des taux appliqués (DDA) qui sont inférieurs aux taux consolidés (DDC). Un pays comme le Nigéria a consolidé ses produits agricoles à hauteur de 150% alors que leurs taux d'application n'est qu'à 33.6 %. La Gambie a consolidé à 104%, le Burkina Faso à 98.1% et le Ghana à 97.1%. Ces chiffres traduisent des marges individuelles de protection très élevées. Ils doivent pouvoir faire face

à des augmentations massives des importations par un relèvement des droits de douane et en toute conformité avec leurs engagements pris au niveau de l'OMC. Les pays de la région qui sont les moins « protégés » sont à des niveaux de consolidation « raisonnables » compte tenu du niveau de leurs droits appliqués. Le Sénégal et la Guinée Bissau, avec des taux de consolidation respectivement de 29.8% et de 40%, appartiennent à cette catégorie bénéficiaire d'une marge réduite d'ajustement de leurs tarifs douaniers en cas de changements brusques des flux commerciaux. La situation de la Côte d'Ivoire est la plus exceptionnelle. Le taux de consolidation de ses produits agricoles (14.9%) et ses droits réellement appliqués (14.8%) sont quasi équivalents et restent à un niveau relativement bas. Ce qui ne lui laisse aucune marge de manœuvre dans le cas de la signature d'un APE individuel comme c'est le cas en ce moment et pose des problèmes importants de mise en cohérence d'une politique commerciale/agricole régionale dans la perspective de la signature d'un APE régional.

Tableau 2: Consolidation des produits industriels

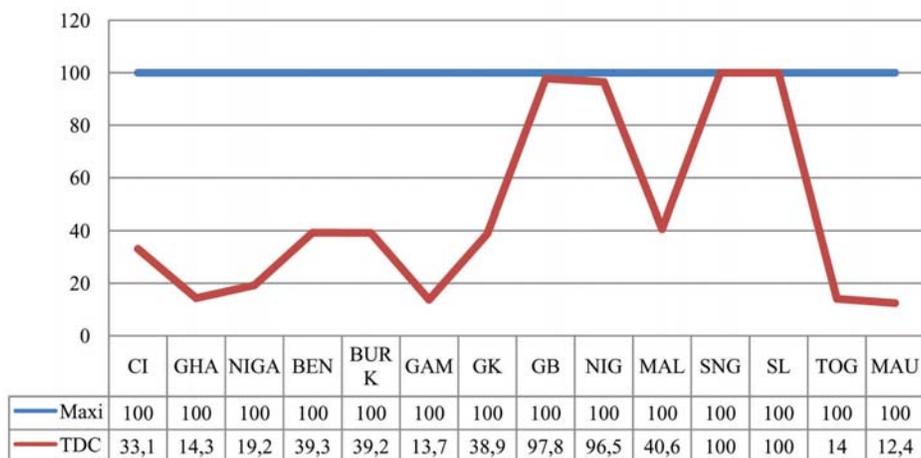


Sources : Données sur les membres de l'OMC combinées aux « profils tarifaires dans le monde » (CNUCED, OMC et CCI) - 2007

La situation en matière industrielle (Tableau 2) est moins homogène. Les marges de « protection » s'amenuisent. Contrairement aux produits agricoles dont le pic de taux consolidés (DDC) est arrivé à 150%, les droits consolidés pour les produits industriels plafonnent à 80% (Togo) avec une volonté réitérée du Nigéria de protéger son économie par un taux de consolidation de 66%.

En sens inverse, quatre pays de la région sont d'ores et déjà dans une zone rouge, avec des droits appliqués (DDA) qui sont supérieurs aux droits consolidés. Outre l'absence de marges de manœuvre, une telle situation pose clairement le problème du respect des obligations découlant de l'OMC. Aussi bien au niveau individuel que dans la perspective d'un APE régional. C'est le cas de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Conakry, du Bénin et de la Mauritanie.

Tableau 3: Taux total de consolidation



Sources : Données sur les membres de l'OMC combinées aux « profils tarifaires dans le monde » (CNUCED, OMC et CCI) - 2007

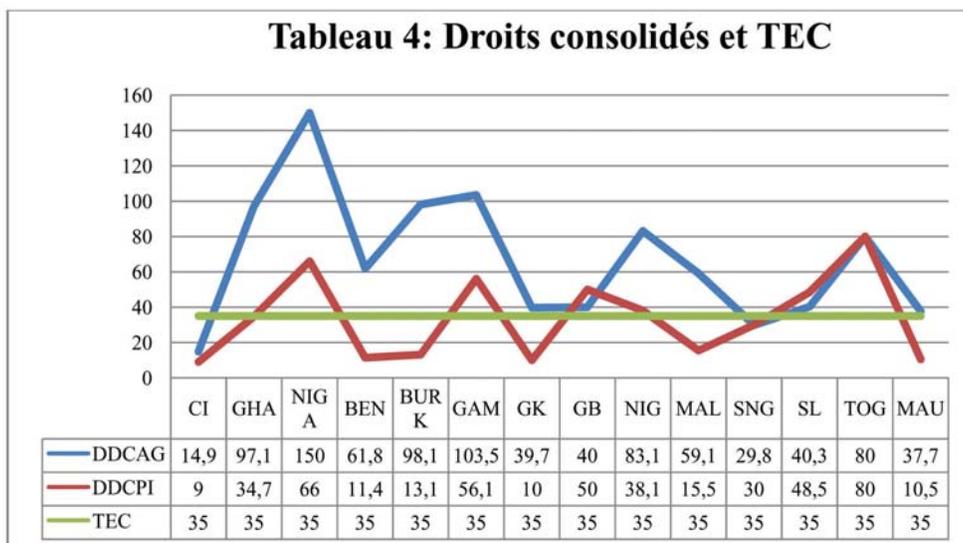
Le taux total de consolidation (TDC) des produits agricoles et industriels (Tableau 3) est intéressant en ce qu'il donne des informations précises sur la réelle capacité juridique des pays de la région à moduler leurs politiques commerciales en fonctions de leurs intérêts conjoncturels. En plus du volume des produits sensibles exclus de la libéralisation dans le cadre des APE et déterminé par l'interprétation finale qui sera faite de l'Article XXIV du GATT, ces pays peuvent disposer d'une marge supplémentaire de « protection » résultant de l'étendue de leurs engagements à l'OMC. Un pays comme la Mauritanie a le plus petit taux total de consolidation de la région avec 12.4%. D'autres pays sont sur la même échelle : le Togo avec 14%, la Gambie avec 13.7% et le Ghana avec 14.3%. Au cas où les taux consolidés devraient bouger, par nécessité commerciale et suivant une procédure légale admise par l'OMC, ces taux bas de consolidation offrirait une véritable marge de négociation à la région, dans le cadre d'un APE régional. Ils pourront surtout servir à

compenser les marges perdues à travers les taux de maximaux de consolidation des autres pays de la sous région. Il est en effet entendu que les taux totaux de consolidation à 100% du Sénégal et de la Sierra Léone, à 97.8% pour la Gambie et à 96.5% pour le Nigéria ne libèrent aucun espace de réforme d'une politique commerciale régionale dans la perspective des APE. Au total, ces taux hétérogènes et compensatoires peuvent constituer une opportunité pour la région dans sa quête de cohérence avec les différents engagements commerciaux des pays à l'OMC et la nécessité d'une politique commerciale régionale harmonieuse

Problèmes juridiques posés par le nouveau TEC :
Tarifs consolidés, Tarifs appliqués et Impact sur les tiers

Le nouveau TEC modifiera la nomenclature des droits et obligations des pays de la région, et potentiellement ceux des membres tiers dans leurs relations commerciales avec la CEDEAO. Cette situation pose deux problèmes : le fait que le TEC soit supérieur aux engagements consolidés à l'OMC pour la plupart des pays de la CEDEAO et l'impact négatif possible du relèvement des droits de douane de la CEDEAO sur les pays tiers.

Cas du TEC supérieur aux droits consolidés



Sources : Données sur les membres de l'OMC combinées aux « profils tarifaires dans le monde » (CNUCED, OMC et CCI) - 2007

Pour avoir une idée précise des problèmes de compatibilité entre les engagements à l'OMC et au niveau régional/national (Tableau 4), les deux postulats suivants doivent être gardés à l'esprit. D'abord, la cinquième bande tarifaire à 35% ne concerne que les produits agricoles, ce qui est conforme à la volonté affichée au niveau de la région. Ensuite, et par voie de conséquence, le TEC maximal applicable aux produits industriels sera de 20% conformément à l'acquis UEMOA et au projet de TEC avancé de la CEDEAO.

Au niveau des produits agricoles (DDCAG), l'application programmée du taux de 35% posera des problèmes juridiques de compatibilité avec l'OMC à tous les pays qui ont consolidés en deçà. L'argument des taux appliqués n'est pas ici d'un grand secours. La question de droit est plutôt liée au décrochage constaté entre l'engagement juridique ferme pris dans le cadre multilatéral et les contrariétés nées de la volonté de mettre en place une politique commerciale/agricole régionale. Il n'est pas inutile de rappeler que l'ACR n'offre pas des possibilités de discriminations à tous les niveaux et que l'un des principes de base des rapports entre le multilatéralisme et le bilatéralisme est la hiérarchisation des normes. Sauf dérogation expresse, les pays de la sous région ne pourront pas aller au-delà de leurs taux consolidés sous le prétexte d'une politique régionale nouvelle. Les taux consolidés par les pays de la région sont relativement élevés et vont quasiment tous au-delà des 35% projetés pour les produits agricoles. Mais la situation exceptionnelle de deux pays pose problème. Le Sénégal par exemple, avec un taux de consolidation de 29.8% ne pourra pas a priori appliquer automatiquement, sans procédure de révision préalable, le nouveau TEC. La situation de la Côte d'Ivoire est pire. Avec un taux consolidé à 14.9%, elle est non seulement dans la même situation que le Sénégal, mais son taux est tellement bas que même un TEC régional plafonné à 20% ne serait pas applicable. Cela signifie que la nomenclature du TEC de l'UEMOA qui est déjà en vigueur n'est pas non plus applicable par la Côte d'Ivoire au risque de violer ses engagements internationaux. Le bémol réside dans ce que le taux appliqué par la Côte d'Ivoire (14.8%) est encore en deçà du plafond du TEC, mais il grignote sur la marge de protection et ne garantit pas une application harmonieuse et stratégique des politiques agricoles régionales.

