



*Les protections à
l'importation sur les
produits agricoles*

ETAT DES LIEUX ET ENJEUX
POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

*Jean-Christophe Debar et Abdoul Fattath Tapsoba,
Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde*

Octobre 2019 • Note n°12

Les auteurs de la Note remercient le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii) qui leur a aimablement communiqué ses données statistiques sur les tarifs douaniers et fourni l'appui technique nécessaire à leur traitement et interprétation. Les opinions exprimées dans la Note n'engagent que leurs auteurs.

Synthèse

La présente Note s'inscrit dans le cadre de l'Observatoire mondial du soutien à l'agriculture récemment créé par la fondation FARM. Elle offre un panorama des protections tarifaires de l'agriculture dans le monde, sur la base des données les plus récentes du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), et discute les enjeux d'une augmentation éventuelle des droits de douane sur les produits agricoles en Afrique. Ses principaux enseignements sont les suivants.

► A. Le constat

En Afrique subsaharienne, l'agriculture est modérément protégée et l'est à un degré moindre que dans les autres régions en développement.

- Les droits de douane appliqués dans les différentes régions présentent des différences notables selon leur mode de calcul et selon les produits agricoles.
- Les choix méthodologiques conditionnent significativement les résultats : le système de pondération retenu pour le calcul des équivalents tarifaires moyens a une forte influence sur leur mesure.
- Les droits de douane sur les produits agricoles sont en moyenne plus élevés pour les produits alimentaires que pour les produits non alimentaires. De même, les produits agricoles transformés sont généralement plus protégés que les produits agricoles bruts.
- En 2013, dans les principales régions du monde et sur l'ensemble des produits agricoles, les tarifs moyens les plus élevés s'observent en Asie du Sud et en Afrique Nord. La protection en Afrique subsaharienne (15 %) est proche de la moyenne mondiale.
- L'évolution des protections tarifaires moyennes sur les produits agricoles entre 2001 et 2013 révèle une légère baisse au niveau mondial, avec cependant une diminution plus significative de près d'un tiers en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne.

En Afrique subsaharienne, les protections tarifaires sur les produits agricoles sont géographiquement très hétérogènes.

- Au sein des sous-régions, les droits de douane sur les produits agricoles sont en moyenne beaucoup plus hauts entre les pays d'Afrique de l'Ouest qu'entre les pays des autres sous-régions.
- Entre sous-régions, les protections tarifaires les plus élevées sont observées en Afrique centrale et en Afrique de l'Est.
- En 2013, toutes les sous-régions d'Afrique subsaharienne, à l'exception de l'Afrique australe, protégeaient moins leur agriculture vis-à-vis du reste du monde qu'à l'égard des autres sous-régions du continent.

► B. Les enjeux politiques pour l'Afrique subsaharienne

Le débat sur l'opportunité d'une augmentation de la protection de l'agriculture africaine se heurte au « dilemme des prix alimentaires ».

Réduire, grâce à une hausse des droits de douane, la concurrence des importations à bas prix, en provenance notamment de pays où la productivité agricole est beaucoup plus élevée et qui subventionnent fortement leur agriculture, peut tout à la fois favoriser la construction de filières agroalimentaires robustes, capables de réduire la dépendance du continent aux marchés mondiaux et de créer des emplois. Mais cela risque de pénaliser les consommateurs les plus pauvres, très sensibles à une hausse des prix alimentaires, et de freiner la participation des agriculteurs africains aux chaînes de valeur globales.

Pour sortir de ce dilemme, l'accroissement éventuel de la protection tarifaire doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement globale, combinant diverses mesures.

- Une hausse significative des droits de douane sur les produits agricoles n'est envisageable que si des dispositions, fiscales ou autres, sont mises en œuvre pour réduire le surcoût de l'alimentation pour les ménages les plus pauvres.
- Une politique optimale pourrait être de conjuguer une faible hausse des protections tarifaires et un fort appui à l'investissement dans l'agriculture, en vue d'améliorer la productivité des exploitations et la qualité des produits. L'intérêt et le niveau souhaitable de la protection doivent être évalués au cas par cas.
- Il est inutile d'accroître les tarifs douaniers si l'on ne réduit pas simultanément les inefficacités de marché, liées notamment aux coûts de transport et de transformation et au pouvoir de marché de certains opérateurs, ainsi que les interventions déstabilisantes des Etats visant à restreindre les exportations agricoles en cas de flambée des cours, qui pèsent sur les prix payés aux producteurs.

Les accords commerciaux réduisent fortement la marge de manœuvre des pays africains pour une augmentation éventuelle de la protection de l'agriculture.

- Dans le cadre des accords de l'OMC, les gouvernements africains disposent théoriquement de marges de manœuvre pour augmenter les tarifs appliqués, généralement inférieurs aux tarifs consolidés. Cependant cette marge de manœuvre est limitée en pratique, en raison de l'appartenance des Etats à des communautés économiques régionales. Il faudrait en effet que tous les Etats membres d'une communauté économique soient d'accord pour relever le tarif extérieur commun, ce qui est politiquement difficile.
- Les Accords de partenariat économique (APE), s'ils sont ratifiés, conduiront les pays africains à ouvrir leurs frontières aux produits de l'Union européenne, sauf pour un certain nombre de produits sensibles, essentiellement agricoles.
- La Zone de libre-échange continentale pour l'Afrique (ZLECAF) devrait offrir d'indéniables opportunités de croissance mais, comme les APE, elle va priver les Etats de recettes douanières. Les incertitudes liées à la ZLECAF tiennent principalement aux impacts de la libéralisation, aux produits qui pourront être reconnus comme sensibles, au budget qui sera mis en œuvre en faveur des régions les plus vulnérables et au niveau de protection qui sera instauré vis-à-vis des pays tiers.

Le débat sur la protection de l'agriculture africaine ne devrait pas être tabou, mais faire partie intégrante des questions qui structurent l'agenda politique visant à une plus grande intégration économique de la région.

Les filières agroalimentaires sont un secteur clé pour le développement durable de l'Afrique, confrontée à d'énormes défis démographique, socio-économique et sécuritaire, amplifiés par le changement climatique. Il incombe aux gouvernements d'anticiper les conséquences des accords de libre-échange par un soutien accru à certaines filières et de veiller à établir une protection tarifaire suffisante à l'égard des pays tiers, notamment pour l'agro-industrie, source majeure d'activité et d'emplois.

Table des matières

SYNTHÈSE • Page 4

INTRODUCTION • Page 9

1. EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, UNE PROTECTION TARIFAIRE DE L'AGRICULTURE MODÉRÉE ET INFÉRIEURE À CELLE DES AUTRES RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT • Page 10

1.1. Panorama mondial des protections tarifaires agricoles en 2013

1.1.1. Selon le mode de calcul des tarifs

1.1.2. Selon la comestibilité des produits

1.1.3. Selon le degré de transformation des produits

1.2. L'évolution des protections tarifaires agricoles depuis 2001

2. AU SEIN DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE, DE GRANDES DISPARITÉS DANS LA PROTECTION TARIFAIRE DE L'AGRICULTURE • Page 20

2.1. Protection au sein des sous-régions

2.2. Protection des sous-régions vis-à-vis du reste de l'Afrique subsaharienne

2.3. Protection des sous-régions vis-à-vis du reste du monde

2.4. Protections auxquelles sont confrontées les exportations africaines

3. AUGMENTER LA PROTECTION AGRICOLE ? LES ENJEUX POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE • Page 32

3.1. Les termes du débat

3.2. Les stratégies pour sortir du « dilemme des prix alimentaires »

3.3. Les marges de manœuvre relatives aux engagements internationaux

6. CONCLUSION • Page 43

Introduction

La protection à l'importation est une question ancienne et fondamentale de l'économie du développement, touchant tout particulièrement l'agriculture. Si le débat théorique et politique sur cette question se poursuit depuis trois siècles, il semblait tranché, en pratique, avec la signature de l'accord de Marrakech en 1994, clôturant les négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay commencées en 1986 et créant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour la première fois, en effet, cet accord soumet l'ensemble des instruments de politique agricole, y compris les protections à l'importation, à des disciplines précises, dont les conditions de dérogation sont elles aussi clairement définies. On pouvait croire, alors, que les instruments de protection, au premier rang desquels les tarifs douaniers, étaient appelés à diminuer inexorablement au fil des rounds de l'OMC.