Au niveau des produits industriels (DDCPI), le même raisonnement, *mutatis mutandis*, permet d'aboutir au même résultat. D'une part, il y a un groupe majoritaire de pays avec des taux consolidés qui sont au-delà du plafond de 20% pour les produits industriels. D'autre part, il y a un groupe de pays « à problèmes » dont le taux de consolidation ne permet pas une possibilité d'application automatique du TEC régional. Ce sont la Côte

d'Ivoire qui a consolidé à 9%, le Bénin à 11.4 %, le Burkina Faso à 13.1%, la Guinée Conakry à 10%, le Mali à 15.5% et la Mauritanie à 10.5%.

Il apparaît dès lors, qu'aussi bien pour les produits agricoles que pour les produits industriels, la mise en œuvre du nouveau TEC de la CEDEAO posera des problèmes légaux liés aux différents engagements pris individuellement à l'OMC. Ce problème posé par le niveau des taux consolidés peut être résolu de deux manières à l'OMC.

Première solution proposée : Les pays de la région peuvent choisir le statu quo. Ils mettront en vigueur leur Union douanière avec un nouveau TEC et choisiront de ne pas toucher à leurs taux consolidés notifiés à l'OMC. Ils seront alors en contradiction avec leurs engagements multilatéraux relatifs aux listes de concessions notifiées. Mais le droit de l'OMC leur ouvre largement cette possibilité. Le non respect des taux consolidés ne relève pas d'une prohibition rédhibitoire. Il implique seulement le versement de compensations. La région pourrait donc opter pour le versement de compensations qui peuvent porter sur d'autres produits (Article XXVIII.2 du GATT) et garder la liberté de ne pas modifier son TEC consensuel. Mieux, l'intérêt de cette solution est mis en exergue par une autre disposition expresse de l'OMC qui pourra garantir à la fois le maintien du TEC et le non versement de compensations. En effet, le paragraphe 6 de l'Article XXIV du GATT dispose que dans la détermination des compensations, il sera dûment tenu compte « *de la compensation qui résulterait déjà des réductions apportées au droit correspondant des autres territoires constitutifs de l'Union.* » Or, aussi bien pour les produits agricoles que pour les produits industriels, les droits consolidés sont en moyenne largement au dessus des taux plafonds du TEC, il en résulte que par un système de compensation interne à l'Union douanière, l'actif s'avère plus élevé que le passif. La situation globale de la région, au regard de la disposition précitée, 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.

Seconde solution proposée : Le problème posé par un TEC plus élevé que les droits consolidés résulte de la violation des listes de concessions individuelles. La solution peut donc venir naturellement de la modification de cette liste. Non seulement l'OMC en donne la possibilité à travers la procédure de l'Article XXVIII du GATT, mais c'est une solution qui a le mérite d'avoir déjà été expérimentée par un pays africain, le Gabon. La modification ou le retrait d'une concession doit intervenir après une négociation et un accord

avec toute partie impliquée dans les concessions initiales octroyées et avec toute autre présentant un intérêt « principal » et « substantiel » dans cette concession. En 2007, les autorités du Gabon ont abouti au constat que leurs produits industriels sont consolidés à 15% à l'OMC, mais que leurs droits réellement appliqués au titre du TEC de la CEMAC est à 18%. Devant le problème juridique d'incompatibilité posé par cette situation, elles ont adressé une demande à l'OMC dans le but de pouvoir modifier leurs listes de concessions suivant la procédure précitée de modification des listes. En date du 18 Juillet 2008, le Groupe de l'accès au marché de l'OMC a statué sur la requête et a donné une réponse positive au Gabon, en l'autorisant à relever ses droits consolidés de 15 à 18%, à la même hauteur que le TEC et pour lui être conforme. Il n'est pas inutile de préciser que pour optimiser ses chances, le Gabon, qui est un pays en développement, a dû invoquer un statut « petites et vulnérables économies » en mettant en exergue quelques indices de critères qui ont été pris en compte par les autorités de l'OMC. Aux dernières nouvelles, le Gabon a présenté une nouvelle demande de relèvement de ses droits consolidés de 18 à 28%. Les pays de l'Afrique de l'ouest devraient s'en inspirer. La seule difficulté a priori identifiée dans la mise en œuvre de cette procédure est l'inexistence d'une solution groupée. Chaque pays devra alors initier sa propre demande.

Mais au-delà de ces effets limités aux pays de la région en tant qu'initiateurs, l'augmentation des droits découlant de la nouvelle politique régionale vis-à-vis des tierces parties est un autre problème à résoudre.

Impact négatif du relèvement du TEC sur les tierces parties

Au jour d'aujourd'hui, la CEDEAO est une zone de libre échange, notifiée à l'OMC le 6 Juillet 2005 sous la Clause d'habilitation. S'il adopte un TEC comme il est prévu de longue date, elle deviendra une Union douanière. Suivant l'Article XXIV.4 du GATT, si l'Union Douanière a pour objet de faciliter le commerce entre les membres constitutifs, elle ne doit pas servir à « opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires ». L'Article XXIV.5.a est dans la même veine. Il dispose que dans le cas de l'établissement de cette nouvelle Union douanière, « *les droits de douane appliqués ne seront pas, dans leur ensemble, ...d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus vigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires des membres constitutifs avant la création de l'Union* ». En clair, il s'agit ici d'éviter de causer un préjudice aux tierces parties par le simple fait de la constitution d'un ACR nouveau qui confère de

bénéfices commerciaux supplémentaires à ses membres. Or, par hypothèse la fixation du taux plafond du TEC de la CEDEAO à 35% pour les produits agricoles et à 20% pour les produits industriels risque de créer des obligations tarifaires supplémentaires aux tierces parties dans la mesure où certains pays ont consolidé en deçà de ces taux. Mais au-delà du problème posé par les taux consolidés, la possibilité du relèvement des taux effectivement appliqués par les pays de la région dans le but de mettre en œuvre le TEC est un élément de contrariété par rapport aux engagements pris à l'OMC. En effet, dans la mesure où l'Article XXIV ne dit pas clairement comment « *l'incidence des droits de douane...et les réglementations commerciales* » qui ne doivent pas être plus élevés sont évalués, la solution est à chercher dans le Mémoire d'interprétation de l'Article XXIV, plus récent. L'interprétation du paragraphe fournit une réponse plus explicite : « *l'évaluation de l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables avant et après l'établissement d'une union douanière se fera en ce qui concerne les droits de douane et impositions sur la base d'une évaluation globale des taux de droits moyens pondérés et des droits de douane perçus. ...A cette fin, les droits de douane et impositions à prendre en considération seront les taux de droits appliqués.* » Dès lors, le fait que les droits de douane appliqués soient plus bas que ceux consolidés n'est non seulement pas compris comme l'existence d'une marge de modulation de politiques commerciales, mais plutôt comme une renonciation tacite à des droits conférés, une « turpitude » dont peuvent se prévaloir des pays membres de l'OMC. Au total, le relèvement des droits de douane par la mise en place d'un TEC risque d'augmenter leurs incidences vis-à-vis des tiers. Face à cette difficulté, une solution globale peut être envisagée, à travers deux mécanismes de contournement des prescriptions de l'Article XXIV.5 du GATT.

Première solution proposée : L'évaluation de l'incidence générale des droits et autres réglementations commerciales sur la base des droits réellement appliqués est faite dans le cas de la création d'une Union douanière. Un membre de l'OMC, pris individuellement, conserve sa marge de politique commerciale résultant de l'écart entre ses droits consolidés et ses droits appliqués. Si donc les pays de l'Afrique de l'Ouest laissent la situation en l'état et mettent en œuvre leur Union douanière, ils tomberont sous le coup de l'Article XXI.5 du GATT dans la mesure où l'augmentation des droits de douanes opposables aux parties tierces résultera directement de la création de l'Union douanière. Il en sera la conséquence et devra être sanctionné en tant que tel par la négociation de compensations. En revanche, rien n'empêche les pays de la sous région, pris individuellement, de relever leurs droits appliqués

pour bénéficier des marges légales avant la mise en œuvre de l'Union douanière. Ce faisant, l'augmentation des droits opposables aux tiers ne résultera pas de la création de l'Union douanière. Elle n'en sera plus une conséquence. L'opération sera celle d'un pays membre de l'OMC dans l'exercice légal des droits qui lui sont octroyés par le système. Naturellement, cela requiert un travail poussé de concertation au niveau de la région.

Seconde solution proposée : Elle est plus simple à mettre en œuvre. Elle consiste en une substitution de base légale au niveau de l'OMC. Toutes les prescriptions liées à la protection des tierces parties en cas de relèvement des droits appliqués sont logées dans l'Article XXIV du GATT. Or, la CEDEAO comme Zone de Libre Echange est déjà enregistrée à l'OMC comme Accord Commercial Régional entre pays en développement, au titre de la Clause d'Habilitation de 1979. Si avec l'instauration du TEC, la nouvelle Union douanière est notifiée suivant la même procédure au titre de la Clause d'Habilitation et non de l'Article XXIV du GATT, l'impact du relèvement des droits de douane résultant de la création de l'Union douanière est vidé de son objet. La sagesse commande d'aller dans cette direction.

Dans sa quête de cohérence avec le système de l'OMC, un second chantier particulièrement ambitieux est à ouvrir. C'est celui de la définition claire des taux et délais de libéralisation dans les accords régionaux.

Clarification du taux et des délais de libéralisation dans les Accords régionaux mixtes

Le moins que l'on puisse dire est que la rédaction de l'Article XXIV du GATT gagnerait à être contextualisée. Elle ne prend pas en compte des données nouvelles importantes comme l'existence récente d'accords régionaux entre des pays du Nord et des pays du Sud. La situation des APE en négociation entre l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest en est une parfaite illustration. Pour plus de cohérence et de prévisibilité, la région devrait impulser un processus de prise de conscience et de clarification des données à l'OMC, à l'effet d'établir des bases juridiques à la prise en compte des questions de développement dans leurs différents accords commerciaux.

C'est connu, les préférences commerciales s'appuient sur une exception à l'un des piliers du système de l'OMC qu'est la clause de la nation la plus favorisée (Clause NPF). Mais cette clause est assortie de deux exceptions : les préférences accordées aux pays en développement (SGP) et les Accords Commerciaux Régionaux (ACR). Tous les ACR sont régis à l'OMC par trois principales dispositions : l'Article XXIV du GATT, la Clause d'Habilitation et

l'Article V de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS). Les APE entre l'UE et la CEDEAO sont dans cette lignée. Ils prendront la forme d'une Zone de libre Echange. Mais ils auront une forme inédite. Les APE seront un ACR mixte conclu entre des pays développés et des pays en développement. En tant que telle, elle est une réalité économique qui n'est prise en compte par le droit de l'OMC que par défaut. Car l'Article XXIV du GATT qui régit les ACR n'a rien prévu pour ce genre d'ACR mixte. Il se pose alors le problème du régime juridique à lui appliquer.

Deux questions importantes devraient pourtant être impérativement résolues pour arriver à un APE équilibré qui tienne compte des intérêts de la partie ouest africaine. C'est d'abord la définition de la notion de *l'essentiel des échanges commerciaux* qui permettra de déterminer le niveau de libéralisation. C'est ensuite la définition de la notion de *délai raisonnable* qui déterminera le délai de mise en œuvre du futur APE. Le droit de l'OMC reste encore muet sur ces questions, même si un Mémoire d'interprétation de l'Article XXIV a été adopté en 1994. Celui-ci donne quelques clarifications en matière de computation des délais de mise en œuvre des ACR, mais ne résout pas le problème du niveau de libéralisation. L'Article V de l'AGCS adopté plus récemment, introduit juste la notion de *secteur majeur* dans la détermination du niveau de libéralisation, mais ne donne aucune indication sur les délais de mise en œuvre. La jurisprudence de l'OMC ne donne pas plus d'indication. Elle nous apprend seulement que *l'essentiel des échanges commerciaux* qui doit être libéralisé dans un ACR n'est pas la totalité des échanges,...mais qu'il est plus qu'une certaine partie des échanges. Toutes les méthodes d'interprétation utilisées ne donnent non plus aucune indication chiffrée. Cependant, un consensus semble se faire autour de 80% de taux de libéralisation pour qu'un ACR ne coure pas un risque d'être rejeté à l'OMC. La question était de savoir si ce taux est une moyenne des efforts de libéralisation des deux parties, ou un plancher pour chacune d'entre elle. En se basant sur la mixité de l'APE et la reconnaissance implicite d'une asymétrie possible par la CE qui se propose de libéraliser à hauteur de 100%, on arrive à la conclusion que le taux de 80% est une moyenne pondérée qui permet aux pays de l'Afrique de l'Ouest de proposer l'ouverture de leur marché à hauteur de 60%. Un tel taux ne pourra pas être remis en cause pour incompatibilité avec le droit de l'OMC.

Sur la question du délai de mise en œuvre de l'APE, l'Article XXIV du GATT dispose d'un délai de 10 ans qui peut être prolongé en cas de *circonstances exceptionnelles*. Mais aucun critère de définition de ces *circonstances exceptionnelles* n'est proposé. En fin de compte, c'est la pratique

des membres qui pourrait orienter vers une solution pour les pays africains. On peut arriver à la conclusion que ces derniers pouvaient bénéficier d'un délai de mise en œuvre de 25 ans avec la CE. Rien dans le droit de l'OMC et dans la pratique des membres ne plaide le contraire.

Il en ressort qu'un consensus explicite fort sur l'interprétation des dispositions précitées renforcera la cohérence globale des accords régionaux et du système commercial lui-même. C'est aussi une opportunité de participer à l'élaboration, voire à l'amendement des normes à travers le processus continu de négociations en vigueur à l'OMC, par la mise en œuvre d'un agenda offensif pro-développement.

Pour les pays d'Afrique de l'Ouest, solder les comptes au niveau multilatéral est nécessaire, mais travailler à une relation commerciale équilibrée et juste avec le partenaire européen est impérieux. L'APE à venir entre l'UE et la CEDEAO offrira un bloc commercial normatif structurant pour les décennies à venir. Il y a dès lors une exigence de cohérence à laquelle la région devra se plier.

L'Afrique de l'Ouest en quête de cohérence avec son partenaire européen

L'un des partenaires commerciaux majeurs de l'Afrique de l'Ouest reste l'Union Européenne. Autant dire que ses engagements commerciaux vis-à-vis d'elle sont des éléments importants de la structuration de sa politique commerciale. Ses engagements répondent à des exigences strictes comme celles de rester conformes aux engagements supérieurs pris à l'OMC. Mais surtout, ils doivent laisser à la région des marges nécessaires à l'élaboration de politiques commerciales autonomes, sous l'impulsion de ses autorités propres et en tenant compte des besoins économiques et commerciaux de la région. Certaines velléités européennes tendent à restreindre cette liberté de contracter. Elles s'appuient sur des paradigmes anciens qui ne tiennent pas compte de la nouvelle donne commerciale. Dès lors, toute recherche de cohérence pour la région devra passer par l'acquisition ou le maintien d'un cadre commercial favorable à son autonomie (1). La mise en place d'un tel cadre doit aussi aboutir à obtenir du partenaire commercial des engagements effectifs qui ne sont pas remis en cause par des « dérobades » postérieures qui vident de leur sens l'accès au marché théoriquement offert (2).

Maintien d'un « cadre systémique commercial » favorable à l'autonomie de la région

La relation commerciale de la région avec l'extérieur postule l'existence préalable d'un cadre commercial régional viable et autonome. L'élaboration de la politique commerciale intérieure doit rester une prérogative exclusive des autorités de la région. Pour se faire, la relation commerciale avec l'Europe doit être revue au moins à deux niveaux. D'abord par la dissociation du commerce et de l'aide au développement (1). Ensuite, par le renoncement au principe de mutualisation programmé dans l'APE régional (2).

Dissociation du commerce et de l'aide au développement

S'il y a un malentendu qui persiste dans les relations commerciales Europe/Afrique, c'est la nature des liens verticaux ou horizontaux entre le commerce et l'aide au développement. L'évolution des négociations commerciales a fait émerger des paradigmes nouveaux qui ne font pas l'objet de consensus entre les deux partenaires. Dans le contexte actuel, la dissociation des questions de commerce et de celles de l'aide est fondamentale. En effet, tant que les pays africains ingurgitaient les accords commerciaux sans se soucier de la prise en compte de leurs intérêts, l'aide au développement opérait, pour l'Europe, comme un geste de bonne conscience compensatoire. L'éveil commercial des pays africains dans les négociations commerciales internationales a changé la donne. Les niveaux régional et multilatéral de ces négociations sont fortement imbriqués et ne donnent plus à l'Europe la garantie de concessions commerciales automatiques. Dès lors, l'aide compensatoire est devenue un argument subtil de négociation, subrepticement brandie à chaque fois que les pays africains ont tardé à rallier les positions attendus d'eux, favorisant la prise en otage de la coopération au développement par le commerce. Cet état de fait est révélateur d'une incohérence. L'aide et le commerce ne répondent pas aux mêmes logiques de partenariat. L'aide est unilatérale, volontaire et situationnelle. Le commerce est plus contractuel, plus normatif et s'inscrit dans un régime systémique articulé autour des principes de l'OMC. Pour ces raisons et aussi pour des considérations d'éthique, il ne doit pas s'immiscer dans la recherche de la réduction de la pauvreté par des voies et pour des raisons autres que d'ordre commercial. Il ne serait d'ailleurs pas exagéré de faire d'une telle immixtion, qui est un élément de contrainte avéré, un facteur de trouble à l'ordre public commercial international, et justiciable devant l'OMC.

C'est compte non tenu de ses paradigmes nouveaux que l'UE a formulé, dans les négociations de l'APE avec l'Afrique de l'ouest, l'introduction d'une

clause qui perpétue la relation conditionnée entre l'aide au développement et le commerce. C'est la Clause de non-exécution. Elle résulte d'une conceptualisation des juristes pour désigner la possibilité, pour une partie, de suspendre ses engagements commerciaux, si l'autre partie ne respecte pas des engagements périphériques qui ne concernent pas directement l'objet du contrat initial. Cette Clause est présente dans l'Accord de Cotonou qui sert de substrat aux APE, en ses articles 96 et 97 notamment.

L'Article 96 concerne les droits de l'homme, les principes démocratiques et la démocratie, alors que l'article 97 concerne les cas de corruption. Les thématiques sont clairement extra- commerciales, mais sont considérées comme des éléments importants du cadre global de partenariat entre l'Europe et les pays ACP. Il est vrai que la Convention de Cotonou, comme les conventions de Lomé qui lui sont antérieures débordent le cadre commercial et contiennent une importante dimension de coopération au développement. Les préférences commerciales octroyées par l'UE sont unilatérales, ce qui lui fait se considérer comme un bailleur de fonds qui est en droit de demander des comptes. C'est dans cette logique que s'inscrivent ces conditionnalités dans des domaines où les pays africains ne sont pas toujours exempts de reproches. L'aide au développement sert de levier à une promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la lutte contre la corruption. Ces dispositions ont d'ailleurs été utilisées à deux reprises récemment. La première fois au Zimbabwe en 2001 et la seconde Fidji en 2007. A chaque fois pour des raisons liées au constat d'un coup d'Etat ou à l'interruption d'un processus électoral. Seulement, dans les deux cas, c'est l'aide au développement et non les préférences commerciales qui ont été retirées.