Ces dernières années, cependant, le contexte a changé. L'enlisement du cycle de négociations de Doha amorcé en 2001, la guerre commerciale lancée par les Etats-Unis contre la Chine à grands renforts de hausse des droits de douane ou encore l'ambition affichée par la nouvelle Commission européenne d'imposer une taxe carbone aux importations provenant de pays ne respectant pas l'accord de Paris sur le climat ont mis le projecteur sur l'application possible de mesures aux frontières pour atteindre certains objectifs politiques. Alors qu'une libéralisation poussée des échanges africains est programmée dans le cadre des Accords de partenariat économique avec l'Union européenne et de la Zone de libre-échange continentale pour l'Afrique, certains courants de pensée et de nombreuses organisations de la société civile estiment que les pays africains, dont la population va doubler en trente ans, devraient au contraire mieux se protéger contre la concurrence des importations à bas prix pour construire des filières robustes, capables de réduire leur dépendance alimentaire, éradiquer la pauvreté et créer des emplois, comme l'ont fait en leur temps les Etats-Unis et l'Union européenne et comme le font aujourd'hui l'Inde, la Chine et la Russie. En d'autres termes, l'Afrique peut-elle faire l'économie d'une protection plus forte de son agriculture, eu égard au rôle clé que joue ce secteur pour atteindre les Objectifs de développement durable établis par l'Organisation des Nations unies, de l'ampleur des défis auxquels elle est confrontée et de l'insécurité grandissante qui menace sa stabilité politique ? Quelles sont les contraintes et les marges de manœuvre en la matière ?

Pour débattre sérieusement de cette question, il faut d'abord savoir précisément quelle est la situation, en matière de protection de l'agriculture, dans le monde et plus particulièrement en Afrique. La partie I de cette Note dresse un panorama mondial de la protection tarifaire sur les importations de produits agricoles dans les différentes régions. La partie II apporte un éclairage particulier sur l'Afrique subsaharienne. La partie III discute les enjeux, pour cette région, d'une diminution ou d'une augmentation de la protection de l'agriculture.

1.

En Afrique subsaharienne, une protection tarifaire de l'agriculture modérée et inférieure à celles des autres régions en développement

Les tarifs douaniers ou droits de douane sont un des principaux instruments de politique commerciale employés par les Etats pour protéger leur agriculture contre la concurrence extérieure. Ils sont appliqués aux produits agricoles étrangers lors de leur passage aux frontières du pays. Ces tarifs peuvent être spécifiques, c'est-à-dire exprimés par unité de produit, ou constituer un pourcentage de la valeur du produit. Dans la présente note, ils sont exprimés en pourcentage et constituent donc des équivalents ad valorem (AVE en anglais) des protections tarifaires sur les produits agricoles.

La mesure des tarifs douaniers sur les produits agricoles ne fournit qu'une image imparfaite de la protection réelle de l'agriculture. Plutôt que de se limiter aux tarifs imposés aux produits, il faudrait en effet pouvoir évaluer la protection effective, c'est-à-dire la protection appliquée à la valeur ajoutée des produits, en tenant compte des droits de douane sur les intrants (engrais, produits phytosanitaires...) utilisés pour les produire. Malheureusement, on manque d'informations pour calculer l'imposition effective de la valeur ajoutée. Les comparaisons

internationales reposent donc la plupart du temps sur les protections douanières en vigueur sur les produits.

L'estimation du niveau des tarifs douaniers sur les produits agricoles dépend de l'année considérée, de la définition des produits agricoles et de la méthode de mesure des AVE. On s'appuie ici sur les données les plus récentes du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii), qui remontent à 2013. Depuis 2013, le niveau moyen de protection de l'agriculture a probablement diminué dans certaines régions en raison des accords commerciaux conclus entre certains pays ou groupes de pays et de l'approfondissement de l'intégration commerciale de certaines communautés économiques régionales, en particulier en Afrique¹. On fait néanmoins l'hypothèse que ces changements ne modifient pas fondamentalement le tableau dressé dans cette étude.

La dénomination « produits agricoles » porte sur l'ensemble des produits énumérés en annexe 1 de l'Accord sur l'agriculture signé à Marrakech au terme des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay (1986-1994) ; il s'agit donc des produits agricoles définis au sens de l'OMC. Enfin, la méthode de calcul des tarifs douaniers influence les

1.1

Panorama mondial des protections tarifaires en 2013

résultats de manière significative, comme on va le voir ci-après.

Les droits de douane appliqués dans les différentes régions présentent des différences notables selon leur mode de calcul et selon la nature des produits agricoles. Ils varient en particulier selon que ces derniers sont comestibles ou non, et selon le degré de transformation des produits.

¹ Ainsi la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a instauré un tarif extérieur commun, entré en vigueur le 1er janvier 2015 (voir section 2.3).

1.1.1. SELON LE MODE DE CALCUL DES TARIFS

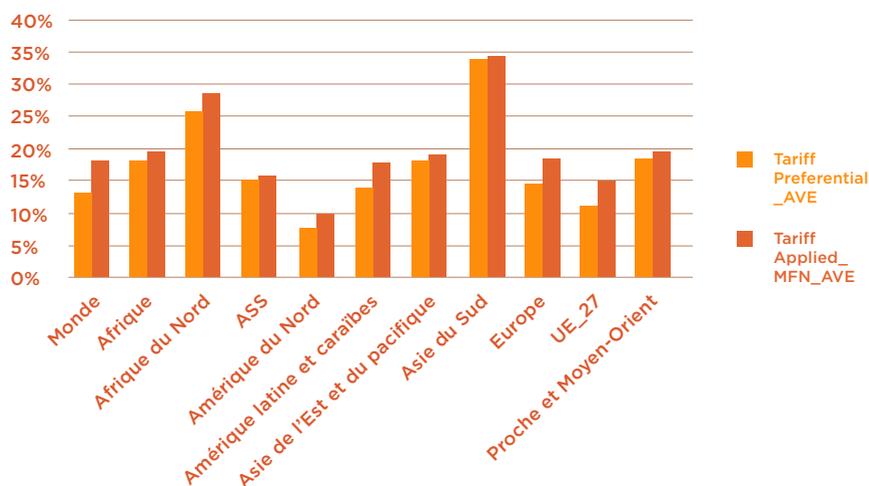
On peut distinguer deux types de tarifs douaniers :

- *les droits appliqués* (Applied_MFN_AVE) correspondent aux tarifs définis sur la base de la clause NPF (« nation la plus favorisée ») des accords de l'OMC² ;
- *les droits préférentiels* (Preferential_AVE) tiennent compte des tarifs préférentiels en vigueur dans le cadre des accords commerciaux, des unions douanières ou des régimes préférentiels octroyés aux pays en développement. Ils sont, par définition, égaux ou inférieurs aux droits appliqués.

Au niveau mondial, en 2013, l'écart entre droits appliqués et droits préférentiels était en moyenne de 5 points de pourcentage (18 % contre 13 %). La différence est particulièrement forte pour l'Union européenne à 27 Etats membres (UE-27), en raison notamment de ses accords préférentiels avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et les pays les moins avancés (*graphique 1*).

GRAPHIQUE 1

Tarifs moyens sur les importations de produits agricoles par rapport au RDM, Preferential_AVE et Applied_MFN_AVE, par région en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

L'estimation des droits de douane varie également selon le mode de pondération utilisé pour calculer les tarifs moyens sur les produits agricoles. Trois méthodes sont généralement employées à cet effet :

- la moyenne simple (mean), non pondérée, des droits de douane ;
- la moyenne des droits de douane pondérée par la valeur des flux commerciaux bilatéraux (Weight Trade Mean) ;
- la moyenne des droits de douane pondérée par des coefficients attribués à des groupes de pays de référence (Weight_MAcMap).

Chacune de ces méthodes présente des avantages et inconvénients.

La moyenne simple non pondérée est un indicateur neutre en apparence, mais sa signification économique est discutable. Elle équivaut en effet à considérer que la protection en vigueur sur un produit relativement anecdotique comme les pailles de céréales (désignées comme produits agricoles sous le code HS6_121300) compte autant que celle appliquée à des produits essentiels pour l'alimentation, comme le blé tendre ou la viande bovine. C'est pourtant la méthode généralement utilisée à l'OMC³

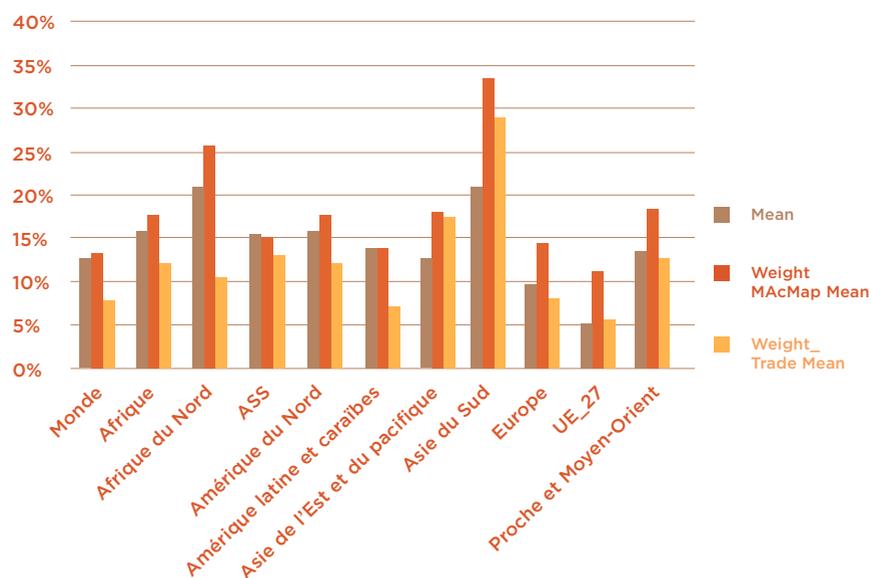
La moyenne pondérée par les flux commerciaux bilatéraux (c'est-à-dire le commerce entre un pays donné et chacun des pays avec lesquels il échange) prend en compte l'intensité différente de la demande selon les produits, mais se heurte au problème d'endogénéité du commerce aux droits de douane. En effet, un tarif élevé entrave, voire empêche complètement l'importation de certains produits. Cette méthode, très employée dans l'analyse économique, tend donc à sous-estimer le niveau réel de protection.