La position de l'UE est de maintenir cette clause de non-exécution dans l'APE avec l'Afrique de l'Ouest. Elle considère que l'assistance technique continue de cohabiter avec les aspects commerciaux dans les futurs APE, que les articles 96 et 97 restaient toujours applicables et que les questions liées aux droits de l'homme, à la démocratie et à la corruption sont toujours d'actualité. Les pays de la région, à travers des prises de positions au niveau du Secrétariat ACP et ailleurs, n'avalisent pas cette prise de position. Ils arguent que les questions commerciales doivent être négociées en dehors de la coopération au développement fournie de manière unilatérale par l'UE et que cette aide ne doit pas aussi justifier des ingérences dans leurs affaires intérieures. Dès lors, même si on doit considérer l'Accord de Cotonou comme la base des APE, le problème peut être résolu par une disposition expresse dans les APE excluant l'application des articles 96 et 97.

La prise de position des pays de la région n'est pas dénuée de logique. La Clause de non-exécution pouvait se justifier dans un cadre unilatéral d'octroi d'aides ou de préférences commerciales. Mais accorder une prime à la démocratie ne doit pas être une conditionnalité dans le cadre de relations commerciales contractuelles comme c'est le cas dans les APE. Les concessions y sont réciproques et durement négociées. C'est le lieu de préciser que la dimension développement contenue dans les APE n'est pas statutairement comparable à l'aide au développement. Les questions de développement dans les APE sont des mesures d'accompagnement obligatoires répondant à des conditions précises communément définies entre les deux parties. Elles font partie intégrante des accords sans possibilité d'une suspension unilatérale. Elles ne peuvent dès lors pas être retirées au risque de remettre en cause l'équilibre global de l'Accord. Des conditionnalités comme la clause de non-exécution ne peuvent s'appliquer dans une relation contractuelle, avec des conditions de déclenchement approximatives, et dans des domaines aussi sensibles que les droits de l'homme, la démocratie et la corruption. La prise en charge de ce problème, par la dissociation du commerce et de l'aide, sera un élément de mesure principal de ce que sera la capacité de formulation de politiques commerciales autonomes dans la région, pour les années à venir.

Un second malentendu dans l'élaboration du cadre commercial doit être levé, pour plus de cohérence. Il concerne l'opportunité de l'introduction de la Clause NPF, principe de mutualisation par essence, dans l'APE régional.

Extirpation du principe de mutualisation de l'APE régional

Les ACR sont une exception à la Clause NPF. A fortiori, un ACR mixte impliquant des pays en développement et des pays développés ne devrait pas présager une mutualisation de tous les gains commerciaux acquis par les pays en développement dans d'autres relations de partenariat. C'est pourtant la stratégie de l'UE qui, dans l'Accord intérimaire avec la Côte d'Ivoire en l'occurrence, a introduit une Clause NPF disposant que la partie ivoirienne accordera à la partie UE tout traitement plus favorable qui pourrait résulter du fait que la partie ivoirienne devienne partie à un accord de libre-échange avec un partenaire commercial majeur. L'UE accepte de concéder réciproquement le même avantage à la partie ivoirienne. Ce qui apparaît sans objet dans la mesure où elle offre déjà, dans le cadre de l'APE, un accès en franchise de droits de douane et sans quotas à 100%. Cette offre, techniquement, ne peut pas être en deçà des offres commerciales futures dont pourrait bénéficier la Côte d'Ivoire. La Clause NPF européenne est bien ciblée. Elle concerne tout

« partenaire commercial majeur » qui peut signifier tout pays développé, ou tout pays ayant des échanges commerciaux mondiaux supérieurs à 1% dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'APE entre les deux parties ; ou alors tout groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou à travers un accord de libre échange ayant une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 1,5% dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'APE.

Si le principe de non-discrimination est l'une des clés de voûte de l'OMC, il est logiquement aménagé pour favoriser une pluralité de régimes juridiques en fonction des trois catégories de développement reconnus par le système : les pays développés, les pays en développement et les Pays les Moins avancés. L'application d'une des deux composantes essentielles du principe de non-discrimination – la Clause NPF en l'occurrence – confirme la reconnaissance d'une discrimination possible, mais toujours au profit des catégories inférieures. Ce qui signifie que les PVD peuvent être discriminés au profit des PMA ; et que les pays développés peuvent être discriminés en faveur des PVD. En revanche, les pays développés membres sont par définition « discriminables » à la seule limite d'étendre cette discrimination à tous les autres pays développés. En introduisant la Clause NPF dans les APE, l'UE remet en cause implicitement la possibilité de discrimination en faveur des PMA et des PVD. Ces possibilités légalement consacrées dans le SGP de 1971, la Clause d'habilitation de 1979 et la Décision de 1999 en faveur des PMA offrent des avantages commerciaux exceptionnels qui ne peuvent être mutualisés. A la vérité, les pays développés se trouvent dans une posture légale de subir des discriminations commerciales, qui n'en sont pas réellement d'ailleurs, suivant la théorie de l'inégalité compensatrice qui fonde le Traitement Spécial et Différencié (TSD) à l'OMC. Mieux ou pire, en ne se faisant pas discriminer au niveau bilatéral (NPF dans les APE), l'UE se garantit une situation plus favorable dans les négociations multilatérales. Elle part avec l'avantage de bénéficier de Clauses NPF à tous les niveaux, avec un principe de non-discrimination systémique au niveau multilatéral dont les possibles exceptions sont annihilées au niveau bilatéral. Dès lors, elle vide de son sens tous les mécanismes mis en place pour les PVD et s'offre pour le coup un TSD exceptionnel. Cette posture européenne s'explique surtout par le souci de gérer sa concurrence avec les partenaires commerciaux majeurs qui arrivent en force sur le continent africain. Mais cette donne n'est pas encore juridiquement prise en compte par le système de l'OMC où l'hétérogénéité des membres à l'intérieur de la catégorie générique des pays en développement ne permet pas une différenciation de leur régime juridique. Le plus souvent, ce sont les pays en développement africains qui en souffrent par une érosion des préférences, les pays développés rechignant à conférer les mêmes avantages commerciaux

à d'autres pays en développement qui se présentent comme leurs concurrents potentiels.

Une fois la cohérence acquise dans la définition du cadre systémique régional favorable à l'autonomie de la région, il faudra s'atteler à introduire plus de *fair play* dans les relations commerciales avec l'UE, en atténuant les effets protectionnistes des barrières non tarifaires.

Atténuation des effets protectionnistes des barrières non tarifaires

Pour les pays d'Afrique de l'Ouest, l'accès concédé au marché européen est souvent théorique. Ils font face à des politiques commerciales obstructionnistes dont la reconduction systématique dans l'APE risque d'annihiler les gains commerciaux qui y sont attendus. Il s'agit principalement des subventions qui ont un effet de distorsion sur le commerce (1), des mesures sanitaires et phytosanitaires (2) et des règles d'origine (3).

Elimination des subventions qui ont un effet de distorsion sur le commerce

Dans l'accord sur l'agriculture de l'OMC, des déséquilibres sont apparus dans la structure même de l'accord entre d'une part les pays pouvant utiliser les soutiens internes et les subventions à l'exportation parce qu'ils les avaient notifiés et les autres, africains notamment. Alors que la plupart des pays africains n'ont pas les moyens financiers de soutenir leur agriculture ou s'en trouvent prohibés par les programmes d'ajustement structurels, les pays développés ont quant à eux, négociés des dispositions préservant leurs politiques agricoles, et qui leur permettent de jouer sur la couleur des trois boîtes. Si les soutiens des prix classés dans la boîte orange ont diminué, ils ont été remplacés par des aides classées dans la boîte bleue (aides liées à des programmes de limitation de la production) et la boîte verte. C'est la raison pour laquelle le soutien total à l'agriculture reste très élevé dans les pays riches.

Pour une politique commerciale cohérente au niveau régional, il n'est pas question que cette politique des subventions soit transférée dans les APE au moins pour deux raisons. La première est que l'Europe bénéficie des flexibilités indues en matière agricole. Elle conserve des prérogatives qui lui permettent non seulement de protéger son agriculture, mais de fausser le jeu du commerce international dans des proportions importantes. Le cas de l'Initiative sectorielle sur le coton posé entre autres par trois pays d'Afrique de l'Ouest est l'illustration parfaite que le système ne fonctionne pas

correctement. Pour une fois que les pays africains demandaient une application stricte des règles du libéralisme commercial, en ayant conscience de la compétitivité de leur coton, le système n'est jamais arrivé à réellement sanctionner l'illégalité des subventions américaines et à trouver des mécanismes de compensation au bénéfice des pays lésés. Il est vrai que le fait que les pays africains n'aient pas choisi la voie frontale du règlement des différends ne favorisait PAS une solution obligatoire. Mais la leçon qu'ils en ont tirée est que les politiques de subventions des pays du Nord pouvaient avoir des conséquences néfastes sur leur agriculture sans que le système ne vienne à la rescousse. La seconde raison est que le rôle de l'agriculture dans les structures socio-économiques africaines fait qu'elle ne peut pas être considérée comme une marchandise comme une autre. L'OMC qui l'a d'ailleurs compris a commencé à mettre en place des mécanismes de protection avec les produits spéciaux et un mécanisme de sauvegarde spécial au bénéfice des pays africains. Il s'y ajoute qu'une partie importante des listes de produits sensibles exclus de la libéralisation dans le cadre des APE est composée des produits agricoles. Il n'est dès lors pas envisageable que tous ces mécanismes de protection soient mis en danger par les politiques de subventions européennes.

Mais le problème persiste. Il n'apparaît nulle part dans les textes des APE intérimaires des références explicites au sort des subventions. Le ministre de l'intégration de la Côte d'Ivoire, en charge des APE, a mentionné à plusieurs reprises que la question a été abordée avec l'UE qui a donné des garanties verbales pour renoncer aux subventions à l'exportation qui ont effet de distorsion sur le commerce des pays africains, en cas de signature d'un APE. Mais aucun document ne vient confirmer ses engagements de principe. Mieux, il est même apparu que l'UE refuse de traiter, dans les négociations et les textes d'APE, du problème fondamental des subventions agricoles. Pourtant, les produits agricoles de l'UE continuent d'être exportés avec un fort dumping – notamment en Afrique de l'Ouest : blé et farine, produits laitiers, viande de volaille, concentré de tomate, etc. A titre d'exemple, les exportations agricoles de l'UE ont bénéficié d'environ 7 milliards d'Euros de subventions internes en 2007 plus 2,5 milliards d'Euros pour les restitutions aux exportations (Oxfam 2009). Et malgré tout, le mot « subvention » n'apparaît pas dans les APE intérimaires signés par la Côte d'Ivoire et le Ghana, bien qu'il soit impliqué implicitement dans les articles 23 à 25 sur l'antidumping et les mesures de sauvegarde.

Renonciation aux mesures sanitaires sans justification scientifique

La réglementation qui pose le plus de problème d'accès au marché européen pour les pays africains est celle relative aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ces normes renvoient-elles à une prise en compte justifiée des consommateurs en matière de santé publique, ou sont-elles une nouvelle forme de protectionnisme pour empêcher les importations de concurrencer la production nationale européenne? Deux exigences difficilement conciliables s'opposent et la frontière n'est pas facile à identifier entre le besoin légitime de protéger la santé des consommateurs et l'utilisation des normes SPS à des fins protectionnistes. Pour établir des normes SPS justes, l'OMC utilise comme référence les normes internationales du *Codex Alimentarius*, de l'Office International des Epizooties (OIE) et de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV). La plupart des Membres développés de l'OMC, l'UE notamment, sous la pression de ses associations de consommateurs, considèrent que les prescriptions de ces normes internationales standards sont bien en deçà du minimum requis pour garantir la santé des personnes, des animaux et des végétaux. Ils considèrent en conséquence que ces références conduisent à un nivellement par le bas des normes et que les tentatives d'harmonisation pilotées par l'OMC manquent de pertinence.

En revanche, ce qui est perçu dans les pays du Nord comme une mesure de *sauvegarde minimale* de la santé humaine, est perçu par les partenaires commerciaux du Sud comme une pratique illégale ayant pour objet principal d'empêcher les importations de rentrer dans le marché cible. En réalité, l'UE continue d'interdire des importations en provenance des pays africains à travers des règles plus contraignantes que celles de l'OMC, et *sans fournir la preuve scientifique du risque à la santé*. Ce problème résulte d'une relation triangulaire scabreuse entre l'OMC, l'UE et les pays d'Afrique de l'ouest. La preuve scientifique évoquée pour valider des interdictions d'importation est une condition nécessaire. L'UE a tendance à en faire fi dans ses relations avec les pays en développement, en mettant une autre problématique certes pertinente, mais insuffisante et surtout inapte à prendre en charge le problème juridique posé. Pour l'UE, l'aide et l'assistance technique promises ou fournies pour mettre à niveau les structures de production des pays du sud sont la meilleure réponse. La plupart des dirigeants africains s'en accommodent et semblent adhérer à ce point de vue. Pourvu que la mise à niveau technique et sanitaire soit agitée, et l'UE peut rester dispensée de fournir les preuves

scientifiques nécessaires à toute prohibition des importations. La situation est d'autant plus regrettable que dans les mêmes circonstances, l'UE a dû payer au prix fort une prohibition d'importation du bœuf aux hormones américain, en invoquant l'existence d'un risque qui n'a jamais été validée par des preuves scientifiques. L'organe de règlement des différends de l'OMC qui a été saisi s'est prononcé pour les Etats Unis. Et à défaut du retrait de la mesure incriminée, les Etats Unis ont pu user de rétorsions croisées dont l'un des éléments les plus visibles était la surtaxe appliquée au fromage roquefort français. Cela signifierait-il que la justice commerciale internationale est l'exclusivité des grandes puissances ? Les pays africains se seraient-ils auto-exclus des mécanismes légaux de réparation commerciale mis à leur disposition par le système ?

Cette « impunité » européenne vis-à-vis des pays africains continue de poser de graves problèmes aux petites et moyennes entreprises africaines dont la survie économique dépend de l'accès à leur principal marché d'exportation qu'est l'UE. Les solutions d'aide à la mise à niveau préconisées sont utiles et nécessaires à moyen et long terme, mais ne résolvent pas la perte éprouvée par les prohibitions d'importations soudaines et non justifiées. Le préjudice est énorme et la réparation nulle. Il est dès lors légitime de se demander si une transposition automatique des normes de l'OMC dans les APE, sans effort de prise en compte de la réalité de la politique commerciale européenne, ne serait pas une validation légale des difficultés d'accès au marché européen pour les pays africains. On peut même craindre que les pratiques européennes non sanctionnées dans le cadre multilatéral soient transposées et validées dans le cadre des APE.

A l'analyse, il est apparu que pour minimiser le recours aux normes SPS à des fins de protectionnisme dans le cadre des APE, une application plus stricte de la réglementation internationale s'impose. Les prohibitions d'importations de produits africains vers l'Europe doivent être basées sur *une forte présomption de risque à la santé*. Par la suite, ce risque doit être confirmé par l'existence de preuves scientifiques qui valident la présomption. A défaut, des mécanismes nouveaux de compensation, en faveur des Petites et Moyennes Entreprises (PME) qui ont subi des pertes, devraient être envisagés. Cela apparaît comme un moyen juste de trouver un équilibre entre la nécessité de la protection de la santé des consommateurs et la liberté du commerce. L'APE régional qui sera prochainement conclu pourra servir de terrain d'application à cette proposition.

Assouplissement des règles d'origine pour un accès au marché effectif

Tout comme les autres barrières non tarifaires, la politique commerciale de l'UE sur les règles d'origine a un impact minorant les effets commerciaux possibles attendus de l'ouverture des marchés par les pays d'Afrique de l'ouest. Avant même le processus des APE, les règles d'origine préférentielles leur offraient des bénéfices limités à cause de leur rigidité et de leur complexité. Il est difficile de ne pas établir de liens entre le faible niveau d'utilisation de ses préférences et leur caractère onéreux qui amoindrit les possibilités offertes d'accès aux marchés. Il n'est pas rare que ces règles découragent la coopération régionale qui pourrait se développer par la conjonction de savoir-faire complémentaires. Elles découragent aussi le développement technologique, les réseaux et la fabrication conjointe, et restreignent indûment l'approvisionnement dans des pays tiers. En ce sens, elles sont des obstacles à la facilitation du commerce en augmentant la complexité administrative des douanes. Les opérateurs économiques préféreront ainsi souvent renoncer à solliciter la préférence commerciale à la suite d'un arbitrage personnel entre le bénéfice à en attendre et les coûts liés à son obtention.

La problématique reste intacte dans le cadre des APE, avec même des possibilités de recul, si l'on tient en compte les nouvelles configurations des APE avec l'Europe. Pour rappel, toutes les conventions UE/ACP ont été organisées sur la base d'un cumul intégral ACP, cette vaste zone pouvant conférer une origine unique à tous les produits exportés vers l'Europe. Durant cette période, les difficultés majeures rencontrées par les pays africains résidaient dans la complexité des règles d'origine qui avaient besoin d'être simplifiées et clarifiées pour être efficaces. Les règles d'origine contenues dans l'Accord de Cotonou gardent la même complexité. Elles sont aussi présentes, dans les mêmes formes, dans l'Initiative Tout Sauf les Armes qui offre un accès en franchise de droits de douane et sans quotas aux PMA. Cela leur a même servi d'éléments de justification pour signer un APE. Leur choix a pu être fait sur la base d'une promesse de règles d'origine plus souples dans les futurs APE que dans les différents schémas existants. Mais au-delà de leur complexité, c'est la remise en cause du cumul régional ou intégral qui risque de poser problème. Dans la mesure où les futurs APE seront signés par des Etats pris individuellement ou des groupements régionaux, la règle du cumul d'origine applicable pourrait être un cumul bilatéral entre l'Etat ou la région et l'UE. On dit d'un cumul qu'il est bilatéral, lorsque son champ d'application

est limité aux échanges préférentiels entre le donneur de préférences et un seul pays partenaire, ou en cas de préférences réciproques circonscrites comme c'est le cas dans les APE. Dans le cadre du *cumul bilatéral*, les produits originaires de l'une des parties, qui font l'objet d'une transformation dans l'autre partie, sont assimilés aux produits originaires de l'autre partie. En d'autres termes, la transformation subie par les matières premières originaires du pays partenaire n'a pas besoin d'être *suffisante* au sens des règles de base. L'effet du cumul bilatéral est d'accroître l'intégration économique entre les deux partenaires.