Pour réduire le problème d'endogénéité, une solution est de pondérer les tarifs par les flux commerciaux mondiaux, plutôt que bilatéraux. Toutefois, ce mode de calcul gomme la spécificité du commerce des différents pays. La méthode des groupes de référence (Weight_MAcMap), utilisée dans de nombreux travaux du CEPII, vise à conserver cette spécificité. Dans ce cas, les coefficients de pondération retenus pour un pays donné seront ceux du groupe de référence auquel il appartient, composé de pays homogènes selon certains critères⁴.

Le choix du mode de pondération a une forte influence sur la mesure du niveau moyen des tarifs agricoles. L'écart entre les trois types de tarifs varie sensiblement selon les régions. Ainsi, pour l'Afrique du Nord, le droit préférentiel sur les produits agricoles s'établit à 21 % en moyenne non pondérée, 10 % en moyenne pondérée par les flux commerciaux bilatéraux et 26 % en moyenne pondérée par les groupes de référence. Pour l'Afrique subsaharienne, les chiffres correspondants sont respectivement de 15 %, 13 % et 15 % (graphique 2).

GRAPHIQUE 2

Tarifs moyens (Preferential_AVE) sur les importations de produits agricoles selon la méthode de pondération en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

² Le principe de la nation la plus favorisée (NPF) veut que chaque pays traite de la même façon les autres pays membres. La constitution de zones de libre-échange entre certains pays est soumise à des règles strictes quant aux tarifs douaniers applicables aux frontières de ces zones.

³ D. Laborde (2007), « Panorama mondial des politiques commerciales », La lettre du CEPII, n° 267, mai

⁴ Les groupes de référence sont constitués de pays comparables par le montant du produit intérieur brut (PIB) par tête, ainsi que par la valeur des importations et des exportations par tête. Pour en savoir plus sur les méthodes d'agrégation des tarifs, voir M. H. Bchir & A. Bouët (2007), « Which tariff aggregator for trade modelers? », https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=2346

En raison de ses avantages par rapport aux autres indicateurs, nous privilégions dans la suite de cette étude l'utilisation du droit préférentiel (Preferential_AVE) pondéré selon la méthode des groupes de référence (Weight_MACMap). Selon ce critère, en 2013, la protection tarifaire sur les produits agricoles en Afrique subsaharienne (15 %) était légèrement supérieure à la moyenne mondiale (13 %) mais très inférieure à celle en vigueur en Asie du Sud (34 %), en Afrique du Nord (26 %), au Proche et Moyen-Orient (19 %) et en Asie de l'Est (18 %) (voir la barre médiane dans le graphique 2). Elle dépasse à peine le niveau moyen calculé pour l'Europe (14 %)⁵. C'est en Amérique du Nord que la protection moyenne est la plus faible : 8 % contre 11 % pour l'UE-27. Bien entendu, ces niveaux moyens varient considérablement selon les produits considérés (voir section 2.3).

1.1.2. SELON LA COMESTIBILITÉ DES PRODUITS

Dans toutes les régions, sauf en Amérique du Nord, les droits de douane sur les produits agricoles sont en moyenne plus élevés pour les produits alimentaires que pour les produits non-alimentaires. Au niveau mondial, les tarifs pour ces deux catégories de produits sont respectivement de 14 % et 10 % (graphique 3).

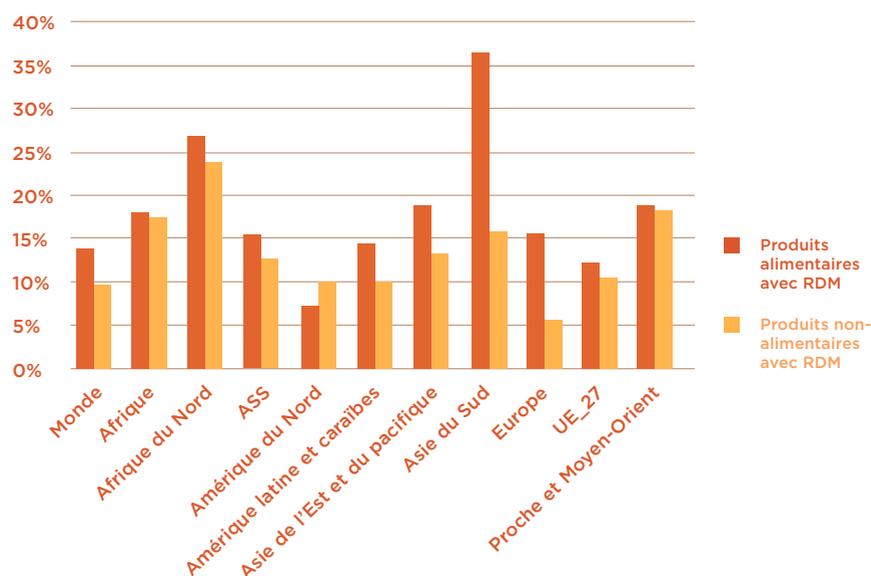
C'est en Asie du Sud que les protections tarifaires sur les produits alimentaires sont les plus fortes (36 %). En Afrique subsaharienne, les droits sur ces produits (15 %) dépassent également la moyenne mondiale, mais sont inférieurs à ceux appliqués dans cette région ainsi qu'en Afrique du Nord (27 %), au Proche et Moyen-Orient (19 %) et en Asie de l'Est (19 %). Ils sont pratiquement égaux à ceux appliqués en moyenne en Europe et à peine supérieurs à ceux en vigueur dans l'UE-27⁶.

⁵ L'Europe regroupe les Etats membres de l'UE-27, ceux de l'ex-URSS et les autres pays d'Europe occidentale.

⁶ En 2013, la protection tarifaire de l'UE-27 sur les produits alimentaires (12 %) et non-alimentaires (10 %) était comparable à la moyenne mondiale.

GRAPHIQUE 3

Tarifs moyens sur les importations agricoles, par région, selon la comestibilité des produits en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

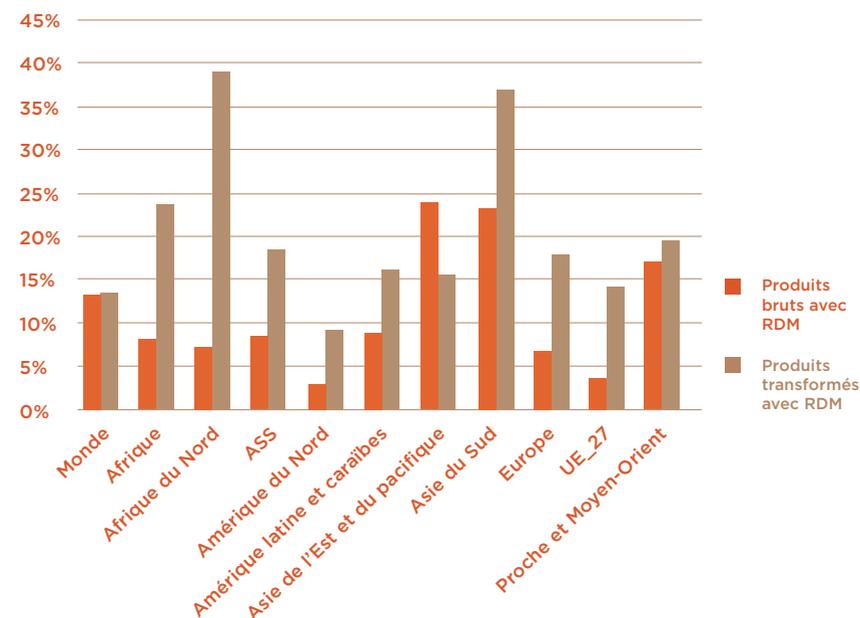
1.1.3. SELON LE DEGRÉ DE TRANSFORMATION DES PRODUITS

Les produits agricoles bruts sont généralement beaucoup moins protégés que les produits agricoles transformés, ce qui traduit le souci des Etats de protéger leurs industries agroalimentaires, créatrices de valeur ajoutée et d'emplois⁷. Une exception remarquable est celle de l'Asie de l'Est, où les droits de douane atteignent en moyenne 24 % sur les produits bruts contre 16 % sur les produits transformés (*graphique 4*).