Mais pour des besoins d'intégration régionale telle que définie dans l'Accord de Cotonou, des systèmes de cumul de l'origine plus élaborés et plus vastes permettent à des partenaires commerciaux dont les relations sont le plus souvent antérieures à l'octroi des préférences, d'utiliser indifféremment les matériaux servant à la confection d'un produit. Ce serait alors une exception au critère strictement *originnaire* régissant les règles d'origine. La solution résiderait ainsi dans le choix d'un cumul d'origine avec des formes mieux adaptées aux réalités économiques des pays bénéficiaires. Le cumul peut déterminer la mesure dans laquelle des pays peuvent utiliser des préférences commerciales mises à leur disposition dans le cadre d'un Accord de Libre-échange ou d'un régime de préférences unilatérales. Selon Eckart Naumann (Naumann 2005), « *le cumul renvoie à la mesure dans laquelle la production peut être regroupée avec d'autres pays sans perdre son statut d'originnaire dans le cadre des règles d'origines applicables ; et qu'en réalité, le cumul est une dérogation à l'un des principes qui définissent l'origine, à savoir qu'un produit doit être entièrement obtenu dans le pays exportateur.* » Pour les besoins de règles d'origine plus favorables aux pays africains dans les APE, deux voies principales peuvent être explorées. Il y a d'abord le *cumul diagonal*. Il s'agit d'un cumul bilatéral élargi à plusieurs pays liés par des systèmes préférentiels identiques. Le cadre du cumul multilatéral partiel (ou diagonal) est particulièrement adapté à un processus de production, au sein duquel certains partenaires jouent le rôle de sous-traitants pour le compte d'un partenaire «moteur», assurant la fabrication du produit fini. Il a pour objectif d'accroître l'intégration économique au sein d'une même zone, en incitant le pays fabricant à diversifier ses sources d'approvisionnement auprès des différents partenaires de la zone. Cela permettrait, dans le cas d'un APE individuel, que les intrants d'un produit issus de sa région APE, soient considérés comme éléments du produit national et ne poserait donc pas des problèmes d'origine. Dans le cas d'un APE régional, l'origine serait étendue à toutes les autres régions africaines, pour garder une partie de l'acquis du cumul intégral des ACP. Mais plus ambitieux, et peut être plus juste, il y a

ensuite le *cumul* multilatéral ou cumul total. Il est reconnu quand la zone des pays participants au cumul constitue un seul et même territoire au plan de l'origine. La règle d'origine est satisfaite si toutes les ouvraisons cumulées, réalisées successivement dans plusieurs pays de la zone, constituent une transformation suffisante. Il tient compte du fait que ces pays, considérés séparément, ne disposent généralement pas de moyens industriels diversifiés et suffisamment performants pour assurer complètement un processus de fabrication. L'objectif du cumul total est d'accroître la multilatéralisation des échanges en optimisant la complémentarité des spécialisations industrielles. Cette forme de cumul, qui reprend intégralement l'acquis des Conventions UE/ACP antérieures, pourrait jeter les bases d'un ajustement des exigences en matière d'origine aux besoins de développement et d'accès aux marchés. Les concepts et les méthodes devraient être simplifiées et les facilités de cumuls étendues dans le cadre des APE.

Les cohérences postulées avec le système commercial multilatéral et avec le partenaire européen ne sont pas des fins en soi. La région reste la principale actrice de son intégration et de son développement. Quelques soient les outils concédés par les différents systèmes de régulation, les politiques commerciales régionales doivent les optimiser. La région doit adopter une posture institutionnelle qui lui permette d'harmoniser les intérêts de ses membres et de pouvoir s'exprimer à l'extérieur, d'une seule voie. C'est la quête de cohérence avec elle-même.

L'Afrique de l'Ouest en quête de cohérence avec elle-même

Même si la région parvient à mettre de l'ordre sur la logique globale de ses engagements avec ses partenaires et avec le système commercial multilatéral, elle devra travailler à rester cohérente avec elle-même. C'est cette exigence envers elle-même qui lui confèrera le droit d'être exigeant avec les autres. Sur un certain nombre de thématiques, cela n'est pas vraiment le cas. Deux exemples emblématiques peuvent être mis en exergue. D'abord, celui concernant les contrariétés entre les engagements multilatéraux et la posture adoptée au niveau régional dans la gestion du dossier sur les thèmes de Singapour. Une synchronisation s'avère nécessaire (1). Ensuite, et sans être impliqués au niveau institutionnel en Afrique de l'Ouest, les pays de la région devraient rechercher plus de cohérence réglementaire pour un meilleur accès aux médicaments essentiels pour ses populations vulnérables (2). Il s'y ajoute que toutes ces politiques commerciales fortement enchevêtrées gagneraient

en cohérence si la CEDEAO acquérait un droit de légation active, en devenant membre de l'OMC (3).

Synchronisation des positions de négociations sur les thèmes de Singapour

Fortement rejetées par les pays africains dans le cadre des négociations à l'OMC, les questions de Singapour (Investissements, Marchés publics, Concurrence et Facilitation des échanges) ont en fin de compte été partiellement éliminées des négociations du cycle de Doha. Seul y subsiste le thème de la facilitation des échanges. Il constitue un point d'achoppement majeur dans l'agenda des APE et un élément de contrariété dans l'élaboration des politiques commerciales régionales. Le refus des pays africains d'en débattre à l'OMC ne concernait pas seulement la substance ou les modalités de concurrence ou d'investissement, il se focalisait sur *l'opportunité* même d'en discuter. Les raisons économiques avancées pour cela restent applicables dans le cadre des APE et ne justifient aucune dérogation. Et pourtant, l'Europe continue de déployer des efforts à l'effet d'inclure ces questions dans les futurs APE, au mépris de la convergence entre le niveau de l'OMC et son approche dans les APE. En janvier 2005, les ministres africains du commerce ont réitéré à Dar es Salam, en Tanzanie, à Mr Karl Falkenberg, Directeur auprès de la Direction Générale du Commerce de la Commission Européenne, leur opposition à l'inclusion des questions de Singapour dans les négociations des APE. Cela n'a pas empêché de retrouver, les questions d'investissement et de concurrence, dans la feuille de route de l'Afrique de l'Ouest. Devant la gêne évidente, le Comité ministériel de suivi a estimé, lors de l'adoption de la feuille de route des négociations de la phase II, que les thèmes de Singapour seront négociés *au moment opportun*, c'est-à-dire dès qu'un consensus serait atteint au niveau de l'OMC. Ainsi, l'extension du champ de libéralisation fait courir le risque aux pays ACP d'un *Doha Plus* dont le terrain bilatéral reste plus favorable au déploiement. A l'heure actuelle, ces trois thèmes sont inscrits dans les clauses de Rendez Vous, à discuter ultérieurement. Ils présentent des enjeux majeurs, à la fois sur l'opportunité d'en discuter et sur les conséquences potentielles dans l'économie régionale.

Investissements

Il est important de mentionner que les négociations des dispositions en matière d'investissement se font dans le contexte du mandat restreint de l'UE sur l'investissement. L'investissement étranger direct (IED) ne relève pas de

la politique commerciale commune de la Commission européenne qui exerce donc une compétence non exclusive sur l'investissement. D'ailleurs, les États membres de l'UE négocient leurs propres traités d'investissement bilatéraux. Et dans l'esprit de l'UE, les APE se limiteront à l'inclusion de dispositions relatives à l'investissement concernant l'accès au marché (un concept commercial) et à l'objectif de libéralisation de l'investissement. La protection et la promotion des investissements seront exclus du champ de compétence de l'UE et donc de l'APE. Ceux-ci continuent de relever du domaine des traités d'investissement bilatéraux des États membres. L'APE du CARIFORUM nous donne aussi d'autres enseignements importants sur la volonté de l'UE. On y apprend que le champ de l'investissement dans l'APE porte sur les principes fondamentaux du traitement national, la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et une disposition clé en matière de libéralisation qui est l'accès au marché. Les parties n'ont pu convenir que d'une protection limitée aux investisseurs, contre l'expropriation de leurs investissements par le gouvernement hôte. Il n'y a plus de dispositions ayant trait au règlement des différends, encore moins de moyens à la disposition des investisseurs de recourir à un arbitrage international pour violation d'un traité. La liberté de circulation des capitaux ayant trait aux investissements n'y est pas garantie. C'est globalement ce qui ressort de l'APE CARIFORUM d'ores et déjà signé et qui peut servir d'indicateurs aux pays d'Afrique de l'Ouest.

Marchés publics

Comme le souligne l'OMC, l'acquisition de marchandises et de services par des organes gouvernementaux pour leurs propres besoins est un élément central du fonctionnement de l'État qui s'assure ainsi les intrants nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions. Elle a donc des incidences majeures pour les principaux partenaires sociaux. Les marchés publics sont un aspect important du commerce international compte tenu de l'ampleur considérable des marchés en question. Comme les ressources publiques sont peu abondantes, l'efficacité du processus d'achat est une considération majeure de n'importe quel régime de marchés publics. Des procédures de passation des marchés ouvertes et non discriminatoires sont en général considérées comme le meilleur outil pour optimiser l'emploi des ressources en favorisant le plus possible la concurrence entre les fournisseurs. Mais cela est-il pertinent dans le cas des pays d'Afrique de l'Ouest? D'ailleurs, nombreux Membres de l'OMC utilisent encore leurs marchés publics pour réaliser des objectifs de politique intérieure, tels que la promotion de secteurs industriels ou de groupes sociaux.

L'Union Européenne déploie des efforts importants, pour négocier l'accès aux marchés publics par l'intermédiaire des accords de libre-échange, y compris les APE. Deux auteurs (Iwanow et Kirkpatrick, 2008) relèvent que l'inclusion de la passation des marchés publics dans les négociations commerciales européennes suit de près la stratégie « *Global Europe : Competing in the World* » de l'UE, qui identifie la passation des marchés publics comme un élément clé devant permettre aux compagnies européennes de soutenir la concurrence au niveau international. C'est dans ce sens que la Commission européenne cherche inmanquablement à inclure la passation des marchés publics dans les APE afin d'améliorer l'accès européen aux marchés publics de l'Afrique de l'Ouest.

Devant l'insistance de l'UE pour que les marchés publics fassent partie intégrante des négociations, il a été suggéré, entre autres, de rendre l'accès aux marchés publics conditionnels – comme les *-joint venture-* afin de permettre le transfert de technologie et de promouvoir l'accès aux connaissances. Ceci aiderait les pays d'Afrique de l'Ouest à remonter dans la chaîne de valeur, à constituer leur capacité et à se développer. Cet aspect est certainement le meilleur côté de la chose. A court et moyen terme, il n'est pas évident que la mise en concurrence de petites PME nationales ou régionales avec des multinationales étrangères, dans la fourniture de services étatiques soit porteuse de développement. Dans le contexte africain actuel, la préférence nationale dans le domaine des marchés publics est une question de survie. La politique intérieure doit favoriser l'éclosion de richesses nationales, couvrir les petites et moyennes industries balbutiantes, pour en faire des structures solides, compétitives et capables d'aller à l'assaut du marché mondial avec des atouts consolidés.