⁷ Les produits agricoles bruts comprennent ici : les animaux vivants ; le cacao (fèves, brisures de fèves, coques) ; le café ; le thé ; les céréales ; le coton ; les gommes, résines et autres sucres et extraits végétaux ; les graines et fruits oléagineux ; les matières à tresser ; la soie ; et les tabacs (tabacs bruts ou non fabriqués et déchets de tabac). Tous les autres produits agricoles sont considérés comme des produits transformés.

GRAPHIQUE 4

Tarifs moyens sur les importations agricoles, par région, selon le degré de transformation des produits en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

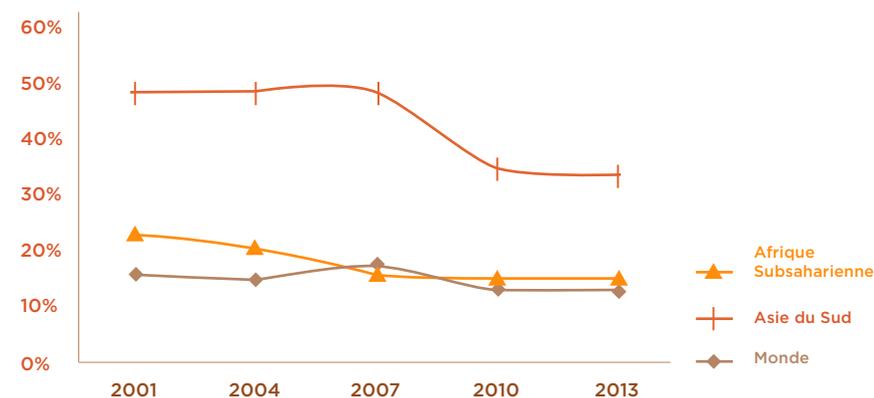
Tout comme pour les produits alimentaires, ce sont encore l'Afrique du Nord (39 %) et l'Asie du Sud (37 %) qui affichent des droits de douane records sur les produits transformés, très supérieurs à la moyenne mondiale (13 %). L'Afrique subsaharienne protège ses produits bruts à hauteur de 9 % contre 18 % pour les produits transformés, soit une situation comparable à celle de l'Europe, où les tarifs correspondants sont respectivement de 7 % et 18 %. La protection appliquée par l'UE-27 (4 % sur les produits bruts, 14 % pour les produits transformés) est légèrement inférieure à la moyenne européenne.

1.2 *L'évolution des protections tarifaires agricoles depuis 2001*

Entre 2001 et 2013, les tarifs douaniers moyens sur les produits agricoles ont légèrement diminué, de 16 % à 13 %. L'agriculture reste beaucoup plus protégée que l'industrie, secteur dans lequel le droit de douane moyen est de 3 %. En outre, comme noté ci-dessus, beaucoup de régions en développement appliquent sur les produits agricoles des droits très supérieurs à la moyenne mondiale. Cette situation illustre bien la difficulté de libéraliser les échanges agricoles dans les négociations à l'OMC.

On note toutefois que la protection de l'agriculture a sensiblement diminué en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Dans chacune de ces régions, sur la période 2001-2013, la baisse des droits de douane agricoles est d'environ un tiers (de 48 % à 33 % pour l'Asie du Sud et de 23 % à 15 % pour l'Afrique subsaharienne). Dans les autres régions, la réduction est similaire à celle observée au niveau mondial (graphique 5).

GRAPHIQUE 5
Evolution des tarifs douaniers sur les produits agricoles par région, 2001-2013



Source : FARM d'après données harmonisées MacMap-HS6 du CEPII et CCI

2.

Au sein de l'Afrique subsaharienne, de grandes disparités dans la protection tarifaire de l'agriculture

En Afrique subsaharienne, les protections tarifaires sur les produits agricoles sont géographiquement très hétérogènes. Elles diffèrent non seulement au sein de chacune des sous-régions - Afrique australe, Afrique centrale, Afrique de l'Est et Afrique de l'Ouest -, mais aussi entre chaque sous-région et le reste du continent, ainsi qu'entre chaque sous-région et le reste du monde.

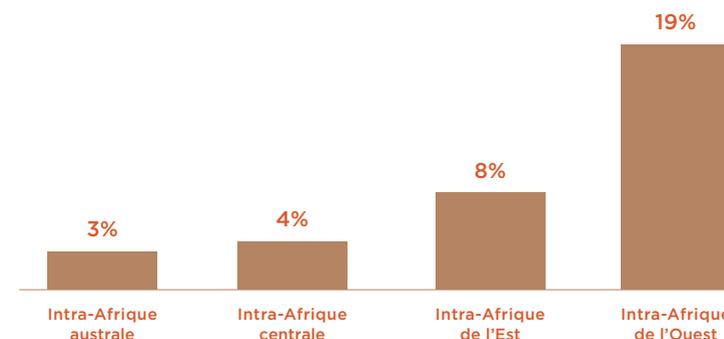
2.1

Protection au sein des sous-régions

Les droits de douane sur les produits agricoles sont en moyenne beaucoup plus hauts entre les pays d'Afrique de l'Ouest qu'entre les pays des autres sous-régions. Ils sont les plus bas en Afrique australe (graphique 6).

GRAPHIQUE 6

Tarifs moyens sur les importations de produits agricoles au sein des sous-régions d'Afrique subsaharienne en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

On observe une hiérarchie comparable des tarifs dans les différentes sous-régions selon la comestibilité et le degré de transformation des produits agricoles. Les droits de douane s'échelonnent en moyenne de 4 % à 14 % sur les produits alimentaires et de 2 % à 23 % sur les produits non-alimentaires. Ils s'étalent de 1 % à 7 % sur les produits bruts et de 4 % à 21 % sur les produits transformés. Là encore, c'est en Afrique de l'Ouest que la protection est la plus forte (tableau 1).

TABLEAU 1

Tarifs moyens sur les produits agricoles au sein des sous-régions d'Afrique subsaharienne en 2013, selon la comestibilité et le degré de transformation des produits

Sous-régions	COMESTIBILITÉ		DEGRÉ DE TRANSFORMATION	
	Produits alimentaires	Produits non-alimentaires	Produits bruts	Produits transformés
Afrique australe	4%	2%	1%	4%
Afrique centrale	6%	1%	2%	7%
Afrique de l'Est	7%	11%	8%	8%
Afrique de l'Ouest	14%	23%	7%	21%

Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

Ces chiffres conduisent à relativiser les dynamiques d'intégration commerciale en cours dans les sous-régions. Le cas de l'Afrique de l'Ouest, qui comprend les quinze pays membres de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest)⁸ et la Mauritanie, est éloquent. En 2013, le niveau moyen des droits de douane sur les produits agricoles au sein de la CEDEAO (19,4 %) était quasiment identique à la moyenne sous-régionale (19,1 %), signe que l'objectif de libre-circulation des biens était loin d'être atteint. En revanche, les protections sur les produits agricoles étaient quasiment démantelées entre les huit pays membres de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine⁹) - qui appartiennent tous à la CEDEAO - avec des tarifs moyens d'à peine 0,3 %.

2.2

Protections des sous-régions vis-à-vis du reste de l'Afrique subsaharienne

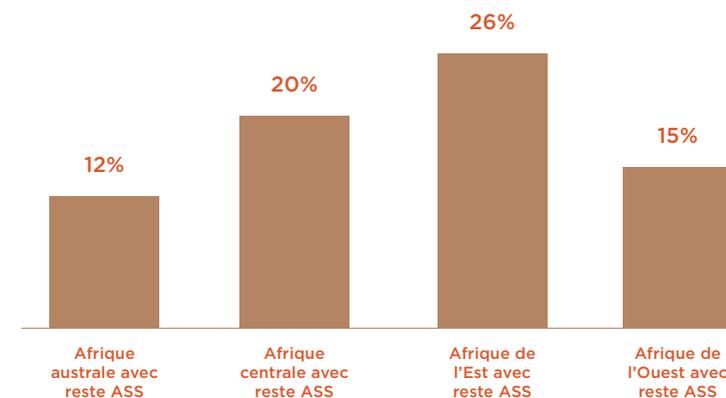
Les protections tarifaires entre sous-régions africaines sont relativement élevées, notamment en Afrique centrale et en Afrique de l'Est. Dans ces deux sous-régions, les droits de douane moyens prélevés sur les produits agricoles en provenance d'autres sous-régions d'Afrique subsaharienne étaient respectivement de 20 % et 26 % en 2013 (*graphique 7*).

⁸ La CEDEAO regroupe le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

⁹ L'UEMOA comprend le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

GRAPHIQUE 7

Tarifs moyens appliqués par les sous-régions d'Afrique subsaharienne aux importations agricoles en provenance du reste de l'ASS en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MACMap-HS6 du CEPII et CCI

Les importations de produits alimentaires et de produits transformés sont plus imposées que celles des autres produits agricoles. Dans les deux cas, l'Afrique de l'Est applique la protection la plus forte (*tableau 2*).

TABLEAU 2

Tarifs moyens appliqués par les sous-régions d'Afrique subsaharienne aux produits agricoles importés du reste de l'ASS en 2013, selon la comestibilité et le degré de transformation des produits

Sous-régions	COMESTIBILITÉ		DEGRÉ DE TRANSFORMATION	
	Produits alimentaires	Produits non-alimentaires	Produits bruts	Produits transformés
Afrique australe avec reste ASS	9%	20%	5%	18%
Afrique centrale avec reste ASS	20%	20%	15%	21%
Afrique de l'Est avec reste ASS	22%	31%	15%	28%
Afrique de l'Ouest avec reste ASS	16%	12%	10%	18%

Source : FARM d'après données harmonisées MACMap-HS6 du CEPII et CCI

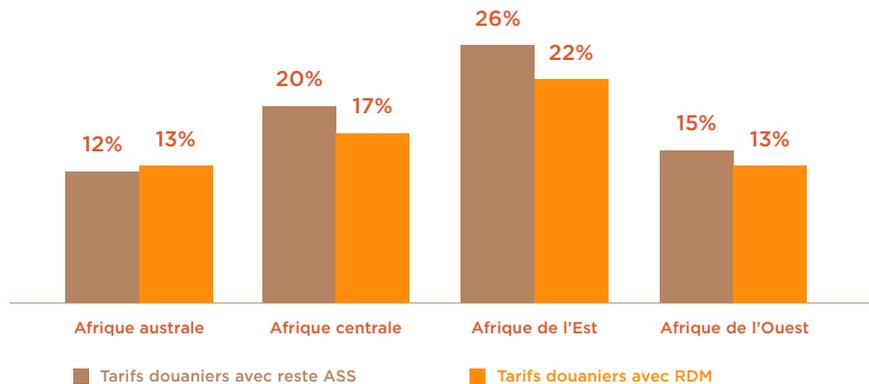
2.3

Protections des sous-régions vis-à-vis du reste du monde

Signe révélateur de la faible intégration commerciale du continent : en 2013, toutes les sous-régions d'Afrique subsaharienne, à l'exception de l'Afrique australe, protégeaient moins leur agriculture vis-à-vis du reste du monde qu'à l'égard des autres sous-régions du continent. L'Afrique de l'Est applique les tarifs les plus élevés, 22 % contre 13 % pour l'Afrique de l'Ouest (*graphique 8*).

GRAPHIQUE 8

Tarifs moyens des sous-régions d'Afrique subsaharienne (ASS) sur les importations agricoles en provenance d'ASS et du reste du monde (RDM) en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

Les produits alimentaires sont plus protégés que les produits non-alimentaires. De même, les droits de douane sont substantiellement plus hauts sur les produits transformés que sur les produits bruts (*tableau 3*).

¹⁰ Les vingt et un Etats membres du COMESA sont le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Egypte, l'Erythrée, l'Ethiopie, l'Eswatini, le Kenya, la Lybie, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan, la Tunisie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.

TABLEAU 3

Droits de douane sur les importations agricoles en provenance du reste du monde (hors ASS), par sous-région, selon la comestibilité et le degré de transformation des produits en 2013

Sous-régions	COMESTIBILITÉ		DEGRÉ DE TRANSFORMATION	
	Produits alimentaires	Produits non-alimentaires	Produits bruts	Produits transformés
Afrique australe	13%	11%	6%	16%
Afrique centrale	17%	13%	10%	21%
Afrique de l'Est	23%	18%	15%	27%
Afrique de l'Ouest	13%	12%	7%	17%

Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

Les tarifs douaniers présentés ici ont évolué depuis 2013, en raison de l'approfondissement de l'intégration commerciale dans certaines communautés économiques régionales. Ainsi, le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO est entré en vigueur, après de longues négociations entre les quinze Etats membres, le 1er janvier 2015. Les marchandises sont soumises à cinq tranches tarifaires de 0 %, 5 %, 10 %, 20 % et 35 % selon les produits. Aucun produit agricole ne figure dans la tranche de 0 %, dédiée aux « biens sociaux essentiels ». Inversement, la tranche de 35 %, applicable aux « biens spécifiques pour le développement économique », comprend 90 % de produits agricoles. A ce jour, cependant, tous les Etats ouest-africains n'appliquent pas le TEC dans son intégralité, car certains pays s'inquiètent de l'impact potentiel, en termes économiques et sociaux, de la libéralisation des échanges.

Le TEC de la CEDEAO est différent de celui des autres communautés économiques régionales. Globalement, la CEDEAO protège moins son agriculture que la COMESA, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe¹⁰ (13,5 % contre 23,6 %) et elle a beaucoup plus fortement réduit sa protection tarifaire dans ce secteur entre 2001 et 2013. L'écart est particulièrement sensible pour les viandes de porc et de volaille et la poudre de lait. En revanche, les droits de douane sont nettement moins

élevés dans la COMESA pour la viande bovine, le maïs et les farines de riz et de maïs (*tableau 5*). Pour un même produit, le riz, très consommé en Afrique, les producteurs sont moins protégés dans la CEDEAO (10 %) que dans la COMESA (12,6 %) et surtout dans la Communauté d'Afrique de l'Est (75 %), qui regroupe six pays (Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie) dont cinq sont membres de la COMESA.

TABLEAU 5
 Protections tarifaires de la CEDEAO et de la COMESA
 pour quelques produits agricoles, 2001 et 2013

Produits agricoles

	2001		2013	
VIANDES	CEDEAO	COMESA	CEDEAO	COMESA
Viandes des animaux de l'espèce bovine, fraîches ou réfrigérées	21,7 %	19,6%	18,9 %	8,3 %
Viandes des animaux de l'espèce bovine, congelées	21,9 %	38,6 %	19,3 %	10,7 %
Viandes des animaux de l'espèce porcine, fraîches, réfrigérées ou congelées	22,2 %	55,4 %	19,2 %	22,6 %
Viandes des animaux des espèces ovine ou caprine, fraîches, réfrigérées ou congelées	20,9 %	13,0 %	19,1 %	9,8 %
Viandes et abats comestibles, frais, réfrigérés ou congelés, des volailles du n° 01.05	57,2 %	52,1 %	18,9 %	24,7 %
PRODUITS LAITIERS	CEDEAO	COMESA	CEDEAO	COMESA
Lait et crème de lait, non concentrés ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants	16,2%	48,4 %	16,9 %	19,6 %
Lait et crème de lait, concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants	9,9 %	22,2 %	6,5 %	21,1 %
• Lait et crème de lait en poudre ou sous d'autres formes solides	9,5 %	21,8 %	5,4 %	20,6 %
• Lait et crème de lait concentrés, non en poudre ou sous une autre forme que solide	11,7 %	24,5 %	16,0 %	25,6 %
Babeurre, lait et crème caillés, yoghourt, képhir et autres laits et crèmes fermentés ou acidifiés	11,4 %	43,8 %	17,2 %	22,0 %
• Yoghourts même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants	24,5 %	53,2 %	18,7 %	20,5 %
• Babeurre, lait et crème caillés képhir et autres	9,2 %	41,1 %	16,7 %	22,5 %
Beurre et autres matières grasses provenant du lait ; pâtes à tartiner laitières	50,9 %	39,1 %	13,7 %	12,5 %
Fromages et caillebotte	67,9 %	39,7 %	19,3 %	11,8 %
CÉRÉALES	CEDEAO	COMESA	CEDEAO	COMESA
Maïs	44,5 %	6,4%	6,2%	4,4%
• Maïs de semence	43,1 %	5,4 %	4,6 %	2,0 %
• Maïs autre que semence	44,8 %	6,5 %	6,5 %	4,8 %
Riz	46,2%	14,9 %	10,0 %	12,6 %
• Riz paddy	27,9 %	17,7 %	5,4 %	10,2 %
• Riz décortiqué (riz cargo ou riz brun)	44,1 %	18,5 %	9,2 %	12,3 %
• Riz semi-blanchi ou blanchi, même poli ou glacé	47,8 %	14,8 %	10,1 %	12,2 %
• Riz en brisures	40,1 %	14,1 %	10,8 %	16,1 %
Sorgho grain	71,4%	11,6 %	5,1 %	9,0 %
FARINES	CEDEAO	COMESA	CEDEAO	COMESA
Farines de maïs	31,6 %	20,6 %	26,7 %	19,6 %
Farines de riz	34,0 %	15,8 %	22,7%	14,8 %

Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

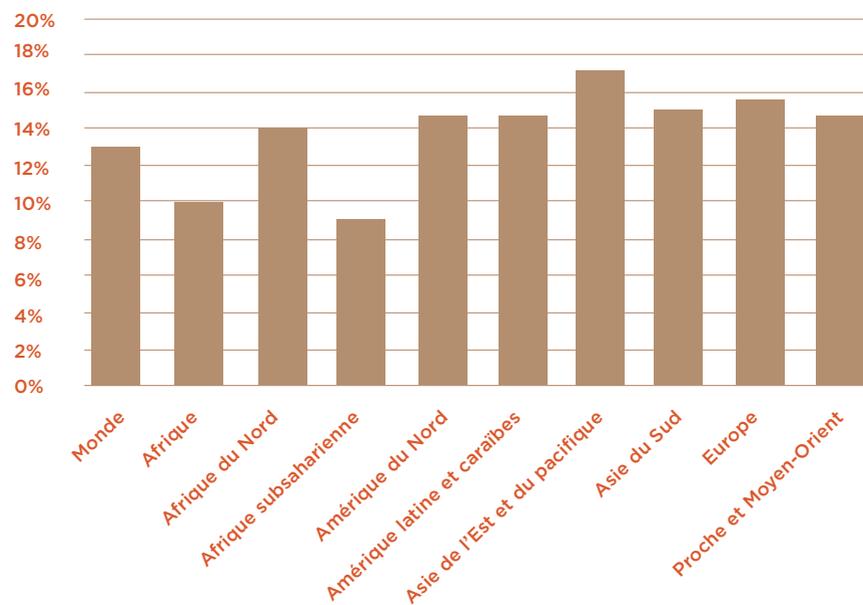
2.4

Protections auxquelles sont confrontées les exportations africaines

Les protections tarifaires peuvent être également analysées sous l'angle des exportations. De ce point de vue, lorsque l'Afrique subsaharienne exporte des produits agricoles vers le reste du monde, elle bénéficie des tarifs les plus bas : 9 % en moyenne en 2013. Les exportations agricoles des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique se heurtent aux droits de douane les plus élevés, environ 17 % (*graphique 9*).

GRAPHIQUE 9

Tarifs moyens auxquels sont assujetties les exportations de produits agricoles par région en 2013



Source : FARM d'après données harmonisées MAcMap-HS6 du CEPII et CCI

Le niveau des tarifs relativement faible sur les exportations agricoles africaines trouve plusieurs explications. D'abord, l'Afrique subsaharienne exporte beaucoup de produits agricoles bruts, généralement moins taxés que les produits transformés. En outre, la majorité des pays subsahariens sont bénéficiaires des préférences commerciales octroyées par les pays développés aux pays en développement et aux pays les moins avancés. Ce dispositif permet aux pays industrialisés d'accorder des préférences commerciales non réciproques aux produits agricoles africains, en dérogation à la clause de la nation la plus favorisée.

En dépit de ces avantages, l'Afrique subsaharienne occupe une place marginale dans les échanges mondiaux de produits agricoles³¹ : preuve que les barrières tarifaires ne constituent pas le principal obstacle à ses exportations de produits agricoles. D'autres facteurs (prix, qualité, barrières non tarifaires, etc.) entrent en jeu.

³¹.

FARM - Les protections à l'importation sur les produits agricoles

3.

Augmenter la protection agricole ? Les enjeux pour l'Afrique subsaharienne

L'analyse qui précède montre qu'en Afrique subsaharienne, l'agriculture est relativement peu protégée et qu'elle l'est à un degré moindre que dans les autres régions en développement. Ce constat est d'autant plus important que les dépenses publiques en faveur de l'agriculture sont également beaucoup moins élevées dans les pays africains, proportionnellement à la valeur de la production agricole, que dans les pays émergents et les pays à haut revenu. En Afrique, la protection à l'importation est une composante essentielle du soutien total à l'agriculture, relativement plus forte que dans beaucoup d'autres régions.

Dans ce contexte, on peut se demander quelles seront les conséquences pour l'agriculture africaine de la libéralisation des échanges programmée tant sur le plan externe, à travers les Accords de partenariat économique avec l'Union européenne, que sur le plan interne, via la constitution de la Zone de libre-échange continentale. Face aux opportunités de marché ouvertes par ces accords, certains courants de pensée et de nombreuses organisations de la société civile pointent au contraire les risques qui leur sont liés. A rebours des arguments mis en avant par la plupart des gouvernements, des institutions internationales et des milieux d'affaires, ils plaident pour le maintien voire l'augmentation des protections tarifaires sur les produits agricoles, indispensable selon eux pour que le développement soit à la fois plus efficace et plus inclusif, c'est-à-dire bénéficie en priorité aux petits paysans qui constituent la grande majorité des agriculteurs africains. Ces vues divergentes s'inscrivent dans un débat très ancien sur les mérites comparés du libre-

échange et du protectionnisme, dont il convient d'explicitier les enjeux pour l'Afrique subsaharienne.

3.1

Les termes du débat

Schématiquement, le cœur du débat peut être résumé par le « dilemme des prix alimentaires », selon l'expression de Peter Timmer¹²: une hausse de la protection agricole entraîne une augmentation des prix des denrées qui avantage les producteurs mais pénalise les consommateurs, et vice-versa. D'où des arguments qui privilégient l'une ou l'autre de ces catégories, producteurs ou consommateurs.

Dans cette optique, le principal argument contre la protection (ou la hausse de la protection) sur les importations de produits agricoles en Afrique serait donc que 40 % de la population, au sud du Sahara, vivent dans l'extrême pauvreté et que l'alimentation représente une part majeure de leur budget. Mais ce n'est pas la seule raison avancée : pour ses opposants, la protection réduit non seulement l'accès à une nourriture moins coûteuse, mais aussi à des aliments plus divers et potentiellement de meilleure qualité, ce qui menace la sécurité alimentaire des populations. De surcroît, elle finit par se retourner contre les producteurs, car elle diminue la compétitivité des exportations agricoles, freine l'intégration des producteurs dans les chaînes de valeur globales¹³ et, si elle est imposée de manière unilatérale, peut déclencher des mesures de distorsion de la part des pays exportateurs. Enfin, les droits de douane risquent de créer une rente, captée par quelques privilégiés.

¹¹ En 2017, les exportations africaines de produits agricoles ne représentaient que 5 % des exportations agricoles mondiales.

¹² C. Peter Timmer, 1986. *Private Decisions and Public Policy: The Price Dilemma in Food Systems of Developing Countries*, MSU International Development Paper No 7.

¹³ Jean Balié, Davide Del Prete, Emiliano Magrini, Pierluigi Montalbano et Silvia Nenci, 2017. *Agriculture and Food Global Value Chains in Sub-Saharan Africa: Does bilateral trade policy impact on backward and forward participation?*, Working Papers 4/17, Sapienza University of Rome, DISS.

Les partisans de la protection relèvent, pour leur part, que l'agriculture africaine subit de plein fouet la concurrence de produits importés à bas prix, essentiellement de la part de pays ou de régions où la productivité agricole est considérablement plus élevée¹⁴. D'autant plus qu'un certain nombre de ces pays – en particulier les Etats membres de l'Union européenne, les Etats-Unis, mais aussi l'Inde et la Chine – subventionnent fortement leur agriculture¹⁵, souvent depuis longtemps, ce qui leur a permis de construire des avantages comparatifs dans ce secteur. Dans ce contexte, une hausse des tarifs douaniers peut s'avérer indispensable pour stabiliser l'environnement économique des producteurs¹⁶ et construire des filières robustes, capables de nourrir la population africaine, réduire le déficit de la balance commerciale, créer des emplois, freiner l'exode rural et éradiquer la pauvreté. D'ailleurs la grande majorité des pauvres, en Afrique, vivent directement ou indirectement de l'agriculture, ce qui explique en partie le fait que dans les pays en développement, « les augmentations de prix alimentaires sont associés à des réductions de la pauvreté, non à son augmentation »¹⁷.