Concurrence

Les accords commerciaux régionaux incluent de plus en plus des chapitres et des dispositions portant sur des questions de concurrence. En dépit de la réticence de nombreux membres de l'OMC à négocier un accord relatif à la concurrence sous les auspices de l'OMC, certains pays n'ont pas hésité à l'inclure dans leur accord. C'est le cas dans l'APE du CARIFORUM où les parties conviennent de l'importance d'une concurrence libre et non faussée dans leurs relations, reconnaissent que les pratiques commerciales anticoncurrentielles sont susceptibles de perturber le bon fonctionnement des marchés et amoindrissent généralement les avantages de la libéralisation des échanges (Article 126).

Les dispositions relatives à la concurrence figurant dans les accords commerciaux régionaux peuvent promouvoir le développement de l'autorité de la concurrence nationale, mais des contraintes en matière d'économie politique nationale – telles qu'une faible culture de la concurrence, la faiblesse des dispositions relatives à la concurrence négociées et l'immaturation relative des institutions nationales de la concurrence – entravent ces effets d'entraînement positifs entre le niveau régional et le niveau national. C'est exactement la situation en Afrique de l'Ouest où l'une des politiques commerciales les plus accomplies concerne la politique de concurrence. L'UEMOA a de ce point de vue un acquis facilement transposable à toute l'Afrique de l'Ouest. Mais comme toute expérience balbutiante, elle a besoin d'être recentrée sur la région, avant d'envisager une ouverture moins contrôlable dans le cadre d'un APE.

La gestion des thèmes de Singapour par la région fait l'objet de tergiversations qui mettent en mal les politiques commerciales, et surtout la cohérence des positions dans les différents niveaux de négociations. Il est urgent de confectionner un argumentaire qui conforte les positions défendues à l'OMC ou qui les contredit en mettant sur la table des argumentaires nouveaux. Sans entrer dans un débat idéologique sans issue, la région devra, pour chacune des problématiques posées, déceler ses intérêts prioritaires et les défendre. Pour se faire, deux éléments clés doivent être tenus en compte. D'abord, les thèmes de Singapour sont en dehors du Cycle de Doha, excepté la facilitation des échanges. Il n'y donc aucun engagement de négociation à mettre en œuvre. La posture consensuelle qui a abouti à cette décision n'est pas encore remise en cause par des argumentaires économiques contraires. Ensuite, les thèmes de Singapour sont « OMC extra » et n'entrent donc pas, pour l'instant, dans la gestion multilatérale du commerce. Il n'y a aucun risque de protectionnisme délictueux à ne pas s'y engager dans le cadre d'accords régionaux, mixtes de surcroît.

Levée de « l'hypothèque régionale » sur l'accès aux médicaments essentiels

Le dossier de l'accès aux médicaments, à travers les négociations sur l'Accord ADPIC est l'une des avancées majeures dont bénéficient les pays africains. Dans la volonté de prise en charge de certains fléaux mondiaux, l'un des premiers problèmes à être soulevé est celui de la répartition des droits pour la facilitation de l'accès aux médicaments, entre l'Accord sur les Aspects de Droits de Propriété Intellectuelle (ADPIC) et l'Accord de Bangui qui s'adresse spécifiquement aux consommateurs africains. L'Accord ADPIC, bien

qu'accordant des flexibilités pour les pays en développement, dans le domaine des délais de mise en œuvre notamment, ne tranche pas le problème de la hiérarchie entre la protection des innovations technologiques et celle de la santé publique. Cette insuffisance, source de malentendus, explique l'avancée de Doha qui consacre la primauté de la santé publique sur la propriété intellectuelle, du moins en ce qui concerne l'urgence de l'éradication de fléaux comme le sida. Mais la déclaration de Doha n'a pas de force juridique obligatoire. Elle constitue une norme de comportement ayant une valeur morale déclaratoire qui ne permet pas que sa violation soit sanctionnée juridiquement. Du coup, l'avancée tant invoquée perd de son efficacité. Quand bien même, Doha fournit un socle solide à des négociations nourries par un engagement moral ferme, un acquis de l'OMC qui pourrait vite prendre la forme d'une règle juridique.

Seulement, cet Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, qui date de 1994 et qui établit les règles d'accès aux médicaments a connu un infléchissement positif. En août 2003, le Conseil général de l'OMC a adopté une décision relative à la mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha de 2001 sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique. Le paragraphe 6 appelle à résoudre le problème des pays qui manquent de moyens pour fabriquer des produits pharmaceutiques et qui ont besoin d'accéder à des médicaments bon marché grâce à des licences obligatoires. Cette décision de 2003 a créé une dérogation à la règle de l'OMC qui spécifie que les produits fabriqués sous licence obligatoire doivent être utilisés principalement pour l'approvisionnement du marché intérieur. Ils peuvent aussi être importés par d'autres pays en développement qui n'ont pas les capacités pharmaceutiques pour fabriquer des brevets. Ce sont les possibilités d'importations parallèles qui ne connaissent pas de restrictions régionales de la part de l'OMC. Rien n'y empêche des pays africains d'importer des génériques en provenance d'Asie ou d'Amérique latine.

Mais il est apparu rapidement que cet acquis glané au niveau multilatéral semble sérieusement compromis au niveau régional. Pour la majorité des observateurs, la convention révisée de Bangui, sous l'égide de l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI), anéantit les avantages conférés par Doha en matière d'accès aux médicaments: les délais sont restreints et l'importation de génériques en dehors de la zone OAPI (exclusivement africaine) est interdite. En théorie donc, aucun pays membre de cette zone n'a le droit d'importer des médicaments génériques en dehors d'elle. Cela peut

être perçu comme une incohérence qui restreint les marges de manœuvre des pays de la région. L'argument mis en avant est que les restrictions des importations vont permettre à la région de créer et de renforcer ses propres capacités pharmaceutiques et d'éviter une dépendance accrue et durable envers l'extérieur. L'argument ne manque pas de noblesse. Il serait même recevable si la situation des malades en attente de traitement n'exigeait pas des mesures d'urgence.

Mais la Convention de Bangui recèle en elle la solution au problème posé. Ses articles 3 et 17 autorisent sa propre mise à l'écart en faveur de dispositions de conventions internationales plus favorables en la matière. Ce qui aboutirait soit à l'application de la déclaration de Doha avec ses dispositions non contraignantes, mais plus favorables, soit à l'application de l'Accord ADPIC qui offre plus de garanties d'accès aux médicaments que l'accord de Bangui révisé. Au final, la décision du 30 août 2003 précitée consacre la force juridique de la possibilité des licences obligatoires et des importations parallèles et relègue la Convention de Bangui révisée à un droit résiduel. L'avantage que pourrait présenter *in fine* cet Accord de Bangui révisé, pourrait résider dans ce que le régime de l'OAPI aboutit à créer un seul et même espace juridique, une « territorialité unique » entre les 16 pays membres. Ainsi donc, tout régime d'épuisement des droits de propriété intellectuelle pourrait logiquement être fondé sur une base régionale. Ce schéma aurait l'avantage d'introduire une préférence en rendant facultatif l'application du principe du traitement national ou de la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine de la propriété intellectuelle. En plus, il favoriserait le renforcement de la capacité pharmaceutique des pays de la zone OAPI à long terme et du coup de l'Afrique de l'Ouest. La prise en compte de l'urgence fait aussi partie de la recherche de cohérence dans la mise en place de politiques commerciales.

Malheureusement, depuis 2003, seul un pays en développement a eu recours au processus du paragraphe 6. Il s'agit du Rwanda qui, en septembre 2008, a demandé au Canada de mettre en œuvre le mécanisme. Aucun pays de l'Afrique de l'Ouest n'y a recouru. Les défenseurs de la santé ont affirmé à plusieurs reprises que la dérogation était trop mal formulée pour être utile et efficace. Dans tous les cas, il est quelque peu fâcheux que des acquis aussi considérables au niveau multilatéral ne soient pas valorisés au niveau régional. Surtout que dans toute politique sanitaire à venir de l'Afrique, l'accès aux médicaments essentiels prendra une place importante. Dans le cadre de l'APE, il faudra surtout veiller à ce que les dispositions prises avec l'UE ne soient pas moins favorables que celles de l'OMC.

Formalisation d'un droit de légation active au niveau multilatéral : la CEDEAO membre de l'OMC ?

Il est remarquable que toutes les propositions récentes de négociations commerciales des pays africains, soient encore d'une actualité si brûlante aussi bien dans le cycle de Doha pour le Développement que dans les APE. L'explication est simple et résulte de plusieurs faits cumulés : absence de stratégie collective de négociation, inexistence de processus interne d'identification des intérêts nationaux qui englobe tous les protagonistes, connaissance limitée des méandres du droit du GATT/OMC et fortes velléités des pays du Nord de gagner des parts de marchés sur les sujets nouveaux sans en concéder dans les domaines classiques. C'est ainsi que les pays africains en étaient arrivés à signer les accords de Marrakech sans vraiment en maîtriser les tenants et les aboutissants. C'est bien après les avoir signés et ratifiés que la mise en œuvre a révélé des dysfonctionnements que seule l'ouverture d'un nouveau cycle pouvait permettre de corriger. Les pays africains ont pour la plupart donc *négocié à rebours* en faisant coïncider la mise en application des accords à leur remise en cause systématique, et le plus souvent sous la pression de la société civile. Il n'est dès lors pas étonnant que le cycle de Doha soit un *cycle d'Uruguay Plus* pour l'Afrique. Cette situation peut se faire poser des questions sur le droit de légation active des pays africains, à travers l'union Africaine. Pourquoi l'Afrique ne chercherait-elle pas une reconnaissance institutionnelle qui lui conférerait une voie unique et harmonieuse dans les négociations commerciales internationales ?