Ces deux courants de pensée s'affrontent depuis longtemps. Dans la pratique, ce sont les tenants d'une libéralisation des échanges qui, depuis les années 1980, ont imposé leurs vues et inspiré l'action de la plupart des gouvernements africains, au point que le débat sur la protection est devenu presque tabou.

¹⁴ Selon la Banque mondiale, en 2018, la valeur ajoutée brute par actif dans les secteurs agriculture, pêche et forêt était en moyenne vingt fois moins élevée en Afrique subsaharienne que dans l'Union européenne. Cet écart tient essentiellement à la petite taille des fermes africaines (dont 80 % font moins de 2 hectares) et à leur faible productivité par hectare.

¹⁵ Selon l'Observatoire mondial du soutien à l'agriculture créé par la fondation FARM, les dépenses de soutien à l'agriculture, mesurées en pourcentage de la valeur de la production agricole, sont en moyenne de 4 % en Afrique subsaharienne, contre 7 % en Chine, 16 % en Inde et 21-22 % en Amérique du Nord et en Europe. Voir <http://www.fondation-farm.org/zoe/doc/pdfconfoutsoutien.pdf>

¹⁶ Les économistes sont partagés quant à l'impact de la libéralisation sur la volatilité des prix agricoles. Pour la plupart elle tend à stabiliser les prix, tandis que pour d'autres elle l'aggrave. Voir Jean-Marc Boussard, Françoise Gérard et Marie-Gabrielle Piketty, 2005. *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, Cirad.

¹⁷ Derek D. Headey, 2016. *Food Prices and Poverty*, World Bank Policy Research Working Paper No. 7898.

3.2

Les stratégies pour sortir du « dilemme des prix alimentaires »

Toute augmentation significative de la protection de l'agriculture doit s'efforcer de limiter ses impacts négatifs sur les consommateurs. Dans la pratique, cela passe par deux types de stratégies, non exclusives l'une de l'autre, consistant à mettre en œuvre des mesures compensatoires ou des mesures incitatives.

Les *mesures compensatoires* ont pour objectif de réduire le prix des denrées pour les plus pauvres (y compris les petits agriculteurs, qui sont souvent des acheteurs nets de nourriture). Elles peuvent prendre des formes variées : baisse voire suppression de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les aliments concernés¹⁸, bons pour des retraits de produits alimentaires dans des stocks publics ou directement auprès des agriculteurs, repas subventionnés dans les cantines, distribution de lait ou de fruits et légumes dans les écoles, etc.

Les *mesures incitatives* complètent la hausse des protections tarifaires par des aides à la production, la transformation ou la commercialisation en vue d'améliorer la productivité et la compétitivité des agriculteurs et, plus largement, de l'ensemble des filières¹⁹. Elles sont sous-tendues par le principe que le développement est un processus dynamique et qu'il convient de dépasser la notion de gains ou de pertes instantanés en prenant en compte l'effet des politiques dans la durée. De fait, des politiques publiques qui conjuguent protection de l'agriculture et mesures incitatives favorisant une baisse des prix des denrées peuvent être, à terme, favorables aux consommateurs : selon ce point de vue, le dilemme des prix alimentaires n'est donc pas inéluctable.

¹⁸ Laurent Levard, avec les contributions de Cécile Broutin, Marie-Christine Goudiaby, Moussa Hainikoye, Kouka Kaboré et Moctar Traoré, *Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest. Analyse de cinq scénarios possibles dans quatre pays de la région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal)*, Gret, mars 2019.

3.3

Les marges de manœuvre relatives aux engagements internationaux

Il ne s'agit pas ici de procéder à une évaluation globale des accords commerciaux dont les pays africains sont parties prenantes, en dressant un bilan exhaustif de leurs avantages et de leurs inconvénients, mais de situer les contraintes qu'ils imposent aux Etats qui souhaiteraient maintenir voire augmenter la protection de leur agriculture.

L'OMC

La majorité des pays africains appliquent sur les produits agricoles importés des droits de douane généralement très inférieurs aux taux qu'ils ont consolidés à l'Organisation mondiale du commerce. Ils ont donc, en théorie, une marge de manœuvre pour augmenter les droits appliqués jusqu'au niveau des tarifs consolidés. Cependant, beaucoup de pays sont contraints dans cette option par leur appartenance à une union douanière, telle que la CEDEAO : ils ne peuvent accroître leurs droits de douane au-delà du tarif extérieur commun. Pour changer cette situation, une solution serait que les communautés économiques régionales deviennent membres à part entière de l'OMC, comme la Communauté économique européenne l'a fait en 1960, ce qui leur permettrait de disposer de droits de douane consolidés (supérieurs, par hypothèse, au TEC qu'elles appliquent)²². Encore faudrait-il que tous les Etats membres d'une communauté économique soient d'accord pour augmenter le TEC, ce qui est politiquement délicat.

Les accords de l'OMC imposent d'autres contraintes. Ainsi, les Etats membres de la CEDEAO ne peuvent pas mettre en place des contingents

²² Jacques Berthelot, *Stratégie pour que l'UE contribue à mettre fin à la faim dans le monde*, 24 août 2019, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-berthelot-2019/>

²³ Laurent Levard et Damien Lagandre, *Cohérence des politiques commerciales et de développement - le cas de l'APE Afrique de l'Ouest*, Paris, Gret, octobre 2017.

tarifaires, car ils n'en ont pas notifié dans leurs listes d'engagements. Ils ne peuvent pas non plus appliquer la clause de sauvegarde spéciale, permettant de se protéger contre un afflux massif de produits importés, car ils n'ont pas consolidé leurs droits aux niveaux des droits appliqués. Il leur est également d'interdit d'instaurer des prélèvements variables à l'importation et des subventions à l'exportation (qui furent jusqu'en 1992 les deux piliers de la politique agricole commune en Europe), ni d'introduire des soutiens ayant des effets de distorsion des échanges selon la définition de l'OMC - leur niveau historique de référence en la matière, notifié à l'OMC, étant égal à zéro.

Les APE

Les Accords de partenariat économique entre les pays ACP et l'Union européenne sont appelés à succéder à l'accord de Cotonou, dont certaines dispositions ont été jugées non conformes aux règles du GATT car discriminatoires vis-à-vis des pays en développement non-ACP. A ce jour, l'UE a signé des APE avec six communautés régionales : Afrique de l'Ouest, Afrique orientale et australe (ESA), Afrique de l'Est (EAC), Afrique australe (SADC), Caraïbes, Pacifique, mais de nombreux pays africains n'ont pas encore ratifié les accords. Seule la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) n'a pas signé d'APE, mais le Cameroun, membre de la CEMAC, a signé un accord isolé avec l'UE.

L'analyse de l'APE d'Afrique de l'Ouest, impliquant la CEDEAO et la Mauritanie, montre l'ampleur des enjeux²³. Cet accord a été signé par tous les pays concernés, sauf le Nigeria, poids lourd économique de la sous-région. Il n'est donc pas encore ratifié (des accords intérimaires avec la Côte d'Ivoire et le Ghana sont cependant en vigueur). L'ouverture de ces pays aux exportations européennes risque de fragiliser encore davantage certaines filières nationales, comme le lait. Cependant, un groupe de produits « sensibles » est exclu de la libéralisation. Cette catégorie comprend des produits généralement soumis à des droits de douane de 20 à 35 %, dont des produits agricoles comme les viandes de bœuf, de porc et de mouton, le lait sous forme solide (en emballages de moins de 25 kg), le fromage, certains fruits et légumes, la farine de

blé et de maïs ou le sucre. Point important : la Commission européenne précise que pour ces produits il n'y a pas de « clause de statu quo » et que les tarifs douaniers pourront donc être augmentés par les pays concernés, s'ils le souhaitent.

Par ailleurs, l'accord autorise les Etats à mettre en œuvre des politiques de soutien spécifique à des filières nationales, y compris en utilisant les recettes générées par une taxation des produits de consommation, qu'ils soient d'origine nationale ou importés. Dans la pratique, la pleine utilisation de cette disposition permettrait d'aboutir à des effets similaires à ceux d'une protection commerciale.

Cependant, l'accord peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de politiques de développement, de par la baisse des ressources financières liées à l'élimination des droits de douane. Selon certaines estimations, l'APE d'Afrique de l'Ouest risque d'entraîner une perte de recettes douanières de 3,4 milliards d'euros en 2035 et une perte cumulée de 28,4 milliards d'euros entre 2020 et 2035 sur les 76 % d'importations libéralisées venant de l'UE, hors Royaume-Uni²⁴.

La ZLECAf

La Zone de libre-échange continentale pour l'Afrique a été lancée officiellement le 7 juillet 2019 à l'occasion du 12ème Sommet extraordinaire de l'Union africaine, à Niamey. Elle regroupe pour l'heure 54 pays africains sur 55 (seule l'Erythrée n'a pas signé). Elle a déjà été ratifiée par 27 pays. Son objectif est de libéraliser le commerce de 90 % des produits sur une période de cinq à dix ans ; 10 % des produits, considérés comme sensibles, devraient rester protégés.

Plusieurs études mettent en avant l'impact positif que devrait avoir la ZLECAf sur l'économie africaine, via la stimulation des échanges intra-régionaux dont la part dans le commerce total (17 %) est aujourd'hui environ quatre fois inférieure au niveau observé en Europe et en Asie. La réalisation d'un marché unique continental où la main-d'œuvre, les marchandises et les capitaux circuleraient librement permettrait le

déploiement de chaînes de valeur régionales, créatrices de richesse et d'emplois, à condition qu'elle soit accompagnée de réformes structurelles capables d'en atténuer les effets négatifs sur les populations les plus vulnérables²⁵.

Les principaux risques et incertitudes liés à la ZLECAf²⁶ consistent d'abord dans son impact sur les secteurs les moins compétitifs, avec des conséquences douloureuses en termes d'activité et d'emploi. Le fossé pourrait se creuser entre les secteurs économiques et les pays qui ont le plus de dynamisme et d'atouts et ceux qui sont handicapés par toute une série de facteurs, tels que leur enclavement géographique. La création, au niveau de l'Union africaine, d'un budget visant spécifiquement à aider les régions les plus vulnérables – comme c'est le cas dans l'Union européenne – devrait être un pendant essentiel du lancement de la zone de libre-échange, mais elle n'est pas vraiment traitée dans l'accord signé à Niamey. Ce point est d'autant plus inquiétant que la perte des recettes consécutive à la suppression des tarifs douaniers va peser sur le budget des Etats. Selon le FMI²⁷, cette perte serait relativement limitée en moyenne (équivalente à 0,3 % du produit intérieur brut africain), mais pourrait s'avérer beaucoup plus forte (0,5 à 0,8 % du PIB) si l'on prend en compte les effets dynamiques de la libéralisation, dus aux changements des flux commerciaux et aux variations du PIB. Certains pays (République démocratique du Congo, Sierra Leone, Zimbabwe...) seraient particulièrement affectés, avec des pertes de recettes douanières de 3 à 5 % du PIB.

²⁴ J. Berthelot, op. cit.

²⁵ Pour un panorama des arguments en faveur de la ZLECAf, voir l'étude du Fonds monétaire international, *La Zone de libre-échange continentale changera-t-elle la donne en Afrique ?*, in Perspectives économiques régionales, avril 2019.

²⁶ Voir notamment l'interview de Pierre Jacquemot, ZLEC : *vers une union économique africaine ?*, 9 juillet 2019, www.iris-france.org

²⁷ Fonds monétaire international, op. cit.

²⁸ Jean-Joseph Boillot, interview Rfi du 11 juillet 2019.

Une question centrale, encore en suspens, est celle de la protection tarifaire qui sera instaurée aux frontières du continent. On peut prévoir de longues et difficiles négociations entre les gouvernements africains sur ce volet, compte tenu de la disparité des intérêts en jeu et des implications du niveau de protection pour la définition de la règle d'origine, c'est-à-dire du taux minimum de valeur ajoutée permettant de considérer un produit comme « Made in Africa ». D'autant que la protection extérieure sera largement « trouée » par les Accords de partenariat économique avec l'Union européenne et par les accords commerciaux conclus avec d'autres régions. Le risque est que les partenaires extérieurs de l'Afrique n'imposent des droits de douane beaucoup trop bas, qui ne permettent pas à l'agriculture et surtout à l'agro-industrie locales de se développer²⁸.

Conclusion

Le débat sur l'intérêt d'un renforcement éventuel de la protection de l'agriculture africaine ne prend son sens que dans le contexte historique de la négligence des gouvernements à son égard. Les Etats d'Afrique subsaharienne ont en effet longtemps entretenu, à l'encontre de ce secteur, un « biais urbain » qui s'est traduit à la fois par des droits de douane relativement faibles - la priorité étant donnée à l'alimentation des villes par des produits importés -, une taxation des produits agricoles exportés et une protection plus élevée de l'industrie, résultant notamment dans la cherté des intrants nécessaires aux agriculteurs. Or il existe une corrélation forte, dans les différentes régions du monde, entre la suppression du biais urbain, anti-agricole, et le niveau de développement des pays²⁹. Les Etats qui ont mené des politiques favorisant l'augmentation de la productivité de l'agriculture ont généralement posé les bases d'une transformation structurelle de leur économie, grâce aux effets induits par la baisse des prix alimentaires, l'accroissement des revenus dans les zones rurales et la migration de la main-d'œuvre vers d'autres secteurs³⁰. Après les pays à haut revenu, plusieurs pays émergents, notamment en Asie, ont suivi cette voie ; rares sont les pays africains qui l'ont empruntée. De plus, les politiques d'ajustement structurel des années 1980-90 ont entraîné la disparition d'aides et de services fournis aux agriculteurs par le secteur public, sans que le secteur privé ne prenne la relève. Même si la crise alimentaire de 2007-08 a fait prendre conscience à beaucoup de gouvernements de la nécessité d'investir davantage dans l'agriculture, la grande majorité d'entre eux sont encore très loin de remplir les engagements, pris à Maputo en 2003 et renouvelés à Malabo en 2014, de dédier au secteur agricole au moins 10 % de leurs dépenses budgétaires.

²⁹ David Laborde, Tess Lallemand, Kieran McDougal, Carin Smaller et Fousseini Traore, 2019. *Transforming Agriculture in Africa and Asia: What are the policy priorities ?*, IFPRI et IISD.

³⁰ Jean-Christophe Debar et Abdoul Fattath Tapsoba, « Les agricultures africaines au défi de la transformation structurelle », in Cyclope-Policy Center for the New South, *Rapport ARCADIA : L'Afrique et les marchés mondiaux de matières premières*, 2019.

La libéralisation des échanges agricoles programmée via les Accords de partenariat économique et la Zone de libre-échange continentale offre d'indéniables opportunités de marché, mais fait peser dans chaque pays le risque d'une concurrence accrue de la part des produits importés, susceptible d'entraver durablement le développement des filières agroalimentaires, secteur clé pour la réduction de la pauvreté et la création d'emplois. Dans ces conditions, il paraît crucial que l'ouverture des frontières soit accompagnée par une hausse des investissements publics en faveur du secteur agricole, visant à renforcer ses performances et sa résilience : voie difficile et qui exige un fort volontarisme politique, car les besoins de financement dans d'autres domaines (santé, éducation, protection sociale...) sont énormes et les pertes de recettes douanières dues aux accords commerciaux vont diminuer les ressources d'Etats déjà structurellement impécunieux. Il est tout aussi important que les gouvernements puissent garder des marges de manœuvre quant aux instruments dont ils disposent pour leur politique agricole. Les clauses des accords commerciaux permettant de se prémunir contre une instabilité excessive des marchés mondiaux et d'exempter certains produits sensibles de toute réduction des tarifs douaniers, voire même d'augmenter temporairement certaines protections, sont particulièrement précieuses et doivent être défendues.

Cela étant, la protection tarifaire ne peut être qu'une composante d'une stratégie globale, destinée à stimuler les investissements privés pour le développement durable de l'agriculture. Une hausse générale des droits de douane se traduisant par un renchérissement significatif des prix alimentaires est difficilement envisageable, sauf à être complétée par de coûteuses dispositions, fiscales ou autres, permettant d'en réduire l'impact sur les plus pauvres. Une politique plus appropriée pourrait consister à conjuguer une augmentation modérée des protections tarifaires et un fort appui à l'investissement visant à améliorer la productivité des exploitations et la qualité des produits. Les options sont à évaluer au cas par cas et dépendent des choix politiques des gouvernements africains. En outre, un accroissement des tarifs douaniers ne sera pleinement efficace que s'il se double de mesures visant à réduire les inefficacités de

marché et à rehausser le pouvoir de marché des agriculteurs au sein des filières, tout en limitant les interventions déstabilisantes des pouvoirs publics qui pèsent sur les prix payés aux producteurs. L'objectif, en effet, est de créer les conditions d'un déploiement efficace et socialement acceptable des chaînes de valeur sur le continent africain. En ce sens, le débat sur la protection de l'agriculture africaine ne devrait pas être tabou, mais constituer un élément essentiel de l'agenda politique, afin d'anticiper les conséquences des accords commerciaux par un soutien accru à certaines filières et de fixer un niveau de protection tarifaire suffisamment élevé vis-à-vis des pays tiers. Eu égard à l'ampleur des défis démographique, socio-économique et sécuritaire auxquels l'Afrique est confrontée, que viennent renforcer les menaces liées au changement climatique, ce débat a aussi une dimension géopolitique.