A l'observation, la situation est la même au niveau ouest africain. Seulement, le processus de l'APE en négociation a le mérite de révéler une meilleure prise de conscience des enjeux commerciaux. Les leçons tirées des cycles d'Uruguay et de Doha, l'expérience glanée avec le sensible dossier du coton africain à l'OMC, les capacités renforcées des organisations économiques régionales, la veille active de la société civile et l'implication de personnalités politiques de premier rang sont autant d'éléments qui ont permis d'éviter une signature d'accords dans la précipitation et une négociation sérieuse basée sur des stratégies et des argumentaires techniques qui tiennent compte des intérêts de la région.

L'une des leçons que l'on peut en tirer est que la cohérence d'ensemble retrouvée dans le processus doit servir d'impulsion à un droit de légation active au niveau régional. Même si l'Union Africaine devait aboutir une reconnaissance internationale qui lui conférerait la personnalité juridique à l'OMC, il ne faut pas oublier deux choses. D'abord, ce serait l'ultime étape d'un processus qui prendra encore plusieurs années. Ensuite, le processus de

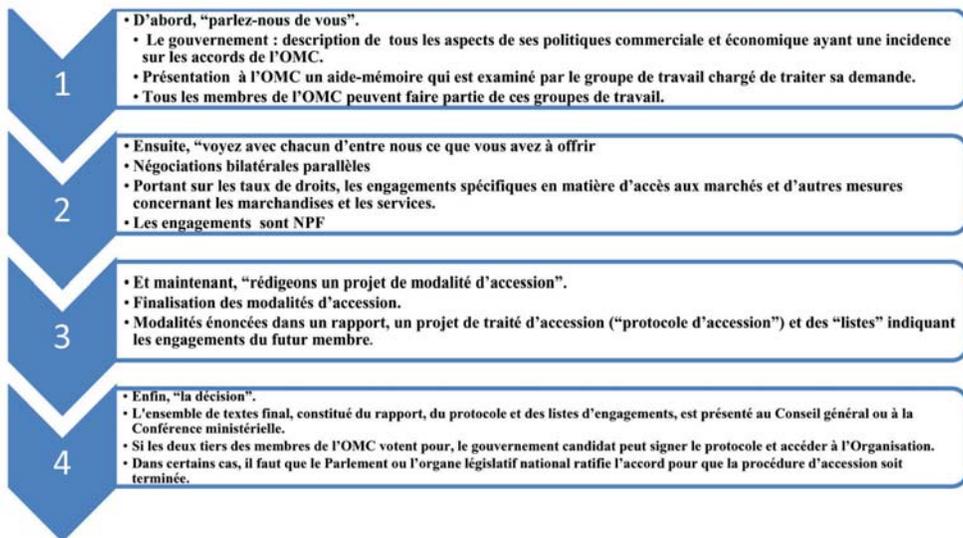
la CEA s'appuie sur les institutions économiques régionales existantes dans le déploiement de son programme de libération. La CEDEAO en est une et pourrait postuler à une place de Membre de l'OMC. Sans entrer dans les détails que le propos et l'espace d'une telle étude ne permettraient pas, il n'est pas inutile d'aborder rapidement quelques incidences possibles d'une accession de la CEDEAO à l'OMC.

- La qualité de membre de la CEDEAO ne remet pas en cause le statut juridique de ses différents membres à l'OMC. Ce serait une voix de plus, cumulée aux différentes voix individuelles existantes. C'est le cas actuellement de l'UE à l'OMC.
- La CEDEAO est notifiée à l'OMC comme Zone de Libre Echange, sous la Clause d'Habilitation, le 6 Juillet 2005. La finalisation de son TEC impliquera une autre notification, comme Union Douanière, toujours sous la Clause d'Habilitation. Ce statut d'Union Douanière, avec une politique commerciale extérieure commune sera un élément positif du dossier d'adhésion.
- La CEDEAO comme membre de l'OMC devra non seulement mettre en place des politiques sectorielles dans tous les domaines, mais les rendre effectives. Le Mécanisme d'Examen des politiques commerciales de l'OMC est de ce point de vue assez incitatif. La région devra rendre compte de ses engagements commerciaux. C'est une opportunité d'intégration commerciale renforcée qui accélère toutes les politiques régionales en construction en ce moment.
- La CEDEAO présentera des positions de négociations harmonisées dans tous les domaines. Par le jeu de l'arbitrage, les différents intérêts nationaux pourront être mis en balance et les compétences de négociations dévolues en fonction du niveau d'intérêt manifesté dans des secteurs déterminés. Il s'y ajoute que la région aura un impact renforcé dans la définition de l'agenda des négociations. Elle se positionnera comme une région vulnérable certes, mais aussi comme une puissance en devenir qui offre un marché de plus de 200 millions d'habitants convoité et courtisé.
- Une des difficultés techniques à résoudre en cas d'adhésion de la région à l'OMC est sa catégorie de rattachement. Sera-t-elle reconnue comme PMA ou Pays en développement ? Les flexibilités offertes par le système dépendront de cette catégorisation. A priori, toute entité de plus de 75 millions d'habitants ne peut pas prétendre au statut de PMA. La seule exception qui existe est le Bangladesh. La CEDEAO pourra t-elle en

bénéficier en arguant de la majorité des PMA en son sein ? La question reste ouverte et appelle la prise en compte de critères économiques à définir ou à moduler.

Le Tableau 5 ci-dessous montre le processus d'accèsion des membres à l'OMC. Il peut être long et compliqué. La CEDEAO devra s'y conformer.

Tableau 5 : Accession CEDEAO à l'OMC: Procédure à suivre



Sources : Contenu (site Web de l'OMC), Tableau réalisé par l'auteur.

Bibliographie sélective

- ACICI (2003), « L'interprétation de l'article XXIV du GATT dans le cadre des accords de partenariat ACP-UE ».
- ACICI (2009), « Dossiers sur le commerce et le développement. L'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ».
- Bilal, S. et Rampa, Fr. (2006), « APE alternatifs, alternatives aux APE. Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les APE et l'UE », *Rapport ECDPM 11*, p. 19
- Dieye, C.T. (2007), « L'APE et le partenariat Europe-Afrique : nouveau départ ou faux départ », in *Passerelles*, novembre-décembre, vol.8, numéro 5
- Dieye C.T. ; Hanson V. (2008), « MFN provisions in EPAs: a threat to South-South trade ? *Trade Negotiations Insights*, volume 7, number 2, <http://ictsd.net/i/news/3179/>
- Diouf, E.H.A. (2007), « Europe-Afrique : Le commerce en panne, la coopération prise en otage », in *Passerelles*, novembre-décembre, vol.8, numéro5.
- El Hadji Diouf (2007), *The Price is not right yet*, Development and Cooperation, volume 34, January 2007, PP. 16-18
- Diouf, E.H.A. (2009), *L'Afrique et le droit à la différence dans les négociations commerciales internationales. OMC, APE, Intégration régionale*, Paris, L'Harmattan.
- Doherty, M. (2006), « La négociation d'accords de partenariat économique – Mesures sanitaires et phytosanitaires », (ECDPM Enbref 13A). Maastricht: ECDPM, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm
- Iwanow, T. et Kirkpatrick, C. (2008), « Marchés publics et APE », in *Passerelles*, volume 8, numéro 1.
- Karli, M. (2008). Pour des mécanismes de règlement des différends favorables au développement. *Éclairage*, volume 7, numéro 9, <http://ictsd.net/i/news/eclairage/33031/>
- Julian, M. (2001), 'The Cotonou Waiver: An Unlikely Doha Deal Maker', *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, Year 5 No.9, November/December, pp.15-16. <http://www.ictsd.org/monthly/bridges/BRIDGES5-9.pdf>
- Naumann, E., Trade Law Centre for Southern Africa (TRALAC) 2005. Comparer les accords de libre-échange de l'UE - Règles d'origine. (ECDPM En Bref 6I). Maastricht : ECDPM. Voir sous: <http://www.ecdpm.org/inbrief6ifr>
- Niang, F., « Accords de partenariat économique et article XXIV du GATT : entre rhétorique et réalité », <http://eurosuisse.euroblog.eu/spip.php?article23>

- OMC, ADPIC : Qu'entend-on par droit de propriété intellectuelle?, http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intell1_f.htm
- Oxfam (2009), Accords de partenariat économique : Quelles conséquences pour les populations du Sud ? 2009, http://www.oxfamfrance.org/pdf/les_impacts_des_APE.pdf
- Rapport du Séminaire d'information sur les services et les investissements dans le contexte de l'APE UE-Afrique de l'Ouest, Dakar 22-23 janvier 2009, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/february/tradoc_142327.pdf
- South Centre (2008), *L'accès au marché des marchandises dans les accords de partenariat économique*. Document analytique SC/AN/TDP/EPA/14, <http://www.acp-eu-trade.org/library/files/acces-au-marche-des-marchandises-dans-les-APE.pdf>
- South Centre (2007), « Comprendre les Accords de Partenariat Économique (APE) », Document analytique SC/AN/TDP/EPA/1, mars.
- South Centre (2008), « L'article XXIV et ACR : quelle la marge de manœuvre des pays en développement », Document analytique SC/AN/TDP/RTA, Genève, décembre.
- Tekeste Biadgleng, E. (2008), « Négocier les droits de propriété intellectuelle dans les Caraïbes : une question d'équilibres entre les priorités de politique nationale et la politique du commerce extérieur? », <http://ictsd.net/i/news/14965>
- Ukaoha, K. (2009), « L'APE avec la CEDEAO : l'oraison funèbre de l'intégration régionale? », in *Passerelles*, numéro 5, volume 8, juin.
- Westcott, Thomas J., (2008), « Dispositions et engagements en matière d'investissement dans l'APE UE-CARIFORUM », *Eclairage*, Volume 7 , Numéro 9, <http://ictsd.net/i/news/eclairage/33049/>



ENDA SYSPRO (systèmes et prospective)

73, Rue Carnot

BP 6879 Dakar Etoile - SÉNÉGAL

Tél. : +221 33 821 70 37 / 33 823 57 54

Fax : +221 33 823 51 57

E-mail : syspro2@enda.sn